



Strasbourg, Varsovie, le 21 avril 2021

CDL-PI(2021)006

Avis n° 1026 / 2021

Or. angl.

Avis du BIDDH n° ELE-ARM/409/2021

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

**BUREAU DE L'OSCE POUR LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET LES**  
**DROITS DE L'HOMME**  
**(OSCE/BIDDH)**

**ARMÉNIE**

**AVIS CONJOINT URGENT**

**SUR DES PROJETS D'AMENDEMENTS AU CODE ÉLECTORAL  
ET A LA LÉGISLATION CONNEXE**

**Rendu en vertu de l'article 14a  
du règlement intérieur de la Commission de Venise**

**sur la base des commentaires de**

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)**  
**Mme Paloma BIGLINO CAMPOS (membre suppléante, Espagne)**  
**M. Eirik HOLMØYVIK (membre suppléant, Norvège)**  
**M. Oliver KASK (membre, Estonie)**  
**Mme Eirini-Maria GOUNARI (Expert, OSCE/BIDDH)**

Opinion co-funded  
by the European Union



## Table des matières

I. Introduction .....	3
II. Portée de l'avis conjoint.....	3
III. Résumé .....	4
IV. Analyse et recommandations concernant le projet d'amendements au Code électoral.....	5
Remarques générales.....	5
1. Le processus de réforme.....	5
2. Modifications du Code électoral adoptées le 1 <sup>er</sup> avril 2021 à la lumière du principe de stabilité de la loi électorale .....	6
3. La structure du Code électoral.....	7
4. Transparence du processus électoral.....	7
5. Tenue d'élections dans des situations d'urgence.....	8
6. L'élection des organes d'autonomie locale (conseils des sages).....	9
A. Amendements relatifs à la question de la stabilité du parlement.....	9
B. Amendements relatifs au système électoral .....	10
C. Amendements relatifs à l'administration des élections.....	13
D. Amendements relatifs aux campagnes électorales.....	13
E. Criminalisation des fausses informations et de la diffamation .....	16
F. Amendements relatifs aux listes électorales et à l'inscription sur les listes électorales .....	18
G. Amendements relatifs aux procédures d'enregistrement des candidats et des listes.....	20
H. Amendements relatifs au financement des partis politiques et des coalitions ainsi que des campagnes électorales.....	21
I. Interdiction d'abuser des ressources administratives et garanties de la libre expression de la volonté des électeurs.....	22
J. Amendements relatifs aux opérations de vote et d'après-vote.....	22
K. Modifications relatives aux procédures de recours .....	23
L. Amendements relatifs aux droits et devoirs des observateurs électoraux .....	23
V. Amendements relatifs à d'autres lois .....	24

## I. Introduction

1. M. Ararat Mirzoyan, Président de l'Assemblée nationale d'Arménie, a demandé par courrier en date du 4 mars 2021 un avis à la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (ci-après "Commission de Venise") et au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après "BIDDH") sur des projets d'amendements au Code électoral de l'Arménie ainsi qu'à des lois modifiant le Code des infractions administratives, le Code pénal, le Code du travail et la Loi sur la fonction publique ([CDL-REF\(2021\)018](#), [CDL-REF\(2021\)019](#))<sup>1</sup>. Conformément à la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement par le BIDDH et la Commission de Venise.
2. Mme Biglino Campos, MM. Barrett, Holmøyvik et Kask ont fait office de rapporteurs pour la Commission de Venise. Mme Eirini-Maria Gounari a été désignée comme expert juridique pour le BIDDH.
3. Les 8 et 9 avril 2021, une délégation conjointe composée de Mme Biglino Campos, de MM. Barrett, Holmøyvik et Kask au nom de la Commission de Venise, et de Mme Eirini-Maria Gounari au nom du BIDDH, accompagnée de M. Gaël Martin-Micallef du Secrétariat de la Commission de Venise et de M. Hamadziripi Munyikwa du BIDDH, a participé à une série de réunions par vidéoconférence avec des représentants des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale, des partis extra-parlementaires, la Commission permanente des affaires étatiques et juridiques de l'Assemblée nationale, la Commission électorale centrale, le bureau du Premier ministre, le vice-ministre de la Justice, la Commission de prévention de la corruption ainsi que des organisations non gouvernementales et la communauté internationale représentées à Erevan. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de ces réunions. Le BIDDH et la Commission de Venise remercient l'Assemblée nationale d'Arménie et le Bureau du Conseil de l'Europe en Arménie pour l'excellente organisation des vidéoconférences.
4. Cet avis conjoint vise à aider les autorités arméniennes, les partis politiques et la société civile dans leurs efforts continus pour développer un cadre juridique solide pour des élections démocratiques.
5. Le présent avis conjoint urgent a été rendu conformément au protocole de la Commission de Venise relatif à l'élaboration d'avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)) et sera présenté à la Commission de Venise pour approbation lors de sa 127<sup>e</sup> session plénière les 2 et 3 juillet 2021.

## II. Portée de l'avis conjoint

6. Le champ d'application de cet avis conjoint ne couvre que les amendements à la législation officiellement soumis pour examen ("les amendements"), y compris les dispositions qui ont été adoptées par l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> avril 2021. Ainsi limité, l'avis conjoint ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les élections en Arménie.
7. Les recommandations émises dans l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sont fondées sur les normes, standards et pratiques internationaux, tels qu'énoncés par exemple dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles additionnels, ainsi que les engagements pertinents de l'OSCE en matière de dimension humaine, et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise<sup>2</sup>. L'avis conjoint souligne également, le cas

---

<sup>1</sup> Voir aussi [CDL-REF\(2021\)020](#), [CDL-REF\(2021\)021](#), [CDL-REF\(2021\)022](#), [CDL-REF\(2021\)026](#) et [CDL-REF\(2021\)029](#).

<sup>2</sup> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor.

échéant, les bonnes pratiques d'autres États membres du Conseil de l'Europe et des États participants de l'OSCE dans ce domaine. Lorsqu'ils font référence à la législation nationale, le BIDDH et la Commission de Venise ne plaident pas pour un modèle de pays spécifique ; ils s'attachent plutôt à fournir des informations claires sur les normes internationales applicables tout en illustrant la manière dont elles sont mises en œuvre en pratique dans certaines lois nationales.

8. Le présent avis conjoint est fondé sur des traductions anglaises non officielles. Des erreurs de traduction peuvent en résulter.

9. Au vu de ce qui précède, le BIDDH et la Commission de Venise souhaitent mentionner que cet avis conjoint n'empêche pas le BIDDH et la Commission de Venise de formuler à l'avenir des recommandations ou des commentaires écrits ou oraux supplémentaires sur les actes juridiques respectifs ou la législation connexe concernant le cadre juridique et institutionnel régissant les partis politiques et la législation électorale en Arménie.

### III. Résumé

10. La Commission de Venise et le BIDDH notent avec satisfaction que de consultations inclusives se sont déroulées entre les acteurs politiques et les organisations non gouvernementales et dans un délai adéquat afin de garantir que les amendements de textes aussi fondamentaux reçoivent le soutien le plus large possible des différentes forces politiques, de la société civile et de la communauté des experts. Cela a abouti à l'adoption par le Parlement, le 1er avril 2021, d'une première série d'amendements au Code électoral concernant l'abolition des listes de candidats territoriales, avec 82 voix pour et aucune abstention ou voix contre<sup>3</sup>. Les amendements sont en attente de promulgation.

11. La Commission de Venise et le BIDDH ont pris note du fait que ces amendements sont censés être appliqués aux prochaines élections législatives anticipées, qui sont provisoirement prévues pour le 20 juin 2021. Toute modification législative intervenant si peu de temps avant une élection devrait en principe être évitée car elle est source d'incertitude. En outre, le public et toutes les parties prenantes doivent s'adapter aux nouvelles règles dans un délai très court. La suppression des listes de candidats territoriales ne modifie pas le système électoral proprement dit, mais elle semble changer formellement la façon dont les votes sont transformés en mandats en termes de représentation géographique. Toutefois, la simplification du système électoral proportionnel semble bénéficier d'un large soutien de la part de la plupart des forces politiques et de la société civile. Les changements ont été discutés et préparés depuis longtemps dans le cadre d'un processus politique inclusif et transparent. En outre, bien que les prochaines élections parlementaires aient lieu dans moins de trois mois, en termes purement techniques, le nouveau système ne semble pas avoir une influence importante sur la capacité de l'administration électorale à organiser ces élections, ni sur la compréhension des procédures par les électeurs.

12. Le paquet d'amendements doit être largement salué car il répond à la majorité des recommandations soulevées dans les avis précédents de la Commission de Venise et du BIDDH, ainsi que dans les rapports finaux des missions d'observation des élections du BIDDH, en particulier celles qui concernent les points suivants :

- Permettre la formation de coalitions gouvernementales en prolongeant les délais requis et en supprimant la restriction du nombre de partis pouvant former une coalition ;
- Réduire la caution électorale pour les partis politiques, facilitant ainsi le droit d'être élu ;

---

<sup>3</sup> [CDL-REF\(2021\)032](#). Les députés des partis d'opposition Arménie prospère et Arménie brillante n'ont pas pris part au vote.

- Augmenter le type et la quantité d'informations fournies à l'électorat via le site web de la Commission électorale centrale ;
- Exiger la publication de la liste électorale sur le site web de la Commission électorale centrale ;
- Prévoir une couverture plus large des activités qui constituent les campagnes électorales et une transparence accrue des campagnes sur les médias ;
- Offrir des clarifications sur l'utilisation des ressources administratives ;
- Renforcer les dispositions relatives aux rapports et aux audits sur le financement des campagnes électorales afin d'accroître la transparence ;
- Renforcer le mécanisme de quotas pour promouvoir la participation des femmes en tant que candidates ;
- Inclure des dispositions supplémentaires pour faciliter la participation des personnes handicapées en tant qu'électeurs.

13. Toutefois, la Commission de Venise et le BIDDH formulent les recommandations clés suivantes visant à améliorer ces amendements :

- A. Réexaminer des dispositions relatives aux seuils électoraux ;
- B. Clarifier la notion de "fausse information" afin qu'elle n'interfère pas avec des objectifs légitimes, par exemple les médias d'investigation, ou n'étouffe les débats politiques ;
- C. Étendre la capacité juridique des électeurs pour leur permettre de contester les résultats des élections ;
- D. Clarifier la signification de "violation flagrante" comme motif de cessation anticipée des pouvoirs d'un membre d'une commission électorale de circonscription et de district ;
- E. Prévoir des délais plus longs pour soumettre une demande de recomptage.

14. En outre, pour les besoins des prochaines élections législatives anticipées, le BIDDH et la Commission de Venise recommandent que des mesures spécifiques pour la tenue d'élections en situation d'urgence, y compris en période de pandémie, soient stipulées dans la loi ou dans des textes infra-légaux bien à l'avance.

15. La Commission de Venise et le BIDDH sont prêts à aider les autorités arméniennes, en particulier pour faciliter la mise en œuvre du Code électoral révisé et de la législation connexe.

#### **IV. Analyse et recommandations concernant le projet d'amendements au Code électoral**

16. La Commission de Venise et le BIDDH examineront la conformité de la procédure ainsi que du contenu des amendements avec les normes internationales. L'avis ne portera pas sur la constitutionnalité des amendements. Cette tâche devrait incomber à la Cour constitutionnelle.

#### **Remarques générales**

##### **1. Le processus de réforme**

17. Toute modification réussie d'une législation relative aux élections et aux partis politiques doit reposer au moins sur les trois éléments suivants : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation en toute bonne foi. En particulier, le BIDDH et la Commission de Venise soulignent qu'un processus ouvert et transparent de

consultation et de préparation de ces amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général.

18. Il apparaît que les propositions actuelles sont le fruit d'un débat public long et inclusif, comme l'indique la note explicative sur les amendements, et des réunions régulières tenues notamment par un groupe de travail composé des trois factions siégeant au Parlement ainsi que d'un groupe consultatif comprenant des représentants des ministères, de la Commission électorale centrale (ci-après "la CEC"), d'organisations non gouvernementales et d'experts internationaux.

19. La Commission de Venise et le BIDDH se félicitent de ces larges consultations et débats publics. Ces processus, lorsqu'ils sont menés de manière significative, permettent à toutes les parties prenantes de mieux comprendre les différents facteurs en jeu et renforcent la confiance dans la législation adoptée. Il est à espérer que cela conduira à une période de stabilité au cours de laquelle des ajustements futurs pourront être planifiés sur la base de l'expérience acquise.

## **2. Modifications du Code électoral adoptées le 1<sup>er</sup> avril 2021 à la lumière du principe de stabilité de la loi électorale**

20. Le 1<sup>er</sup> avril 2021, l'Assemblée nationale a adopté les modifications du Code électoral abolissant les listes de candidats territoriales. Ces modifications ont été approuvées par l'Assemblée nationale de la République d'Arménie par 82 voix pour, aucune voix contre et aucune abstention<sup>4</sup>. Le 17 avril 2021, le Président de la République a annoncé qu'il ne signerait pas la loi mais qu'il ne s'adresserait pas à la Cour constitutionnelle. Ainsi, les amendements sont en attente de promulgation.

21. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise et sa déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral<sup>5</sup> soulignent l'importance de la stabilité du cadre juridique électoral pour la crédibilité de tout processus électoral. Si des modifications sont apportées à des éléments fondamentaux du droit électoral (tels que le système électoral proprement dit ; les règles relatives à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe qui organise le scrutin ; le tracé des limites des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions), elles devraient avoir lieu bien avant les prochaines élections et en tout cas au plus tard un an avant de telles élections. Si des élections anticipées sont convoquées après l'introduction de changements dans un système électoral, ce système ne devrait être appliqué qu'au moins un an après l'adoption des modifications<sup>6</sup>. Des changements répétés nuisent donc à la crédibilité des processus électoraux.

22. Néanmoins, les changements peuvent être acceptables s'ils sont de nature technique plutôt que substantielle et s'ils sont basés sur des recommandations d'experts fondées. En outre, la Commission de Venise a souligné que les réserves formulées dans le Code de bonne conduite en matière électorale et dans la Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral concernant les modifications de fond sont moins pertinentes s'il existe un consensus entre les forces politiques sur les modifications proposées<sup>7</sup>. Ces changements tardifs supposent également qu'elles laissent un délai raisonnable à l'administration électorale et aux

---

<sup>4</sup> Les députés des partis d'opposition Arménie prospère et Arménie brillante n'ont pas pris part au vote.

<sup>5</sup> Voir [Code de bonne conduite en matière électorale](#), II.2.b, et [Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral](#).

<sup>6</sup> Voir le Code de bonne conduite en matière électorale et la Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral. Voir également l'[avis conjoint sur les projets de loi modifiant et complétant certains textes législatifs \(système électoral pour l'élection du Parlement\) de la République de Moldova](#), para. 12.

<sup>7</sup> Idem.

acteurs politiques pour organiser correctement les élections, et aux citoyens pour comprendre les résultats d'une telle réforme.

23. Les modifications du Code électoral adoptées le 1<sup>er</sup> avril 2021 simplifient le système électoral. Même si la suppression des listes de candidats territoriales ne modifie pas le système électoral proprement dit, elle semble changer formellement la façon dont les votes sont transformés en mandats en termes de représentation géographique. En ce sens, la suppression des listes de candidats territoriales apparaît comme un changement d'un élément fondamental du système électoral peu avant une élection. Cependant, la simplification du système électoral proportionnel semble bénéficier d'un large soutien de la part de la plupart des forces politiques et de la société civile. Il est également significatif que les changements aient été discutés et préparés depuis longtemps, dans le cadre d'un processus politique inclusif et transparent. L'un des arguments justifiant ce changement est la nécessité de réduire les inégalités régionales dans la valeur du vote. Bien que les prochaines élections parlementaires aient lieu dans moins de trois mois, en termes purement techniques, le nouveau système ne semble pas avoir d'influence importante, ni sur la capacité de l'administration électorale à organiser de telles élections, ni sur la compréhension des procédures par les électeurs.

### **3. La structure du Code électoral**

24. Le Code électoral tel qu'il est proposé de l'amender (ci-après "le code") est très long et détaillé, comparé à des lois similaires dans d'autres pays. Le code est raisonnablement bien structuré mais il est néanmoins très difficile de s'y retrouver. Un texte de loi aussi élaboré et détaillé peut entraîner des difficultés dans l'application de ses dispositions ; des répétitions ainsi que d'éventuelles divergences ou lacunes dans la législation peuvent également se produire. Des situations non prévues par la législation peuvent néanmoins survenir. Les solutions à ces circonstances imprévues devraient être basées sur les principes généraux des élections démocratiques tels que le vote libre, universel, égal et secret. Une technique législative alternative consisterait à réserver la loi aux grands principes et aux règles clés concernant les organes électoraux et les différentes étapes de l'élection, tout en donnant des règles plus détaillées (telles que des directives étape par étape pour les agents électoraux et les parties prenantes) dans des instruments juridiques secondaires.

25. La bonne mise en œuvre du code amendé et des autres lois révisées, y compris la formation des commissaires électoraux, sera cruciale, notamment pour la Commission électorale centrale et dans le contexte des élections législatives anticipées prévues pour le 20 juin 2021.

### **4. Transparence du processus électoral**

26. Globalement, les amendements améliorent la transparence des processus électoraux. Les différents amendements proposés à l'article 8 participent à cette transparence accrue. Les amendements prévoient une utilisation plus étendue de l'enregistrement vidéo dans les bureaux de vote et pendant les réunions de la CEC. En outre, les amendements donnent un rôle central à l'utilisation du site web de la CEC. L'amendement de l'article 8.10 répond à une recommandation précédente du deuxième avis conjoint préliminaire de 2016 de la Commission de Venise et du BIDDH relative à la transparence du processus de tabulation<sup>8</sup> en introduisant l'obligation pour la CEC de publier les extraits scannés des enregistrements des résultats du vote des circonscriptions électorales sur son site internet au plus tard 36 heures après la fin du vote, avec la possibilité de les télécharger. De même, l'article 8.12, qui prévoit l'enregistrement vidéo des processus de vote et de dépouillement, ajoute une

---

<sup>8</sup> Deuxième avis conjoint préliminaire sur le code électoral (tel que modifié le 30 juin 2016), CDL-PI(2016)008, page 5, para. 20.

exigence selon laquelle l'heure réelle et le numéro du bureau de vote doivent être visibles sur la séquence vidéo. Cela renforcera la confiance des électeurs dans la crédibilité du processus. En outre, ces amendements exigent que les enregistrements vidéo restent accessibles sur le site web concerné jusqu'à la publication des résultats finaux, après quoi leurs copies carbonées peuvent être fournies, sur demande, aux commissaires électoraux, aux représentants des partis politiques et aux organisations d'observateurs. Ce qui précède renforce non seulement la transparence du processus, mais facilite également la collecte de preuves par les candidats à l'élection pour appuyer toute contestation des résultats. Cependant, il est conseillé de conserver un enregistrement papier de toutes les interactions effectuées via le site web pour les plaintes et les appels futurs ainsi que pour la recherche. **La Commission de Venise et le BIDDH rappellent l'importance de procédures dépourvues de formalisme et facilement accessibles pour chaque citoyen et parti politique, ce qui peut impliquer la possibilité de maintenir une procédure d'accès sur papier également. En outre, il faudrait envisager de transférer certains de ces détails dans des instruments juridiques secondaires.**

27. Si les mesures conduisant à une plus grande transparence des processus électoraux sont généralement à saluer, il est nécessaire qu'elles soient appliquées avec prudence en ce qui concerne certains documents et informations. Par exemple, la publication des déclarations de revenus et de biens des partis et des candidats sur le site web de la CEC, qui comprendra des données privées, peut susciter des inquiétudes quant au respect de la vie privée. **Ces dispositions devraient être reconsidérées à la lumière des normes internationales et des meilleures pratiques en matière de protection des données personnelles.**

## 5. Tenue d'élections dans des situations d'urgence

28. Les amendements abordent la question de la tenue d'élections ou de référendums pendant les situations d'urgence, y compris les épidémies. Ces amendements sont globalement conformes aux normes internationales<sup>9</sup>.

29. Les principaux amendements portent sur la possibilité d'organiser des élections locales dans certaines parties du pays pendant une situation d'urgence, si celle-ci ne touche que partiellement le pays (article 7, paragraphe 3). Ces amendements auraient un impact sur la campagne dans les médias nationaux. Si les élections locales ne sont pas organisées en même temps, la situation et les discussions politiques dans les régions avant les élections locales seront discutées plus largement dans les médias.

30. L'article 55 proposé prévoit une large marge d'appréciation pour la CEC dans la réglementation des questions spécifiques liées à la tenue d'élections pendant une épidémie. Compte tenu de la difficulté de prévoir les besoins et les solutions possibles, cette approche est la bienvenue. Il appartient toutefois au Parlement de définir l'équilibre entre les restrictions nécessaires imposées par la tenue d'élections pendant une pandémie et la nécessité d'assurer au maximum une campagne électorale équitable et transparente et le respect ultérieur des libertés fondamentales, en particulier la liberté d'expression. La CEC ne devrait donc pas décider des limitations concernant la campagne sans l'avis du législateur, notamment en ce qui concerne les rassemblements publics. Les périodes d'urgence sont également l'occasion pour le législateur de faciliter des moyens supplémentaires de faire campagne, par exemple en autorisant des créneaux horaires libres dans les médias publics

---

<sup>9</sup> Conformément à la clause de dérogation de l'article 4 du PIDCP, qui prévoit que les Etats membres peuvent prendre des mesures restreignant les droits "dans la stricte mesure où la situation l'exige" et à l'observation générale 29, selon laquelle les mesures d'urgence doivent être limitées dans leur portée géographique et matérielle et ciblées sur le problème. Voir le [rapport sur le "Respect de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit en situation d'état d'urgence : Réflexions"](#), en particulier la section II. K. Voir également le [rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise de la COVID-19 et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux](#), en particulier le chapitre VI.

ou des périodes de campagne plus longues. Ce ne sera peut-être pas le cas dans la perspective des prochaines élections législatives anticipées. D'autres possibilités peuvent faciliter l'organisation d'élections pendant les périodes d'urgence et peuvent être envisagées pour les futures élections qui pourraient se dérouler dans de telles situations d'urgence, comme l'extension des élections à plus d'un jour ou le développement d'une utilisation plus large du vote mobile ou du vote par correspondance avec des mesures d'intégrité supplémentaires.

31. L'article 69 nouveau paragraphe 9 (ancien article 65) donne à la CEC la responsabilité de décider du nombre de personnes autorisées à l'intérieur des locaux de vote et de restreindre l'accès aux bureaux de vote pendant les périodes d'urgence si nécessaire. Une telle mesure est justifiée à condition qu'elle ne conduise pas à des choix arbitraires de la part de la CEC concernant l'accès des observateurs électoraux. L'observation des élections est en effet l'une des garanties les plus importantes de la légalité des élections et une source de confiance pour le public. Des solutions alternatives peuvent donc être acceptables si elles sont largement acceptées par les différentes forces politiques et organisations non gouvernementales et si elles sont appliquées en tant que mesures transitoires et exceptionnelles.

32. L'article 40.22 du Code des infractions administratives tel que proposé prévoit des amendes en cas de non-utilisation de mesures de protection individuelle lors d'une campagne électorale. Comme la violation elle-même ne diffère pas en cas de campagne ou d'autres actions dans la sphère publique, il faut garantir que la sanction n'est pas plus sévère que la violation de l'obligation d'utiliser des mesures de protection dans d'autres activités. Ainsi, **les restrictions appliquées pendant les périodes de campagne ne doivent pas être plus sévères que celles appliquées en dehors des périodes de campagne.**

33. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que des mesures spécifiques pour la tenue d'élections en situation d'urgence, y compris en période de pandémie, soient stipulées dans la loi ou dans des textes infra-législatifs bien avant les prochaines élections législatives anticipées, y compris à l'initiative de la Commission électorale centrale dans ses limites réglementaires.**

## **6. L'élection des organes d'autonomie locale (conseils des sages)**

34. Le Code électoral actuel applique un système électoral majoritaire pour les élections locales tandis qu'un système électoral proportionnel s'applique pour les trois principales villes du pays, à savoir Erevan, Gyumri et Vanadzor. Selon la note explicative fournie, le cadre juridique électoral a été modifié en 2020 pour introduire un système proportionnel dans toutes les municipalités de plus de 4000 habitants. En outre, suite aux recommandations de l'avis conjoint de 2016, le bonus qu'un parti recevait s'il remportait au moins 40% des voix a été supprimé, et le seuil a été abaissé à 4% pour les partis et 6% pour les coalitions<sup>10</sup>. Sans se prononcer sur le choix du système électoral dans son ensemble, ces modifications doivent être considérées comme une étape positive. Toutefois, la nécessité d'un seuil pour les élections locales pourrait être remise en question.

### **A. Amendements relatifs à la question de la stabilité du parlement**

35. Une difficulté liée aux dispositions électorales depuis l'adoption de la Constitution de 2015 a été l'exigence de l'article 89.3 d'une "majorité stable au Parlement". Afin d'être cohérent avec cette disposition constitutionnelle, l'article 96 révisé du code (numéroté article 100 dans le projet de code) s'écarte légèrement de la stricte proportionnalité en stipulant qu'un parti ou une coalition qui remporte 50% des mandats se voit attribuer 52% des mandats, au lieu des

---

<sup>10</sup> Voir l'article 146, partie 3. Voir l'[avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016](#), para. 100 et suivants.

54% précédents. Cette prime révisée facilite la mise en place d'un gouvernement majoritaire et rend le système global légèrement moins rigide tout en restant conforme à la Constitution.

36. L'article 108.2 des amendements propose d'aligner le calendrier des élections anticipées sur celui des élections normales, dans la mesure où cela est possible pour respecter la Constitution. Actuellement, après une dissolution "en vertu de la loi" (ce qui inclut les élections anticipées), le Président convoque des élections anticipées dans un délai très court. Il se peut que les délais prévus par le Code électoral soient influencés, de manière compréhensible, par l'attente qu'une élection conduise à un gouvernement stable.

## **B. Amendements relatifs au système électoral**

37. La présente section évalue les projets d'amendements relatifs au système électoral tels que soumis le 4 mars 2021, y compris les amendements sur la suppression des listes de candidats territoriales du 1<sup>er</sup> avril 2021.

### *Le choix du système électoral*

38. La Commission de Venise et le BIDDH ont constamment exprimé l'opinion que le choix d'un système électoral est une décision souveraine d'un Etat dans le contexte de son système politique<sup>11</sup>, étant une question de choix au niveau national, influencé par sa tradition politique. La Commission et le BIDDH ont également souligné que tout système électoral est en principe acceptable dès lors qu'il respecte les normes internationales en matière d'élections<sup>12</sup> et que "les citoyens doivent avoir confiance dans le système choisi et dans sa mise en œuvre"<sup>13</sup>.

39. Les modifications adoptées le 1<sup>er</sup> avril 2021 par l'Assemblée nationale impliqueraient un changement du système électoral, qui, selon l'article 89.3 de la Constitution, doit être "une épreuve électorale proportionnelle". L'article 81 du code établit désormais un système électoral proportionnel simple pour les élections à l'Assemblée nationale, en supprimant les listes de candidats territoriales et en se fondant donc sur une circonscription unique nationale.

40. Le système décrit dans les articles 99 et suivants prévoit une liste nationale fermée pour chaque parti et alliance. Ce système proportionnel comporte certaines dérogations à la stricte proportionnalité et à l'égalité du scrutin. Par ailleurs, la proposition de supprimer les listes territoriales de candidats et de se concentrer sur une liste nationale unique réduit les inégalités régionales dans la valeur du scrutin.

41. Le nouveau système proposé maintient l'exigence selon laquelle les partis doivent avoir un minimum de 80 candidats sur leurs listes. Cette mesure a été justifiée par certains interlocuteurs lors des réunions en ligne organisées les 8 et 9 avril 2021 comme un moyen de dissuader les partis frivoles de se présenter aux élections. Cependant, ce chiffre devrait être reconsidéré car il semble rendre plus difficile la participation des petits partis à la compétition. Une telle restriction pourrait donc être disproportionnée et difficile à justifier.

---

<sup>11</sup> Rapport sur les systèmes électoraux proportionnels : l'attribution des sièges à l'intérieur des listes (listes ouvertes/bloquées), CDL-AD(2015)001, para. 9. Voir par exemple République de Moldova, avis conjoint sur les projets de loi visant modifiant et complétant certains actes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement), CDL-AD(2017)012, para. 25 à 28 ; Arménie - Avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016, CDL-AD(2016)019, para. 27 ; Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la législation électorale de la République de Moldova, CDL-AD(2014)003, para. 21 et 25.

<sup>12</sup> Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif, CDL-AD(2002)023rev2-cor, II.4.

<sup>13</sup> Rapport sur les systèmes électoraux proportionnels : l'attribution des sièges à l'intérieur des listes (listes ouvertes/bloquées), CDL-AD(2015)001, para. 9.

### *Un système à deux tours*

42. Un second tour est prévu à l'article 89 de la Constitution si "une majorité parlementaire stable n'est pas formée à la suite d'élections ou par la formation d'une coalition politique". Les articles 99, 101, 102 et 103 maintiennent donc le système à deux tours de la loi actuelle. La formule de répartition est la méthode du "plus fort reste", appliquée aux résultats des partis et alliances qui franchissent le seuil requis. Selon l'article 99.3.1, si un parti ou une alliance remporte au moins 50% du nombre total de mandats (53 sièges sur les 105 sièges (101 sièges plus quatre sièges minoritaires)), le premier tour est définitif. Si aucun parti ou alliance ne détient 50% des mandats lors de l'élection ou lors des tentatives post-électorales de formation de nouvelles alliances, l'article 102 du projet de loi prévoit l'organisation d'un second tour entre les deux partis politiques ou alliances ayant obtenu le plus grand nombre de votes valides au premier tour.

43. En ce qui concerne les effets potentiels d'un second tour sur les résultats du premier tour et globalement sur la proportionnalité du système, le second tour ne semble pas avoir d'impact sur le résultat du premier tour. Selon l'article 102, partie 4, lu conjointement avec l'article 100, le vainqueur du second tour recevra des mandats supplémentaires jusqu'à ce que l'exigence légale de 52% soit atteinte. Cet objectif est atteint en augmentant le nombre total de mandats (la Constitution ne prévoit qu'un nombre minimum de sièges). **Le projet de loi gagnerait à clarifier le statut des résultats électoraux du premier tour par rapport au second tour et les conséquences pour les partis qui ne participent pas au second tour.**

### *Coalitions*

44. Par rapport à la loi actuelle, l'article 101 stipule qu'il n'y a plus de limitation du nombre de partis politiques pouvant former une coalition politique, ce qui facilite la formation de coalitions alternatives dans le cas où les principaux partis politiques ne parviennent pas à en former une. En outre, la partie 1 du projet de loi prolonge de 6 à 14 jours le délai pour former une coalition politique afin d'obtenir une majorité. La formation d'une coalition étant une affaire compliquée tant avant qu'après une élection, la suppression de la restriction du nombre maximum de partis et l'extension du délai tiennent compte des recommandations précédentes du BIDDH et de la Commission de Venise et doivent être saluées<sup>14</sup>.

### *Seuils*

45. Il n'existe pas de norme européenne sur les seuils électoraux. Les seuils électoraux sont utilisés comme un mécanisme permettant d'équilibrer la représentation équitable des opinions au sein du Parlement avec l'efficacité du Parlement et la capacité à former des gouvernements stables. La manière dont cet équilibre est atteint et dont les seuils sont utilisés à cette fin diffère selon les pays et les systèmes électoraux. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que les États disposent à cet égard d'une large marge d'appréciation<sup>15</sup>.

46. Pris dans leur ensemble, les amendements relatifs aux mécanismes utilisés pour transformer les votes en sièges semblent mettre l'accent sur la pluralité au Parlement et semblent affaiblir légèrement le principe de majorité stable de l'article 89.3 de la Constitution par rapport à la loi électorale actuelle.

47. L'article 99.4 du projet de loi réduit le seuil de participation des partis politiques à la répartition des mandats de 5% à 4%. Cet amendement est un pas en avant vers une

---

<sup>14</sup> Voir l'[avis conjoint préliminaire sur le projet de code électoral du 18 avril 2016](#), para. 14 "A". Voir également l'avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016, CDL-AD(2016)019, para. 29 et 30 ; et le deuxième avis conjoint préliminaire sur le code électoral (tel que modifié le 30 juin 2016), CDL-PI(2016)008, para. 17 et 19.

<sup>15</sup> Yumak et Sadak c. Turquie [GC], 8 juillet 2008, n° 10226/03.

composition plus pluraliste du Parlement et doit être salué. Le deuxième paragraphe de l'article 99.4 a une formulation très complexe et peu claire. Cela peut être dû à la traduction anglaise. Si ce n'est pas le cas, le texte devrait être clarifié.

48. Cependant, contrairement aux recommandations formulées par la Commission de Venise et le BIDDH dans l'avis conjoint de 2016, le projet de loi maintient un seuil plus élevé pour les alliances électorales<sup>16</sup>. En outre, le seuil pour les alliances électorales a été porté à 8% en cas d'alliance avec deux partis politiques, à 9% pour trois partis et à 10% pour quatre partis politiques. Les seuils progressifs ne sont pas contraires aux normes européennes, bien qu'ils soient rares<sup>17</sup>, mais ils compliquent le système de répartition des mandats<sup>18</sup>. Étant donné la grande importance accordée aux majorités stables dans le Code électoral actuel et sa codification dans la Constitution, on peut supposer que c'est également l'objectif des seuils gradués. Cependant, aucune justification n'est donnée pour l'amendement en question et la nécessité de l'augmentation du seuil pour les coalitions n'est pas claire, étant donné que le seuil général est abaissé. Si l'État dispose d'une large marge d'appréciation pour trouver un équilibre entre la représentation équitable et la stabilité du gouvernement, les seuils doivent néanmoins être justifiés dans le contexte politique et institutionnel spécifique du pays considéré<sup>19</sup>. Dans l'avis conjoint de 2016, "[l]a Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent qu'un système proportionnel vise à créer un Parlement représentatif, et que toute formule déviant de cet objectif devrait être soigneusement paramétrée, en réponse à un clair besoin"<sup>20</sup>.

49. Par rapport à la loi électorale actuelle, l'article 32 de la loi du 1<sup>er</sup> avril 2021 (qui renvoie à l'article 100 du code) réduirait la prime de mandats supplémentaires accordée à un parti ou à une coalition qui obtient 50% des mandats de 54% à 52% du nombre total de mandats. Cet amendement, associé à la réduction du seuil général, rendrait probablement la composition du Parlement plus proportionnelle que le système prévu par la loi actuelle. Pour des raisons historiques, le principe constitutionnel arménien de la majorité stable met plutôt l'accent sur la stabilité du gouvernement que sur la proportionnalité. À cet égard, la Commission de Venise et le BIDDH notent que de nombreux États accordent un certain avantage aux partis ou coalitions les plus importants afin de promouvoir la stabilité gouvernementale, mais généralement par le biais de mesures moins rigides, comme la méthode de transformation des votes en mandats, c'est-à-dire en optant pour la méthode d'Hondt ou en modifiant la méthode de Sainte-Laguë en augmentant le premier diviseur<sup>21</sup>.

50. L'article 99.4 prévoit une formule pour donner aux partis d'opposition des mandats supplémentaires si un parti ou une alliance obtient une large majorité. Il est proposé de modifier cette formule en réduisant le seuil des petits partis de 4% à 2% dans ces circonstances. Il s'agit d'un changement bienvenu car il permet une plus grande diversité de partis plutôt que de simplement donner des sièges supplémentaires aux partis qui ont dépassé les 4%.

**51. Les amendements relatifs aux seuils ne sont pas cohérents, certains étant abaissés tandis que d'autres sont relevés sans justification claire. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de reconsidérer en conséquence les dispositions relatives aux seuils dans le but de maintenir un juste équilibre entre la nécessaire stabilité de la majorité parlementaire et la pluralité propre aux systèmes proportionnels.**

<sup>16</sup> Arménie - Avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016, CDL-AD(2016)019, para. 39.

<sup>17</sup> L'Albanie en est un exemple, avec un seuil de 3% pour les partis et de 5% pour les coalitions.

<sup>18</sup> Voir le [rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement](#), CDL-AD(2008)037, p. 6.

<sup>19</sup> Voir Turquie, avis conjoint sur les modifications de la législation électorale et les "lois d'harmonisation" connexes adoptées en mars et avril 2018, CDL-AD(2018)031, para. 30-36.

<sup>20</sup> Arménie - Avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016, CDL-AD(2016)019, para. 26.

<sup>21</sup> Voir le [rapport sur les systèmes électoraux – Tableau de l'offre et critères de choix](#).

### *Minorités nationales*

52. Aucune modification substantielle n'a été apportée à la répartition des quatre mandats attribués aux minorités nationales. L'évaluation de l'avis conjoint de 2016 est donc maintenue, y compris la crainte que l'attribution des mandats des minorités ne modifie arbitrairement l'équilibre entre les partis politiques<sup>22</sup>.

### **C. Amendements relatifs à l'administration des élections**

53. Les amendements relatifs à l'administration des élections suivent les recommandations précédentes de la Commission de Venise et du BIDDH. Une obligation de suivre des activités de formation a été prévue (article 44.8 ; voir aussi article 44.5), comme l'ont recommandé les dernières missions d'observation électorale. La règle de composition des commissions électorales de niveau inférieur (représentation égale des partis politiques ainsi que des membres supplémentaires nommés par la commission électorale de niveau supérieur) n'a pas conduit à une politisation de l'administration électorale, puisque la CEC est élue après une large consultation et à la majorité qualifiée (3/5 des voix) au Parlement (article 45.2 proposé). Le processus de recrutement est renouvelé, puisque les informations relatives à la sélection des membres des commissions électorales de circonscription doivent être publiées sur le site web de la CEC (article 46.4). La limite de deux mandats pour les membres de la CEC n'est pas contraire aux normes internationales, même si, pour mieux renforcer le professionnalisme et la compétence de l'administration électorale, une telle règle pourrait constituer un obstacle.

54. Parmi les critères d'appartenance aux organes d'administration des élections, le projet de loi prévoit d'exiger que la personne n'ait jamais été condamnée pour un crime intentionnel (article 44.2 proposé). De telles restrictions peuvent - au moins pour les postes dans les commissions électorales de niveau inférieur - être disproportionnées, surtout si la peine a été purgée il y a des années.

55. Les motifs de révocation des membres des commissions électorales ont été clarifiés, conformément aux recommandations précédentes de la Commission de Venise et du BIDDH. Toutefois, la recommandation précédente visant à clarifier la signification de la "violation flagrante" des dispositions du Code électoral comme motif de cessation anticipée des pouvoirs d'un membre de la commission électorale d'une circonscription ou d'un commissariat (articles 48.7 et 48.8 proposés) n'a pas été traitée<sup>23</sup>.

56. L'article 56 para. 4 prévoit que les commissions électorales de circonscription doivent fournir des informations à la CEC sur les violations détectées et sur la mise en œuvre des mesures prescrites par la législation pour les éliminer. Cet amendement est le bienvenu.

### **D. Amendements relatifs aux campagnes électorales**

57. L'article 20 énonce les grands principes régissant la campagne électorale, y compris les définitions juridiques des concepts clés. Ces définitions juridiques apportent clarté et précision pour l'interprétation du projet de loi. Conformément aux recommandations de l'avis conjoint de 2020, l'article 26 définit désormais la participation des tiers à la campagne électorale.

---

<sup>22</sup> Voir l'[avis conjoint préliminaire sur le projet de Code électoral du 18 avril 2016](#), para 42. Voir également le [rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales au processus de décision dans les pays européens](#), para. 65-70.

<sup>23</sup> Deuxième avis conjoint préliminaire sur le Code électoral (tel que modifié le 30 juin 2016), CDL-PI(2016)008, para. 36.

58. L'article 20 délimite la durée de la campagne électorale, c'est-à-dire le jour suivant le délai d'inscription des candidats, au lieu du 7<sup>ème</sup> jour comme stipulé précédemment, le type d'activités qui composent la campagne et les moyens par lesquels la campagne peut être menée. Les listes d'activités et de moyens énumérés dans la disposition ne sont que des exemples de la manière dont la campagne peut être menée, puisque ladite disposition autorise toute autre forme et tout autre moyen qui ne contredit pas la Constitution, le code ou d'autres lois. Il est important de noter que cette définition inclut les mesures prises par des tiers en faveur d'un parti ou d'une coalition, pour autant que le bénéficiaire ait connaissance ("à sa connaissance") de la mesure<sup>24</sup>. Ces nouvelles dispositions doivent être saluées car elles clarifient l'extension et la nature de la campagne électorale.

59. Toutefois, si l'on ajoute à cela le concept large de campagne figurant à l'article 20, paragraphes 4 et 5, à savoir "la description des conséquences possibles (positives ou négatives) en cas d'élection de candidats, de partis politiques (alliances de partis politiques)", même le journalisme et les commentaires universitaires pourraient être considérés comme une campagne électorale selon les amendements. Il s'agit d'activités légitimes qui échappent et devraient échapper au contrôle des candidats et donc au champ d'application de la réglementation sur la campagne électorale. Étant donné que les articles 20.16 et 17 rendent les candidats responsables des violations des règles de la campagne, il est important que les rédacteurs restreignent les définitions de la campagne aux mesures sur lesquelles les candidats ou les partis politiques ont un contrôle. À cet égard, l'article 20.17 suit la recommandation de l'avis conjoint de 2016 de prévoir un éventail de sanctions claires et proportionnées.

60. Cependant, l'article 20.16 et 17 ne modifie pas la réglementation précédente sur le contrôle de la procédure de campagne électorale, qui est exercé par les commissions électorales. Le BIDDH et la Commission de Venise ont abordé cette question dans leur premier avis conjoint de 2016. Le paragraphe 73 de cet avis notait qu'il n'y avait que deux options possibles en cas de violation des règles relatives à la campagne. La première consistait en une injonction de la commission électorale compétente pour faire cesser l'activité, ou en un avertissement de trois jours, ce qui était considéré comme trop rigide par l'avis. Si cette approche ne fonctionne pas, l'étape suivante consiste à demander aux tribunaux de révoquer l'enregistrement du candidat ou des partis politiques. **La Commission de Venise et le BIDDH réitèrent leurs recommandations de préciser quelle autorité est chargée de faire appliquer cette disposition et de définir par la loi une série de sanctions claires et proportionnées pour les infractions liées à la campagne.**

61. Les projets de loi visant à modifier et à compléter le Code des infractions administratives et le Code pénal suivent cette recommandation, puisque tous deux définissent les comportements interdits et établissent des sanctions pour ces actions. Cependant, il y a un point important qui devrait être reconsidéré.

62. L'article 20.17 établit que les tribunaux peuvent révoquer l'inscription du candidat ou des listes électorales du parti politique qui se présente aux élections dans deux circonstances : premièrement, lorsque la violation de la procédure de la campagne électorale a un caractère continu ; deuxièmement, lorsqu'il est impossible d'éliminer les conséquences de la violation. Dans les deux cas, il est nécessaire que la violation commise soit grave en ce sens qu'elle "peut essentiellement affecter les résultats de l'élection".

63. L'annulation de l'inscription limite gravement le droit fondamental d'être élu et on peut se demander si cette disposition est conforme aux normes internationales. La définition de la violation à l'article 20.17 est trop vague. En fait, il est très difficile de décider si une violation de la loi affecte ou non les résultats, surtout si les élections sont encore en cours.

---

<sup>24</sup> Voir également la définition large de l'implication des tiers à l'article 26.

64. L'article 26 régleme la participation de tierces personnes à la campagne, en fixant des limites à leurs dépenses et une obligation de déclarer ces fonds. La nouvelle réglementation est la bienvenue car elle suit les recommandations précédentes de la Commission de Venise et du BIDDH<sup>25</sup>.

65. L'article 23 semble suivre la recommandation de l'avis conjoint de 2016 concernant "[une] règle spécifique sur l'utilisation d'affiches ou la distribution de matériel électoral dans certains bâtiments publics tels que les bâtiments administratifs et les écoles devrait être envisagée en raison d'allégations d'utilisation abusive dans le passé."

66. L'article 22 régleme la campagne électorale sur Internet. Il est important de noter que cette disposition exige que tout le matériel de campagne électorale soit sous-titré, ce qui devrait également s'appliquer aux vidéos, aux photos et aux messages transmis via les médias sociaux par des techniques de micro-ciblage qui peuvent être facilement dissimulées. Compte tenu de la définition large de la "campagne électorale" et de la "publicité politique" à l'article 20.4 et 7 respectivement, la mise en œuvre par les autorités est essentielle pour l'efficacité des dispositions du projet de loi sur la campagne électorale afin de garantir l'égalité des chances lors de l'élection. Cependant, l'article 22, paragraphes 6 et 7, exige seulement que les "télévisions par Internet" fournissent du temps d'antenne et signalent la publicité politique, alors qu'aucune obligation de signalement n'est imposée aux plateformes de médias sociaux ou aux intermédiaires Internet. Réglementer efficacement la campagne électorale face aux possibilités nouvelles et accrues d'influencer les électeurs par le biais des médias sociaux et du micro-ciblage, tout en respectant la forte protection du discours politique établie par la CEDH, est un défi pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe<sup>26</sup>. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent la déclaration du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques, qui "souligne en particulier la nécessité d'évaluer les cadres réglementaires relatifs à la communication politique et aux processus électoraux pour préserver l'équité et l'intégrité des élections aussi bien en ligne que hors ligne, conformément aux principes établis. En particulier, il conviendrait de veiller à ce que les électeurs aient accès à des niveaux d'information comparables pour l'ensemble du spectre politique, à ce qu'ils aient conscience des dangers du *redlining* politique, qui se produit lorsque les campagnes politiques se limitent aux personnes les plus influençables, et à ce qu'ils soient protégés de manière efficace contre les pratiques déloyales et la manipulation"<sup>27</sup>.

67. Compte tenu des expériences passées en Arménie<sup>28</sup>, l'interdiction du "rassemblement de véhicules et de la présence continue d'une (de) personne(s) dans la zone adjacente au bureau de vote", prévue par l'article 24.3, et les sanctions correspondantes dans le projet de loi modifiant et complétant le Code pénal, semblent justifiées et proportionnées car elles visent à prévenir l'intimidation des électeurs. Une disposition similaire est reprise à l'article 59.3 sur les tâches de la police dans les locaux des bureaux de vote. Cette disposition habilite les policiers en service dans le bureau de vote à faire respecter l'interdiction, qui doit être exécutée "indépendamment de la demande de la commission électorale". Si le Code de bonne conduite en matière électorale reconnaît que certains Etats membres ont une tradition de

<sup>25</sup> Voir le para. 35 de l'avis conjoint de 2020 sur les projets de modification de la législation relative aux partis politiques.

<sup>26</sup> Voir le rapport conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la société de l'information et de la lutte contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) sur les technologies numériques et les élections, CDL-AD(2019)016.

<sup>27</sup> Déclaration Dec (13/02/2019)1 sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques, [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?ObjectId=090000168092dd4c](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168092dd4c).

<sup>28</sup> Voir par exemple le [rapport d'observation de l'APCE](#) suite à l'observation des élections législatives en Arménie du 2 avril 2017, notamment para. 63 : "[...] la présence d'importants groupes de personnes à proximité immédiate des bureaux de vote dans 30 % des cas ont donné lieu à des tensions ; des manœuvres d'intimidation directe des électeurs ont aussi été constatées dans un certain nombre de cas."

présence policière dans les bureaux de vote, ces pouvoirs de police "pour faire respecter l'interdiction de présence de personnes adjacentes au bureau de vote" devraient être clairement définis afin de ne pas empiéter sur l'autorité du responsable du bureau de vote pour maintenir l'ordre à l'intérieur même du bureau de vote<sup>29</sup>.

68. L'article 21 du projet de code réglemente la mission des sociétés de radio et de télévision publiques et privées afin d'assurer des conditions non discriminatoires pour les candidats, les partis politiques et les coalitions. Cette disposition garantit la gratuité du temps d'antenne dans les médias publics (alinéas 1 et 2), l'égalité d'accès au temps d'antenne payant dans les médias publics et privés (alinéas 2 et 6) et une information impartiale et non biaisée sur les campagnes électorales (alinéas 3 et 6). La principale innovation de cette disposition est l'obligation imposée à l'entreprise publique de télévision d'organiser des débats. Si le droit d'exprimer des opinions et des idées englobe également le droit de ne pas les exprimer, cette disposition ne semble pas porter atteinte à la liberté d'expression, puisque l'obligation de participer aux débats vise à garantir le droit des électeurs à recevoir des informations et à encourager la participation politique.

69. L'article 21.4 impose l'obligation de traduire en langue des signes arménienne et de sous-titrer les enregistrements vidéo des programmes. Ces dispositions sont bienvenues car elles améliorent l'égalité d'accès des citoyens aux messages politiques pendant la campagne électorale, conformément à la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées<sup>30</sup>.

70. L'article 22 intègre une nouvelle réglementation sur la campagne électorale sur Internet. Cette nouvelle réglementation applique des limites et des obligations similaires à celles établies par l'article 21 sur la radio et la télévision. Ces contraintes ne sont pas applicables à tous les sites Internet, puisqu'elles ne concernent que les médias qui disposent d'un site d'information, les personnes qui sont les propriétaires légaux d'un site Internet (paragraphe 1) et les télévisions Internet (paragraphe 7). En général, l'objectif de ces limites est de garantir des conditions non discriminatoires et impartiales aux candidats, partis politiques et coalitions qui se présentent aux élections.

71. Les limites établies aux articles 21 et 22 sont conformes aux principes énoncés dans le Code de bonne conduite en matière électorale. Le paragraphe 1.2.3 du Code stipule que "l'égalité des chances doit être garantie aux partis comme aux candidats". Le paragraphe 18 du rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale indique également que "l'exigence de neutralité s'applique à la campagne électorale et à la couverture par les médias, notamment les médias publics."

72. Le Code de bonne conduite en matière électorale reconnaît<sup>31</sup> que "l'incapacité des médias à fournir des informations neutres sur la campagne électorale et les candidats est l'un des problèmes les plus fréquents lors d'élections"<sup>32</sup>. C'est pourquoi il recommande "de faire pour chaque pays le bilan des médias, et de veiller à ce que les candidats ou partis bénéficient de temps de parole ou d'espaces publicitaires suffisamment équilibrés, y compris au sein des radios et télévisions d'Etat."

## **E. Criminalisation des fausses informations et de la diffamation**

73. L'article 8 du projet de loi modifiant et complétant le Code pénal introduit un nouvel article 154.15 sanctionnant la "Publication - pendant la période de campagne électorale, le jour du

<sup>29</sup> Voir Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, CDL-AD(2002)23rev2-cor, para. 112.

<sup>30</sup> La Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole facultatif ([A/RES/61/106](#)) ont été adoptés le 13 décembre 2006 au siège des Nations Unies à New York. Le texte est disponible sur [ce lien](#).

<sup>31</sup> Para. 18 du rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale.

<sup>32</sup> Ibid., para. 19.

scrutin, avant la fin du scrutin ou le jour précédent - de fausses informations ou de calomnies via les technologies de l'information et de la communication, de source anonyme, sur un parti politique (une alliance de partis politiques) ou un candidat aux élections, dans le but de porter atteinte à sa réputation". La disposition énumère également un certain nombre de circonstances aggravantes conduisant à une sanction plus sévère. Cette disposition aborde la question très complexe de la réglementation des fausses informations ou des nouvelles destinées à influencer les électeurs. Jusqu'à présent, très peu de pays ont adopté une législation permettant aux tribunaux ou aux organes électoraux de mettre fin à la diffusion de fausses informations dans le contexte électoral, la Pologne<sup>33</sup> et plus récemment la France constituant des exceptions notables<sup>34</sup>.

74. La criminalisation de la publication d'informations dans le contexte électoral soulève des questions évidentes au regard de l'article 10 de la CEDH et de la Constitution arménienne. Les restrictions doivent être prévues par la loi, avoir un but légitime et être nécessaires et proportionnées. Comme le souligne la jurisprudence de longue date de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 10 de la CEDH laisse peu de place aux restrictions du discours politique<sup>35</sup>. Les hommes politiques doivent accepter que leurs déclarations et leurs actions fassent l'objet d'un examen public plus attentif, tant en ce qui concerne leur fonction que leur vie privée<sup>36</sup>. C'est pourquoi la Cour européenne des droits de l'homme a estimé, dans plusieurs affaires, que l'application de la législation visant à prévenir la diffusion de fausses informations dans le contexte électoral constituait une ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression au regard de l'article 10 de la CEDH<sup>37</sup>. Si la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu l'importance de la lutte contre la diffusion de fausses informations dans le contexte électoral, elle a, dans le même temps, souligné l'importance particulière de la libre circulation des informations et des opinions pendant la période électorale<sup>38</sup>. Le contexte électoral brouille donc dans une certaine mesure la distinction bien établie<sup>39</sup> entre les déclarations de faits, qui peuvent être déterminées par un tribunal, et les jugements de valeur, qui ne sont pas susceptibles d'être prouvés mais qui doivent être étayés par une certaine base factuelle. En ce qui concerne les opinions et les informations relatives aux élections, qui sont diffusées pendant la campagne électorale, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que ces déclarations devaient être considérées comme faisant partie d'un débat sur des questions d'intérêt public, sauf preuve du contraire<sup>40</sup>.

75. En ce qui concerne la campagne électorale sur internet et les médias sociaux, la Commission de Venise souligne dans ses Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques dans les processus électoraux<sup>41</sup> que les principes touchant à la liberté d'expression et impliquant un débat public robuste doivent être traduits dans l'environnement numérique, en particulier en période électorale.

**76. Ces principes suggèrent que le législateur doit veiller à ce que le seuil fixé dans la loi pour que les tribunaux sanctionnent les fausses informations ne soit pas si bas qu'il étouffe le débat politique.**

---

<sup>33</sup> Voir l'article 72 de la loi du 16 juillet 1998 sur les élections aux conseils municipaux, aux conseils de district et aux assemblées régionales.

<sup>34</sup> Voir Code électoral, article L163-2, tel que modifié par la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

<sup>35</sup> Voir par exemple *Kość c. Pologne*, 1er juin 2017, requête n° 34598/12, par. 35, *Bédar c. Suisse* [GC], 29 mars 2016, requête no 56925/08, par. 49, *Süreker c. Turquie* [GC], 8 juillet 1999, requête n° 26682/95, para. 61 et *Castells c. Espagne*, 23 avril 1992, requête n° 1798/85, para. 42.

<sup>36</sup> Voir par exemple *Couderc and Hachette Filipacchi Associés v. France* [GC], no. 40454/07, para. 119-120.

<sup>37</sup> Voir *Kwiecień c. Pologne*, n° 51744/99 ; *Kita c. Pologne*, n° 57659/00 ; *Brzeziński c. Pologne*, n° 47542/07.

<sup>38</sup> *Brzeziński c. Pologne*, n° 47542/07, para. 55.

<sup>39</sup> Voir par exemple *Lingens c. Autriche*, no 9815/82, para. 46 ; *Pedersen et Baadsgaard c. Danemark* [GC], n° 49017/99, para. 76 ; *Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France* [GC], n° 21279/02 et 36448/02, para. 55.

<sup>40</sup> Voir *Kwiecień c. Pologne*, no. 51744/99, para. 51.

<sup>41</sup> [CDL-AD\(2020\)037](#), Principe 1, para. 47 et s.

77. Une condition minimale est que l'ingérence dans la liberté d'expression soit clairement et précisément circonscrite par la loi. Alors que la notion de "fausse information" peut, dans de nombreux cas, être déterminée de manière objective, l'expression "diffamation" renvoie à une norme hautement subjective. Lors d'élections, les informations relatives à la moralité d'un candidat et à son aptitude à exercer ses fonctions sont clairement des informations pertinentes pour les électeurs<sup>42</sup>. Par conséquent, la criminalisation de la "calomnie" dans le contexte électoral devrait être reconsidérée et, au minimum, précisée plus clairement afin d'éviter les décisions arbitraires et un effet paralysant sur le débat électoral et le contrôle des politiciens<sup>43</sup>. Quant à la notion de "fausse information", le législateur pourrait envisager d'en qualifier l'application, par exemple en fixant un seuil de preuve plus élevé, ou en exigeant que la fausse information soit destinée à servir un objectif illégitime de tromperie des électeurs. Le champ d'application de l'article 154.15 est quelque peu limité puisqu'il semble ne viser que les modes d'expressions anonymes tels que les comptes anonymes sur les médias sociaux. Toutefois, la formulation "via les technologies de l'information et de la communication, source anonyme" n'est pas très claire et peut également faire référence à des informations extraites de sources anonymes mais publiées par des individus et des groupes identifiables. En outre, dans un contexte électoral, il peut y avoir des raisons légitimes de divulguer des informations sur des candidats de manière anonyme ou sur la base de sources anonymes. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc de clarifier cette disposition afin qu'elle n'interfère pas avec des objectifs légitimes, par exemple les médias d'investigation.**

78. La portée du nouvel article 154.15 devrait donc être reconsidérée, et le législateur doit soigneusement peser le pour et le contre entre la restriction de la liberté d'expression d'une part et le droit de communiquer des informations d'autre part, en tenant compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 10 de la CEDH<sup>44</sup>.

79. Les dispositions proposées à l'article 26 du code électoral sur la campagne par des tiers sont très complètes, tout comme la sanction connexe proposée à l'article 3 de la loi portant modification du Code des infractions administratives. Cependant, elles semblent couvrir les personnes physiques. Cela pourrait avoir pour effet d'entraver la capacité des individus à exprimer leurs opinions politiques pendant une campagne. **Cet élément de la réglementation relative aux tiers devrait être réexaminé.**

#### **F. Amendements relatifs aux listes électorales et à l'inscription sur les listes électorales**

80. L'avis conjoint de juin 2016 a recommandé de prendre des mesures pour accroître la transparence et la disponibilité des listes d'électeurs signées que les candidats ou leurs mandataires peuvent contrôler. Selon le projet d'article 14.2, les listes d'électeurs seront publiées par les circonscriptions électorales sur Internet 40 jours avant le jour du scrutin ou 20 jours en cas d'élection anticipée. Selon l'article 14.6, les listes d'électeurs signées seront disponibles sur un site web désigné jusqu'à ce que le résultat final de l'élection soit prêt, ou en cas de recours, jusqu'à ce qu'une décision judiciaire finale soit prononcée. Toutefois, les amendements et la note explicative n'indiquent pas clairement quelles mesures seront mises en œuvre pour garantir le secret du vote lorsque les listes électorales signées seront accessibles au public. Le Code de bonne conduite en matière électorale considère l'abstention comme un choix politique et recommande que les listes électorales ne soient pas publiées si le secret de ce choix peut être violé<sup>45</sup>. En outre, la déclaration interprétative du code de bonne

<sup>42</sup> Voir par exemple Brzeziński c. Pologne, n° 47542/07, para. 52-54.

<sup>43</sup> Il convient toutefois de noter que la diffamation a été dépénalisée en 2010 et que le code civil prévoit des dommages et intérêts à la place.

<sup>44</sup> Voir Bulgarie, avis conjoint sur des amendements au Code électoral, CDL-AD(2017)016, para. 49.

<sup>45</sup> Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev2-cor), para. 5.

conduite en matière électorale recommande que "l'accès à la liste des électeurs ayant voté soit significatif, soit accordé pour une période de temps suffisante et se fasse dans des conditions contrôlées"<sup>46</sup>. Dans leur premier avis conjoint sur le projet de Code électoral de l'Arménie, le BIDDH et la Commission de Venise ont recommandé de revoir une disposition similaire afin d'assurer la protection des données et le secret du vote<sup>47</sup>. Au cours des réunions avec les parties prenantes, la délégation a appris qu'il y avait un large soutien à la publication des listes électorales signées. Les interlocuteurs rencontrés ont perçu cette mesure comme un moyen efficace de lutter contre la fraude électorale due à des listes d'électeurs gonflées et ont estimé qu'elles assurent une plus grande transparence des élections. Sur la base du consensus observé en la matière et de la nécessité d'accroître la confiance dans les registres électoraux en Arménie, **la Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent que la publication des listes électorales signées peut participer à la transparence globale du processus électoral, à condition que cette mesure reste strictement temporaire et se limite de préférence aux prochaines élections. Par la suite, les autorités électorales devraient accorder une grande priorité à l'amélioration de l'exactitude et de l'intégrité des listes électorales.** Ces mesures temporaires devraient ensuite être révisées dans un avenir proche, lorsque d'autres garanties moins restrictives des droits fondamentaux (comme l'exigence de cartes d'identité pour les électeurs) seront pleinement mises en œuvre.

81. L'article 15 établit une procédure en ligne permettant à chacun de demander la correction des listes électorales en cas d'inexactitude. La procédure semble simple et non bureaucratique, ainsi que raisonnablement et rapide. Le BIDDH et la Commission de Venise ont été informés lors de la réunion avec la vice-ministre de la Justice que le règlement général s'appliquait et que les électeurs pouvaient faire appel aux tribunaux si leurs demandes de corrections en ligne étaient rejetées. Selon les clarifications reçues du Ministère de la Justice, l'article 15 (3) du Code électoral s'applique également aux demandes d'ajouts à la liste électorale déposées électroniquement.

82. Des changements importants concernent la question de l'identification des électeurs et de sa fiabilité, qui était une question soulevée dans les avis précédents<sup>48</sup>. L'article 11.1 des amendements suit les recommandations précédentes puisqu'il exige qu'un document d'identification valide soit inclus dans la liste des électeurs. Cette mesure améliorera la fiabilité des élections et peut résoudre les préoccupations de longue date concernant l'usurpation d'identité d'électeurs résidant *de facto* à l'étranger. En outre, l'article 15.3 des amendements introduit une clause de flexibilité à cette règle générale. Il stipule que "les personnes inscrites à l'adresse figurant dans la description de la circonscription électorale concernée, mais qui ne sont pas inscrites sur la liste électorale de cette circonscription au motif qu'elles ne disposent pas d'une pièce d'identité valide le jour du scrutin" peuvent présenter une demande d'inscription sur la liste. Cette disposition pourrait résoudre le problème des citoyens qui ont le droit de vote mais ne possèdent pas de document d'identification.

83. Sur une question plus spécifique, l'utilisation du terme "organisme autorisé" dans l'ensemble du code prête à confusion. L'article 8.7 identifie le Registre national de la population de la République d'Arménie comme l'un de ces organismes. Cependant, l'article 15.3 fait référence à un "organisme supérieur autorisé", qui n'est pas défini. L'"organe autorisé" se voit également conférer des pouvoirs en matière de circonscriptions électorales et de bureaux de vote au chapitre 3 et il n'est pas évident que ces tâches incombent au

---

<sup>46</sup> Déclaration interprétative de la Commission de Venise au Code de bonne conduite en matière électorale sur la publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections, CDL-AD(2016)028, para. IV A. En outre, le paragraphe 10 de l'Observation générale 16 du PIDCP stipule que "Des mesures efficaces doivent être prises par les États pour veiller à ce que les informations concernant la vie privée d'une personne ne parviennent pas aux mains de personnes qui ne sont pas autorisées par la loi à les recevoir, les traiter et les utiliser, et ne soient jamais utilisées à des fins incompatibles avec le Pacte."

<sup>47</sup> CDL-AD(2016)019, para. 61.

<sup>48</sup> CDL-AD(2016)019, para. 59, CDL-AD(2016)031, para. 44.

Registre national de la population, bien qu'elles semblent l'être dans les amendements. Le ministère de la Justice a précisé à cet égard que la police exerce les fonctions du registre national de la population et agit en tant qu'organe supérieur autorisé pour ce registre, conformément à la loi sur les procédures administratives. La police est également l'organe autorisé mentionné au chapitre 3, qui aide la CEC et met à jour les informations relatives à la résidence, y compris, mais sans s'y limiter, par des visites de porte à porte et la synchronisation des données provenant d'autres institutions publiques.

### **G. Amendements relatifs aux procédures d'enregistrement des candidats et des listes**

84. Les modifications proposées prévoient l'enregistrement en ligne des candidats, ce qui devrait rendre les processus électoraux plus fluides et plus favorables aux candidats.

85. En outre, les amendements<sup>49</sup> prévoient l'obligation d'inclure une liste équilibrée entre les sexes, de sorte qu'un candidat sur trois dans l'ordre de la liste des candidats doit être représenté par le sexe le moins représenté et qu'aucun sexe ne peut être représenté dans la liste par plus de 65% (au lieu de 70% dans le code actuel). De telles règles, tant au niveau national que local, sont les bienvenues<sup>50</sup> et répondent aux normes internationales en la matière<sup>51</sup>.

86. Lors des élections nationales, les partis politiques et leurs alliances doivent également présenter à la CEC leur programme électoral (article 87, paragraphe 2.10). Cette exigence semble disproportionnée car il ne devrait pas appartenir aux autorités de l'Etat de décider des objectifs et des programmes des partis politiques ni des candidats. **Il est recommandé d'abandonner cet amendement ainsi que l'exigence de présenter la charte du parti politique** (voir également l'article 87.6). Si cette exigence a été justifiée par plusieurs parties prenantes comme une mesure visant à renforcer la cohésion idéologique des partis politiques, la présentation de ces documents à la CEC ne poursuit aucun objectif légitime. Il appartient aux partis politiques de décider de la manière de présenter leurs programmes aux électeurs. Si la charte d'un parti politique n'est pas conforme à la législation sur les partis politiques, la conséquence ne devrait pas être la radiation mais l'obligation de mettre la charte en conformité avec la loi ou la dissolution du parti politique. En outre, le rejet de l'enregistrement des candidats ou des listes (article 89.2 (6)) ne doit pas conduire à une appréciation subjective des règles internes/des chartes des partis politiques pouvant conduire au rejet de leur enregistrement<sup>52</sup>.

87. La caution électorale est réduite pour les partis politiques et augmentée pour les alliances. Comme précisé dans l'avis conjoint de 2016, paragraphe 67, il convient de garder à l'esprit que le montant de la caution électorale ne doit pas créer un obstacle déraisonnable à la candidature. La diminution de ce montant à payer n'est réduite que dans une faible mesure, comportant toujours le risque qu'elle empêche certains partis politiques bénéficiant d'un soutien notable d'enregistrer des candidats. **Bien que l'amendement aille dans la bonne direction, il est recommandé de réduire encore plus la caution.** Le même commentaire s'applique aux élections locales (articles 112.3.1 et 134.3.7).

---

<sup>49</sup> Articles 86.3, 104.2 ; 146.7 pour les conseils communautaires d'aînés.

<sup>50</sup> Voir l'[avis conjoint sur le projet de code électoral du 18 avril 2016](#), para. 118-122 et section L.

<sup>51</sup> Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.5, et la déclaration interprétative du Code sur la [participation des femmes aux élections](#).

<sup>52</sup> Voir [Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques - Deuxième édition](#), para. 85 et suivants, para. 99.

## H. Amendements relatifs au financement des partis politiques et des coalitions ainsi que des campagnes électorales

88. Le système de financement des partis politiques et des campagnes fait une large place au financement public. Il ne peut y avoir de dons par des personnes morales ni de dons anonymes, conformément à une recommandation antérieure<sup>53</sup>. Toutes les contributions doivent être reflétées dans le compte officiel de la campagne. L'article 29.4 proposé semble avoir pour effet que les données relatives à toutes les contributions sont déclarées et publiées sur le site web de la CEC, y compris le nom et le numéro d'identification. Le risque existe que ce niveau de transparence décourage les citoyens de toute participation au système politique.

89. Une recommandation de longue date vise à ce que la loi fournisse une définition légale des dépenses de campagne, afin que tous les coûts liés aux campagnes électorales soient inclus. L'article 30 semble suivre au moins partiellement cette recommandation, en énumérant un nombre non exhaustif ("les dépenses suivantes doivent également...") de dépenses qui doivent être effectuées uniquement aux frais du fonds de campagne. L'article 20.8 exige également que le soutien financier aux événements ne soit effectué qu'au moyen du fonds de campagne, ce qui est répété à l'article 30.1.4.

90. L'article 31 contient de nouvelles dispositions sur les volontaires qui sont conformes aux recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH. L'article 26.6 contient une interdiction générale du financement étranger des campagnes électorales, ce qui semble compréhensible pour un petit pays doté d'une importante diaspora. Comme l'ont précisé les interlocuteurs lors des réunions en ligne des 8 et 9 avril 2021, cette interdiction ne s'applique pas aux citoyens arméniens à l'étranger, qui jouissent des mêmes droits que tous les citoyens du pays.

91. Les règles relatives aux dons vont être renforcées par de nouvelles infractions administratives. De nouvelles règles sur les manifestations de bienfaisance à l'article 24 permettront de combler une éventuelle lacune. Les règles relatives à l'utilisation du fonds électoral ont été renforcées. Les fonds excédentaires sont reversés au parti plutôt qu'au budget de l'État. L'article 28.2(2) proposé réduit le seuil de retour des dépôts électoraux à 2%, au lieu des 4% prescrits par le Code électoral actuel, mettant ainsi en œuvre une recommandation en suspens<sup>54</sup>.

92. Conformément à la recommandation de l'avis conjoint de 2016, l'article 32 indique expressément que le service de contrôle et d'audit est indépendant des commissions électorales et que son chef occupe un poste indépendant. Les délais de soumission des rapports à la CEC sont passés de 2 à 7 jours, ce qui devrait permettre un audit significatif. Conformément aux recommandations de l'avis conjoint de 2016, les amendements permettent au Service de contrôle et d'audit d'exiger des institutions publiques et des entités privées des informations pertinentes pour réaliser l'audit<sup>55</sup>.

93. Si le plafond fixé pour le fonds de campagne est dépassé de 20% ou plus, l'article 30.6 du projet de loi ainsi que la loi actuelle exigent qu'un tribunal (à la demande de la CEC) révoque l'enregistrement d'un candidat, d'un parti ou d'une liste électorale. Si des sanctions sévères peuvent être nécessaires pour garantir l'égalité des chances, **le BIDDH et la Commission de Venise s'interrogent sur la proportionnalité d'une sanction aussi sévère et automatique, sans aucune évaluation de la culpabilité. Par exemple, il n'est pas clair si les actions de tiers, hors du contrôle du candidat ou du parti, peuvent être**

---

<sup>53</sup> Avis conjoint sur le projet de Code électoral du 18 avril 2016, CDL-AD(2016)019, para. 75.

<sup>54</sup> Deuxième avis préliminaire conjoint sur le code électoral (tel que modifié le 30 juin 2016), CDL-PI(2016)008, para. 20.

<sup>55</sup> Avis conjoint sur le projet de Code électoral du 18 avril 2016, CDL-AD(2016)019, para. 79.

**attribuées au candidat ou au parti et conduire à la révocation de leur inscription pour dépassement du plafond de dépenses. Le tribunal devrait être habilité à prendre une décision fondée sur l'évaluation de la situation dans son ensemble.**

#### **I. Interdiction d'abuser des ressources administratives et garanties de la libre expression de la volonté des électeurs**

94. Conformément aux recommandations de l'avis conjoint de 2016 et aux lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH pour prévenir et répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux<sup>56</sup>, il convient de saluer les modifications apportées au code électoral et aux autres lois concernant l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les élections. Il s'agit notamment de l'interdiction, pendant la campagne, d'utiliser des informations fournies à des fins officielles mais non publiées officiellement. En outre, il est interdit d'annoncer de nouveaux régimes de sécurité sociale pendant la campagne, sauf s'ils sont déjà inscrits au budget. En outre, il est proposé que lorsqu'un fonctionnaire participe, en tant que fonctionnaire, à des discussions de nature politique pendant une campagne électorale, l'objectif de cette participation soit limité à la fourniture d'informations sur la position officielle.

95. L'article 25 (article 23 du code actuel) établit de nouvelles garanties de neutralité des pouvoirs publics en définissant de manière exhaustive ce que sont les ressources administratives et en interdisant leur utilisation pendant l'organisation et le déroulement des campagnes électorales. Le même article augmente également les catégories de personnes qui occupent des fonctions publiques ou des postes de service public et qui ne sont pas autorisées à participer à la campagne électorale.

96. En outre, les projets de loi visant à apporter des modifications et des compléments à la Loi sur la fonction publique et au Code des infractions administratives renforcent la neutralité des fonctionnaires et des personnes qui occupent des fonctions publiques, établissent de nouveaux devoirs, de nouvelles interdictions et sanctions. En outre, conformément aux recommandations de l'avis conjoint de 2016, la proportionnalité des amendes devrait être examinée par rapport aux sanctions pour des violations de nature similaire<sup>57</sup>.

97. L'article 3 du projet de loi modifiant la Loi sur la fonction publique, qui traite des activités politiques des fonctionnaires, constitue une tentative bienvenue de mettre un terme à l'utilisation de la réputation et du prestige de la fonction occupée par les fonctionnaires dans le cadre d'une campagne électorale. Cette disposition ne s'applique pas aux agents publics qui sont eux-mêmes candidats.

#### **J. Amendements relatifs aux opérations de vote et d'après-vote**

98. En général, la réglementation des opérations de vote et de dépouillement aux chapitres 11 et 12 détaille chaque étape des opérations. L'article 53.8 exige des "preuves solides" pour recompter les résultats du vote dans les circonscriptions électorales ou si l'examen des protocoles a laissé la commission électorale de la circonscription "incertaine". Il n'est pas clair à quoi se réfèrent les termes "preuve solide" et "incertain". Selon les clarifications reçues du ministère de la Justice, les "preuves solides" dans le contexte du système juridique arménien impliquent qu'une justification est nécessaire pour demander un recomptage. Si ces termes et leur évaluation sont clairs dans le contexte du système juridique

---

<sup>56</sup> Voir Arménie - Avis conjoint sur le projet de Code électoral en date du 18 avril 2016, CDL-AD(2016)019, para. 80. Voir également les [lignes directrices conjointes pour prévenir et répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux](#), partie II.A.1.1.

<sup>57</sup> Voir les lignes directrices précitées, notamment II. A. 1.3 ; II. A. 3 ; II. A. 4.1-4.2 ; II. A. 5.2.

arménien, cela est bienvenu ; mais ils devraient se référer à une norme objective comprise et partagée par tous les agents électoraux et les parties prenantes.

99. Les modifications de l'article 72 visent à accroître la transparence du dépouillement, ce qui est bienvenu. L'article 73 précise les conditions dans lesquelles un bulletin de vote est déclaré nul lorsqu'il contient une écriture quelconque ou lorsqu'un objet autre que le bulletin de vote se trouve dans l'enveloppe. Cette dernière condition est nouvelle. Ces conditions sont objectives et ne semblent pas permettre des invalidations arbitraires des bulletins de vote.

#### **K. Modifications relatives aux procédures de recours**

100. Les plaintes relatives à l'inscription sur les listes électorales (article 15) n'ont pas été modifiées en substance, sauf en ce qui concerne les délais. D'autres modifications concernent les articles 51 et 52.

101. Une évolution positive est que les recours peuvent également être soumis par voie électronique (article 52, paragraphe 1). La qualité pour agir dans les procédures de recours est large. Les amendements ajoutent la possibilité pour les organisations non gouvernementales de soumettre des recours si elles constatent une violation des principes du droit de suffrage énumérés à l'article 7 de la Constitution. Cependant, la recommandation précédente d'accorder une capacité plus large à introduire des contestations n'a pas été satisfaite, car le projet d'article 51.12 n'inclut pas les électeurs dans les catégories de personnes ayant la capacité juridique de contester les résultats du vote dans les circonscriptions électorales ; par conséquent, il n'offre pas un recours effectif, contrairement aux engagements de l'OSCE et aux normes internationales<sup>58</sup>. De même, le délai pour soumettre une demande de recomptage, "le jour suivant le scrutin, de 12h00 à 18h00 ou le deuxième jour suivant le scrutin, de 9h00 à 11h00", conformément à l'article 53.1 du projet de code électoral, reste excessivement court, contrairement à une recommandation antérieure de la Commission de Venise et du BIDDH<sup>59</sup>.

102. L'article 51, paragraphes 12.2 à 12.4, prévoit la possibilité de demander l'invalidation des résultats d'une élection également pour les mandataires, les membres des commissions électorales locales et les observateurs. Cette possibilité n'est pas contraire aux normes internationales, bien qu'elle soit rarement observée dans d'autres pays, car elle pourrait surcharger les administrations électorales ou les tribunaux compétents pour de tels recours<sup>60</sup>.

#### **L. Amendements relatifs aux droits et devoirs des observateurs électoraux**

103. Toutes les recommandations de l'avis conjoint précédent ont été prises en compte et les amendements sont positifs. Les organisations qui effectuent des missions d'observation peuvent le faire conjointement (article 34.2). Le processus d'accréditation est simplifié et se fait par Internet sans délai (article 34.3 ; dans la loi précédente, la CEC avait 12 jours pour délivrer des certificats aux observateurs) et il est possible de s'inscrire en tant qu'observateur plus tard, 10 jours avant les élections au lieu de 15 jours auparavant, ainsi que de soumettre la liste des personnes observant pour une organisation seulement trois jours avant les élections (article 34.2).

104. La formulation de l'article 34.5 offre certaines garanties contre la révocation des permis des observateurs pour des infractions mineures au Code électoral. Les restrictions à l'exercice de la fonction d'observateur pour certains groupes en raison de leur fonction semblent

---

<sup>58</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, para. 3.3 (f) ; PIDCP, art. 3(a) ; CEDH, art. 13.

<sup>59</sup> Deuxième avis préliminaire conjoint sur le Code électoral (tel que modifié le 30 juin 2016), CDL-PI(2016)008, para. 71.

<sup>60</sup> Voir CDL-AD(2020)025, para. 73-74.

justifiées et proportionnelles et correspondent en partie aux catégories énumérées dans la ligne directrice 4.3 des Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux.

105. L'article 34.10 prévoit une liste de personnes qui ne peuvent pas agir en tant qu'observateurs. Il doit être interprété de manière à ce que ces personnes ne puissent pas être des observateurs nationaux, alors que, par exemple, des juges étrangers pourraient observer les élections en Arménie.

## V. Amendements relatifs à d'autres lois

106. Les amendements proposés à la **loi sur le service public** visent à garantir la neutralité de la fonction publique et à éviter une situation où les fonctionnaires affichent publiquement leur affiliation à un parti ou leurs préférences politiques. Cet objectif est conforme au principe de l'État de droit<sup>61</sup>. La mise en œuvre de ces exigences proposées dans le projet de loi pourrait être difficile, car la frontière entre les propositions fondées sur l'expertise et les propositions politiques n'est pas claire. Les fonctionnaires jouissent également de la liberté d'expression et toute restriction à cet égard doit être clairement stipulée dans la loi. Il est important d'éviter les mesures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires fondées sur la pure volonté politique, sur la base de critères vagues tels que la "retenue politique" (voir l'article 27.1.1 proposé) ou les "discussions de nature politique" (article 27.1.6). Il est plutôt recommandé de prévoir des normes interdisant au fonctionnaire et au parti politique de déclarer publiquement leur affiliation à un parti politique, et de participer aux activités de campagne organisées par le parti politique en tant que fonctionnaire (c'est-à-dire dans l'exercice de ses fonctions officielles).

107. L'article 32.1.5 actuel<sup>62</sup> interdit aux fonctionnaires d'utiliser des informations officielles à des fins non officielles, y compris dans le cadre d'une campagne électorale. Cette disposition présente l'avantage que les informations officielles qui ne sont pas du domaine public ne peuvent pas être utilisées à l'avantage des partis qui ont accès à ces informations en vertu de leur fonction. Toutefois, la formulation de cette restriction devrait être reconsidérée afin d'être compatible avec une plus grande transparence de l'information sur les activités de l'État. Ainsi, l'utilisation des informations publiques ne devrait pas être limitée en fonction de qui les utilise, mais en fonction de leur contenu.

108. Les modifications du **Code du travail** introduisent un "congé électoral" non rémunéré afin de permettre aux personnes occupant des fonctions publiques et à celles qui sont au service du public de participer à une campagne électorale. Le nouvel article 176.2 semble couvrir les candidats aux élections et les autres personnes participant à la campagne. Ces dispositions sont liées aux dispositions relatives au congé sans solde pour les fonctionnaires, comme le permet le code électoral dans son article 25. Cette disposition stipule que tout citoyen est libre de participer à des activités électorales en dehors de ses heures de travail normales. Le ministère de la Justice a déclaré dans ses commentaires que cela signifie que les employés qui souhaitent participer à des activités électorales pendant ce qui aurait été leurs heures de travail doivent prendre un congé non rémunéré. Une obligation générale de prendre un congé sans solde pour toute activité de campagne électorale entraînerait une charge économique importante pour les fonctionnaires dans l'exercice de leurs droits civils et politiques dans le cadre d'une élection. La proportionnalité de cette restriction à la liberté d'expression, à la liberté d'association et au droit d'éligibilité dépend de sa portée. En l'état actuel de la disposition, elle semble s'appliquer à un large éventail d'agents publics, quels que soient leur rang et leur position et quelle que soit l'institution, à l'exception des catégories

---

<sup>61</sup> Voir la liste des critères de l'État de droit, para. 114 sur la corruption et les conflits d'intérêts.

<sup>62</sup> Inclus à partir de la loi du 25 mars 2020.

mentionnées à l'article 25.3, alinéas 3 à 15<sup>63</sup>. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc de clarifier la portée précise de cette restriction afin que les fonctionnaires puissent participer à une campagne électorale en dehors de leurs fonctions officielles.**

109. Les sanctions pénales pour violation de l'interdiction de la double nationalité, conformément au projet d'article 10 de la loi portant modification du Code pénal, devraient être examinées à la lumière de l'article 3 du premier protocole de la CEDH. Une restriction générale du droit de se présenter aux élections en raison de la double citoyenneté serait probablement considérée comme une restriction disproportionnée<sup>64</sup>. Tant que l'Arménie accepte la double citoyenneté, le fait de posséder deux citoyennetés ne devrait pas être un motif d'inéligibilité au Parlement et ne devrait donc pas être criminalisé<sup>65</sup>.

110. Les sanctions prévues pour l'obstruction des assemblées et l'obligation ou le refus de participer à ces assemblées semblent être conformes aux Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique. **Cependant, le BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la législation relative aux élections ou la loi réglementant les assemblées spécifie clairement les conditions de ce qui constitue une obstruction à la tenue d'assemblées, ce qui signifierait exclure des personnes de la participation à une assemblée.**

---

<sup>63</sup> Comparez avec la Norvège, où le droit de se présenter aux élections est limité pour les fonctionnaires des ministères relevant du gouvernement, quel que soit leur rang, mais pas pour les autres fonctionnaires.

<sup>64</sup> Voir CourEDH, [Tănase c. Moldova](#), 27 avril 2010, requête n° 7/08. Voir également l'[avis provisoire conjoint sur le projet de nouveau Code électoral de l'Arménie](#), para. 35. [Voir le premier avis sur le projet d'amendements à la Constitution \(chapitres 1 à 7 et 10\) de la République d'Arménie](#), paragraphe 54. [Voir également le Rapport sur le droit électoral et l'administration électorale en Europe](#), en particulier les paragraphes 86 et 87.

<sup>65</sup> Dans ce contexte, il convient de noter que l'Arménie n'a pas ratifié la Convention européenne sur la nationalité.