



Strasbourg, Varsovie, le 19 juillet 2016

CDL-PI(2016)008

**Avis de la Commission de Venise n° 853/2016
Avis du BIDDH de l'OSCE n° ELE-ARM/293/2016**

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)
BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE
L'HOMME DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)**

ARMÉNIE

DEUXIÈME AVIS CONJOINT PRÉLIMINAIRE

SUR LE CODE ÉLECTORAL

(TEL QUE MODIFIÉ LE 30 JUIN 2016)

Sur la base des observations de :

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande),
Mme Paloma BIGLINO CAMPOS (membre suppléant, Espagne),
M. Evgeni TANCHEV (membre, Bulgarie),
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège),
M. Vasil VASHCHANKA (expert, OSCE/BIDDH)**

I. Introduction

1. L'Arménie, qui a adopté une nouvelle Constitution par un référendum tenu le 6 décembre 2015, est passée d'un régime semi-présidentiel à un régime parlementaire. Le nouveau système électoral instauré par les articles 89 et 210 de la nouvelle Constitution requiert l'entrée en vigueur d'un nouveau Code électoral au 1^{er} juin 2016.

2. En février 2016, la ministre de la Justice de la République d'Arménie, Mme Arpine Hovhannisyan, a demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) et au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) leur avis sur le projet de code électoral. La ministre a soumis trois versions successives du projet de code.

3. Un premier avis conjoint a été élaboré sur la base de la dernière version du projet de code (datée du 18 avril 2016). Compte tenu du délai réduit, il a été envoyé, sous une forme préliminaire, aux autorités arméniennes et rendu public le 10 mai 2016 (CDL-PI(2016)004).

4. L'Assemblée nationale a adopté un nouveau Code électoral le 25 mai 2016 (CDL-REF(2016)042), par 102 voix pour, 17 voix contre et 3 abstentions. Conformément à la Constitution, le Code est entré en vigueur le 1^{er} juin 2016.

5. Lors de sa 107^e session plénière, tenue les 10 et 11 juin 2016, la Commission de Venise a entériné l'avis élaboré conjointement avec le BIDDH de l'OSCE sur le projet de code électoral de l'Arménie daté du 18 avril 2016 (CDL-AD(2016)019). Cet avis est désigné ci-après par l'expression « premier avis conjoint ».

6. A cette session plénière, la ministre de la Justice a informé la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE que des modifications supplémentaires, dont certaines répondaient à des recommandations formulées dans le premier avis conjoint, pourraient être soumises au Parlement lors d'une session extraordinaire avant la fin juin 2016. La ministre a donc invité les rapporteurs à tenir une réunion de travail avec les autorités arméniennes pour discuter des améliorations qui pourraient encore être apportées au code. La ministre a aussi sollicité un autre avis conjoint sur la version finale du Code électoral amendé, notamment sur la question de savoir dans quelle mesure les nouveaux amendements tenaient compte des recommandations figurant dans le premier avis conjoint. La ministre a demandé que cet avis soit transmis et rendu public sous une forme préliminaire courant juillet. La Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE ont accueilli favorablement cette demande. La ministre a confirmé la demande dans une lettre envoyée le 2 juillet 2016.

7. Le 15 juin 2016, dans le cadre des « négociations au format 4+4+4 », les partis au pouvoir - le Parti républicain et la Fédération révolutionnaire arménienne (Dachnaksoutioun) – et les partis d'opposition - le Congrès national arménien, Arménie prospère et Etat de droit - sont parvenus à un accord « sur l'établissement, dans le nouveau Code électoral, de mécanismes organisationnels et techniques de contrôle de la légalité du processus électoral ». Cet accord entre groupes parlementaires prévoyait : 1) un nouveau système d'inscription électronique initiale des citoyens et des électeurs ; 2) la création d'une commission officielle chargée de contrôler le processus d'enregistrement des citoyens pour les cartes d'identification, de mener des actions de sensibilisation et d'organiser l'enregistrement vidéo et la retransmission en direct sur internet des opérations de vote et du comptage des voix dans les bureaux de vote ; 3) la possibilité de consulter les listes électorales tamponnées aux fins de vérifications. L'accord se définissait comme un ensemble de mesures ; sa mise en œuvre dépendait de la disponibilité des fonds nécessaires, fournis en partie par des donateurs. Le gouvernement s'est engagé à convoquer une session extraordinaire de l'Assemblée nationale, pour que les modifications approuvées puissent être apportées au Code électoral.

8. Le 24 juin 2016, le groupe de travail du Conseil de l'Europe et du BIDDH de l'OSCE – composé, pour la Commission de Venise, de M. Richard Barrett, rapporteur, de M. Thomas Markert, de Mme Simona Granata-Menghini, de M. Pierre Garrone et de Mme Amaya Ubeda, et, pour le BIDDH de l'OSCE, de M. Richard Lappin et de M. Alexey Gromov – a rencontré trois députés, M. Mher Shalhgelyan (Etat de droit), M. Mikael Melkumyan (Arménie prospère) et Mme Naira Zohrabyan (Arménie prospère), pour discuter de la réforme électorale en cours. Le groupe a aussi participé à une séance de travail avec Mme Arpine Hovhannisyanyan, ministre de la Justice, M. Davit Harutyunyan, ministre – chef du personnel gouvernemental, et M. Vardan Poghosyan, responsable de l'équipe de la GIZ, au cours de laquelle il a été question d'amendements supplémentaires au Code électoral.

9. Du 27 au 30 juin 2016, l'Assemblée nationale a tenu une session extraordinaire, au cours de laquelle elle a adopté deux lois. La première (CDL-REF(2016)043) contient les amendements ayant fait l'objet d'un accord avec l'opposition. L'entrée en vigueur de cette loi dépend de l'adoption, par la Commission électorale centrale, avant le 1^{er} septembre 2016, d'une décision sur la mise à disposition des moyens de financer la collecte de données pour la délivrance de cartes d'identification, l'achat des équipements techniques et des logiciels pour l'inscription des électeurs, le soutien technique pour l'archivage électronique des données et la fabrication des cartes d'identification (article 11, dispositions transitoires). La seconde loi (CDL-REF(2016)044) contient les amendements qui prennent en compte certaines des recommandations présentées par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE dans leur premier avis conjoint. Cette seconde loi entrera en vigueur le 30 juillet 2016 (loi HO-119).

10. Le présent avis se fonde sur la traduction en anglais du projet de code électoral, fournie par les autorités arméniennes le 31 mai 2016 et le 1^{er} juillet 2016. Il convient de noter que toute analyse juridique fondée sur des textes de loi traduits peut se heurter à des problèmes d'interprétation liés à la traduction.

11. L'analyse du nouveau Code électoral contenue dans le présent avis conjoint ne prétend pas à l'exhaustivité. Elle consiste uniquement à examiner les amendements adoptés après la publication du premier avis conjoint, le 10 mai 2016, et à évaluer la compatibilité des amendements avec les recommandations formulées dans ce premier avis.

12. Le présent avis conjoint doit être lu en combinaison avec le premier avis conjoint (CDL-AD(2016)019), ainsi qu'avec les documents et avis conjoints antérieurs :

- les avis conjoints antérieurs émis par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE sur le Code électoral de la République d'Arménie et ses modifications¹ ;
- les rapports du BIDDH de l'OSCE sur les élections observées en République d'Arménie ;
- les rapports de l'APCE sur les élections observées en République d'Arménie ;

¹ Depuis 2001, la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE ont émis 11 avis sur la législation électorale de l'Arménie : Avis conjoint sur projet de code électoral de l'Arménie du 18 avril 2016, CDL-AD(2016)019 ; Avis conjoint final sur le Code électoral de l'Arménie, CDL-AD(2011)032 ; Avis conjoint intérimaire sur le projet de nouveau code électoral de l'Arménie, CDL-AD(2011)021 ; Avis conjoint sur le Code électoral de la République d'Arménie tel qu'amendé jusqu'en décembre 2007, CDL-AD (2008)023 ; Avis conjoint sur les amendements du 26 février 2007 au Code électoral de la République d'Arménie, CDL-AD(2007)023 ; Avis conjoint final relatif aux amendements au Code électoral de la République d'Arménie, CDL-AD(2007)013 ; Avis conjoint relatif au projet de code électoral de la République d'Arménie, CDL-AD(2006)026 ; Avis final sur les amendements au Code électoral de la République d'Arménie (Venise, 21-22 octobre 2005), CDL-AD(2005)027 ; Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral de l'Arménie par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE, CDL-AD(2004)049 ; Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Arménie, CDL-AD(2003)021 ; Avis conjoint relatif aux amendements au Code électoral de la République d'Arménie, CDL-AD(2002)029.

- le Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002), CDL-AD(2002)023rev ;
- le Document de Copenhague, adopté lors de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990), et d'autres engagements contractés au sein de l'OSCE ;
- d'autres documents internationaux et régionaux concernant la République d'Arménie, dont l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

13. Le présent avis a pour but d'aider les autorités, les partis politiques et la société civile d'Arménie dans leurs efforts continus visant à mettre au point un cadre juridique solide pour des élections démocratiques.

14. Le présent avis s'appuie sur les contributions des rapporteurs et des experts ; il a été communiqué aux autorités arméniennes à titre d'avis préliminaire et rendu public le 19 juillet 2016.

II. Résumé

15. La réussite d'une réforme électorale repose sur au moins trois éléments : 1) une législation claire et complète qui respecte 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 ; 3) l'engagement politique de mettre en œuvre pleinement la législation électorale, de bonne foi.

16. La réforme électorale considérée est issue de l'adoption, en décembre 2015, d'une nouvelle Constitution, qui a fait passer l'Arménie d'un régime politique semi-présidentiel à un régime largement parlementaire. Selon la Constitution, le nouveau Code électoral devait être adopté à bref délai (en l'espace de six mois). Si le système électoral est totalement nouveau, la réforme englobe cependant des aspects, comme la fiabilité des listes électorales, au sujet desquels le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise formulent depuis longtemps des recommandations. Il convient de noter que le nouveau Code électoral a été adopté à une large majorité le 25 mai 2016 et que cette adoption a été suivie d'un large accord politique entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition sur des mesures supplémentaires destinées à améliorer les conditions préalables indispensables à des élections démocratiques (des élections locales se tiendront à l'automne 2016 et des élections législatives au printemps 2017). Les organisations de la société civile ont aussi été associées de manière constructive aux négociations, bien qu'en définitive elles n'aient pas signé l'accord final. Celui-ci a formé la base des amendements supplémentaires au Code électoral adoptés par le Parlement le 30 juin 2016, qui prévoient notamment l'utilisation des nouvelles technologies pour la surveillance du processus électoral, sous réserve que les fonds nécessaires soient disponibles. Nombre de ces amendements supplémentaires peuvent être considérés comme des mesures visant à augmenter la confiance du public à l'égard du nouveau système électoral et des nouvelles procédures. Cette situation témoigne d'une attitude constructive bienvenue de la part de la majorité comme de l'opposition, qui peut favoriser l'application de bonne foi du nouveau Code électoral. La Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE saluent cet esprit de compromis et espèrent qu'il continuera à prévaloir lors de la mise en œuvre du Code électoral et de l'élection d'une nouvelle Commission électorale centrale à l'automne 2016.

17. Dans le premier avis conjoint sur le projet de Code électoral, la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE ont formulé trois recommandations principales et plusieurs autres. Le nouveau Code électoral, dans sa version du 30 juin, prend en compte nombre de ces recommandations.

- Le délai de formation d'une coalition politique après le premier tour des élections, permettant d'éviter un second tour, a été multiplié par deux : il est passé de trois à six jours à compter de la proclamation des résultats officiels. A compter de la décision d'organiser un second tour, le délai imparti pour former une coalition et y participer est passé de deux à cinq jours.
- La consultation des listes électorales « signées » (dans le nouveau Code, on parle plutôt de listes « tamponnées ») a été rendue possible, de deux nouvelles manières. D'une part, un dispositif technique permet d'imprimer un document contenant les numéros d'identification des personnes ayant voté, immédiatement après la clôture du scrutin. Les mandataires, les observateurs et les représentants des médias reçoivent un exemplaire de ce document et peuvent comparer les numéros d'identification avec l'original, signé, de la liste électorale, pendant 30 minutes (les amendements du 30 juin 2016 ont fait passer cette période de 20 à 30 minutes). D'autre part, en l'absence de ce dispositif, les mandataires peuvent s'adresser à la commission électorale de circonscription pour consulter les listes. Actuellement, ces deux possibilités s'excluent mutuellement. Leur application cumulative pourrait constituer une autre mesure de confiance bienvenue.
- L'obligation, pour les observateurs citoyens, de passer un examen a été supprimée. Selon le projet de code, certaines dispositions des statuts des organisations citoyennes d'observation devaient être en vigueur depuis au moins trois ans au moment des élections ; ce délai a été réduit à un an, mais l'exigence correspondante n'a malheureusement pas été totalement supprimée.
- L'obligation, pour le Président, de désigner la personne qui fera fonction de président de la Commission électorale centrale, ou un membre de la Commission, « en consultation avec les groupes parlementaires » a été ajoutée, de manière à ce que la désignation des responsables de l'administration des élections repose sur un consensus.
- L'indépendance des responsables de l'administration des élections a été renforcée grâce à l'établissement d'une liste exhaustive de motifs pouvant justifier de mettre fin à leur mandat de manière anticipée.
- La représentation des femmes a été renforcée : la proportion minimale de personnes de chaque sexe sur les listes de candidats a été portée de 25 à 30 pour cent, et les quotas ont été étendus pour la première partie de la liste à chaque groupe multiple de 3 (et non plus multiple de 4). Toutefois, ces nouveaux quotas ne s'appliqueront qu'à partir de 2021.
- La Commission électorale centrale est désormais tenue d'élaborer et de publier des documents de formation pour les membres de toutes les commissions électorales, les spécialistes, les candidats, les mandataires, les observateurs et les électeurs.
- De plus, le Code clarifie des dispositions importantes, en tenant compte de recommandations relatives aux campagnes électorales et à leur financement, à l'annulation de l'enregistrement de candidats et aux plaintes et recours.

18. Dans le premier avis conjoint, la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE avaient recommandé d'introduire les nouvelles technologies progressivement, avec des projets pilotes s'étalant sur plusieurs élections, à commencer par les prochaines élections locales. Ce serait une mesure utile d'amélioration de la confiance dans le système, qui permettrait de dépister d'éventuels problèmes techniques et de garantir le bon déploiement du dispositif. Le Code électoral prévoit maintenant la possibilité de mener des expériences pilotes lors des prochaines

élections locales (article 144.3). L'introduction des nouvelles technologies dépendra de la disponibilité des fonds nécessaires, fournis en partie par des donateurs externes. Si de nouvelles technologies sont mises en œuvre, il importera d'examiner très soigneusement un certain nombre d'autres points, ainsi que cela est recommandé dans le premier avis conjoint. Parmi ces points figurent notamment l'harmonisation des nouvelles dispositions avec la législation et les normes relatives à la protection des données, l'essai et l'homologation publics du matériel, la préparation de solutions de substitution en cas de problème, la formation suffisante du personnel électoral et l'information effective des électeurs et des partis politiques.

19. Dans le premier avis conjoint, la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE avaient recommandé de revenir sur les restrictions relatives au nombre de participants à une coalition. Les autorités arméniennes ont indiqué que, selon elles, ces restrictions sont indispensables au respect de l'exigence constitutionnelle de « stabilité » ; les autorités ont donc maintenu les restrictions.

20. Enfin, les recommandations de moindre importance contenues dans le premier avis conjoint n'ont pas été suivies, ou seulement en partie. C'est le cas des recommandations concernant l'interdiction générale de l'utilisation abusive de ressources administratives ; la transparence du processus de compilation ; les seuils appliqués aux partis politiques et aux alliances dans les élections de différents niveaux, ainsi que les seuils appliqués pour le remboursement de la caution ; la formation de listes de candidats pour les représentants des minorités ; la présentation de listes de candidats par des groupes de citoyens ; les délais impartis pour soumettre les documents nécessaires à l'enregistrement des listes de candidats dans le cas d'élections anticipées ; des délais raisonnables pour l'accréditation des observateurs et des représentants des médias ; l'étendue des activités du service de contrôle et d'audit et les délais qui lui sont applicables.

21. Les autorités arméniennes ont expliqué que, si certaines recommandations n'ont pas été suivies, cela est imputable aux accords avec l'opposition. C'est notamment le cas pour les quotas concernant les représentants des minorités nationales. La Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE encouragent les autorités à revenir sur ces questions lors des futures réformes électorales.

III. Observations générales

22. Selon un principe établi, les textes législatifs régissant des droits fondamentaux doivent être adoptés dans la transparence, à l'issue d'un débat public². Toute réforme électorale doit donc faire l'objet d'un débat ouvert au niveau national, dans la mesure où le débat public « nourrira une approche comparée et l'analyse d'autres expériences »³ ; de plus, le débat public améliorera la transparence du processus d'élaboration de la législation électorale et augmentera la confiance à l'égard des textes adoptés. Par le passé, la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE ont souligné à plusieurs reprises la nécessité d'un débat public et de larges consultations avec toutes les parties prenantes aux élections au sujet de la réforme électorale. Le nouveau Code électoral a été adopté par l'Assemblée nationale le

² Le paragraphe 5.8 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE prévoit que « les lois - adoptées au terme d'une procédure publique - et les règlements font l'objet d'une publication qui est la condition de leur applicabilité. Ces textes seront accessibles à tous ; ». Voir aussi le paragraphe 18.1 du Document de Moscou de l'OSCE de 1991, ainsi que, parmi bien d'autres, les avis conjoints de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE sur le projet de loi portant modification de la législation électorale de la République kirghize (CDL-AD(2014)019), sur le projet de loi portant modification de la législation électorale de la République de Moldova (CDL-AD(2014)003), et sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la Commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine (CDL-AD(2013)016).

³ CDL-AD(2014)003, *Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la législation électorale de la République de Moldova*, paragraphe 12.

25 mai 2016 à une large majorité. Les partis au pouvoir et les partis d'opposition ont alors poursuivi les négociations sur des amendements supplémentaires au Code et sont parvenus à un accord, qui a conduit à l'adoption d'amendements par l'Assemblée nationale le 30 juin 2016. Les autorités arméniennes ont examiné encore d'autres propositions d'amélioration du Code électoral avec la Commission de Venise et le BIDDH, ce qui s'est traduit par l'adoption d'amendements supplémentaires, également le 30 juin 2016.

23. Cette procédure témoigne d'une attitude constructive de la part du gouvernement comme de l'opposition, que la Commission de Venise et le BIDDH saluent et encouragent. Un véritable esprit de coopération entre les forces politiques du pays est un facteur favorable à la tenue d'élections démocratiques ; la procédure d'adoption des amendements au Code électoral représente une avancée encourageante à cet égard. L'attitude coopérative que les partis de la majorité et de l'opposition ont eue jusqu'ici devrait aussi prévaloir lors de la mise en œuvre du Code électoral et de la désignation des membres de la Commission électorale centrale, à l'automne 2016.

IV. Analyse et recommandations

24. Le premier avis conjoint sur le projet de code électoral (CDL-AD(2016)019) contenait plusieurs recommandations. Ce deuxième avis conjoint évalue la compatibilité, avec ces recommandations, du Code électoral révisé, adopté le 25 mai 2016 (CDL-REF(2016)042) et modifié le 30 juin 2016 (CDL-REF(2016)043 et CDL-REF(2016)044).

A. Formation de coalitions après le premier tour

25. Dans le premier avis conjoint, il avait été recommandé d'allonger le délai de formation d'une coalition politique entre le premier tour et la décision d'organisation d'un second tour (paragraphe 30 et 32).

26. Le délai de formation d'une coalition permettant d'éviter un second tour a été multiplié par deux : l'article 97.1 du nouveau Code prévoit désormais un délai de six jours pour former une coalition, à compter de la proclamation des résultats officiels.

27. L'article 98.2, qui concerne le délai imparti pour former une coalition pour le second tour, a aussi été modifié. Il prévoit désormais que tout parti ou alliance politique ayant passé le seuil à jusqu'à 18 heures, le cinquième jour (et non plus le deuxième jour comme dans le projet de code électoral) suivant celui où la Commission électorale centrale a décidé de l'organisation d'un second tour, pour former une nouvelle coalition avec d'autres partis ou alliances politiques ayant aussi passé le seuil, à condition de s'entendre avec eux sur un candidat aux fonctions de Premier ministre.

28. La recommandation principale, selon laquelle il faudrait étendre le délai imparti pour la formation de coalitions après le premier tour, a donc été suivie, même si le délai reste relativement court pour permettre des négociations politiques suffisantes pour concilier des points de vue politiques divergents.

B. Conservation des sièges obtenus lors de la répartition préliminaire

29. Au paragraphe 33 du premier avis conjoint, il était recommandé de clarifier l'article 95.3(2) du projet de code, qui indiquait que les partis n'ayant pas obtenu de sièges supplémentaires conservent les sièges obtenus à la répartition préliminaire. L'article 95.3(2) indique désormais clairement que les partis qui n'ont pas obtenu de sièges supplémentaires et qui ne participent

pas au second tour conservent les sièges obtenus lors de la répartition préliminaire. Cette recommandation a donc été suivie.

C. Test de langue arménienne pour les candidats

30. Au paragraphe 49 du premier avis conjoint, il était recommandé que le Code précise que l'examen visant à déterminer si les candidats maîtrisent la langue arménienne doit être raisonnable, objectif, vérifiable et assorti d'une possibilité de recours effectif.

31. L'article 80.3 du Code électoral impose au ministère de l'Education et de la Science l'obligation d'établir des critères raisonnables et objectifs destinés à vérifier la maîtrise de la langue arménienne. Les candidats qui contestent les résultats de cet examen disposent d'un délai de trois jours pour saisir la justice. Cette recommandation a donc été suivie.

D. Administration des élections

1. Désignation des membres de la Commission électorale centrale (CEC)

32. Dans le premier avis conjoint, il était recommandé, au paragraphe 52, que les pouvoirs du Président soient dûment contrebalancés et que le Président consulte tous les partis représentés au Parlement avant de désigner les membres de la CEC. Il était aussi recommandé de donner à la désignation des membres de la CEC au Parlement un caractère inclusif, de sorte que tous les partis puissent avoir confiance dans la CEC.

33. L'article 42 du nouveau Code électoral dispose que la CEC est composée de sept membres, élus pour six ans par le Parlement à une majorité de trois cinquièmes du total des voix. Dans sa version du 25 mai, l'article 42.6 prévoyait que, si le Parlement ne parvient pas à élire le président ou un membre de la CEC dans les délais prescrits, le Président désigne la personne chargée de présider la CEC ou un membre de la CEC, qui exerceront ces fonctions jusqu'à l'élection régulière par le Parlement. L'article 42.6, dans sa version modifiée, précise désormais que le Président désigne la personne qui fera fonction de président de la CEC « en consultation avec les groupes parlementaires ». La recommandation de consulter tous les partis représentés au Parlement a donc été suivie.

34. La recommandation de donner à la désignation des membres de la CEC un caractère inclusif doit encore être mise en œuvre. La Commission de Venise et le BIDDH encouragent le gouvernement et l'opposition à garder, lors de la désignation de nouveaux membres de la CEC, leur approche constructive et l'esprit de coopération dont ils ont fait preuve lors des débats sur le Code électoral.

2. Fin anticipée du mandat de membres de commissions électorales

35. Dans le premier avis conjoint, il était recommandé de remédier à l'ambiguïté et au manque de clarté du libellé de l'article 45 du projet de Code électoral, relatif à la procédure permettant de mettre fin de manière anticipée au mandat de membres de commissions électorales.

36. La version finale de l'article 45 contient une liste exhaustive de motifs pouvant justifier de révoquer des membres de commissions électorales ; l'instauration de cette liste constitue un progrès. Toutefois, parmi les motifs de révocation figure une « infraction grave au Code », expression qu'il serait souhaitable de définir pour éviter toute utilisation abusive de cette disposition. La recommandation a donc été suivie en partie. Il est recommandé de préciser ce que l'on entend par « infraction grave » au Code électoral.

3. Formation des membres des commissions électorales

37. Dans le premier avis conjoint, il était recommandé que la loi précise que la CEC élabore et publie des documents de formation pour toutes les catégories de parties prenantes aux élections, en particulier les membres des commissions électorales de circonscription et les électeurs. Il convient de saluer le fait que la version finale du Code soumet la CEC à l'obligation de produire des documents de formation pour toutes les parties prenantes aux élections. L'article 51.2(14) de la version finale du Code charge la CEC d'élaborer et de publier des documents de formation pour les membres des commissions électorales, les spécialistes, les candidats, les mandataires, les observateurs et les électeurs. La recommandation a été suivie.

E. Accès aux listes électorales tamponnées (signées)

38. Des doutes sur la fiabilité des listes électorales, ainsi que les risques d'usurpation de l'identité d'électeurs résidant *de facto* à l'étranger, ont conduit depuis longtemps l'opposition et la société civile à demander la publication, après le scrutin, de listes électorales signées (ou tamponnées). Compte tenu de l'importance de ménager un équilibre entre, d'une part, la protection des données et le secret du scrutin, et, d'autre part, l'intérêt qu'ont les parties prenantes à pouvoir consulter les listes électorales signées, la Commission de Venise et le BIDDH ont recommandé dans leur premier avis conjoint, à titre de mesure de confiance, de faire en sorte que les listes électorales signées (ou tamponnées) puissent être consultées de manière effective « par les mandataires des candidats et les observateurs, sous surveillance, et dans un délai raisonnable. Il est également recommandé que soient adoptées d'autres mesures, comme des contrôles indépendants des listes signées, assurés par des personnes astreintes au secret. » Enfin, l'avis conjoint contenait la recommandation suivante : « Le code devrait aussi prévoir clairement le droit de déposer une plainte pour toute irrégularité constatée par contrôle des listes électorales signées, avec examen obligatoire dans un délai raisonnable. »

39. L'article 68.2(3) du Code électoral instaure une procédure permettant de consulter la liste des personnes ayant voté lors d'une élection. Cette procédure prévoit qu'un document d'information contenant les numéros d'identification des personnes ayant voté est imprimé immédiatement après la clôture du scrutin, au moyen d'un dispositif technique. Les mandataires qui ont assisté au dépouillement des suffrages dans la commission électorale de bureau de vote peuvent recevoir, sur demande, un exemplaire de ce document d'information. En outre, l'article 68.2(3) laissait 20 minutes aux mandataires pour comparer les données figurant sur le document d'information avec la liste des personnes ayant voté. Si le dispositif technique ne permet pas d'imprimer un document d'information indiquant le nombre de personnes ayant voté, les mandataires peuvent consulter les listes, à condition d'en avoir fait la demande à la commission électorale de circonscription en respectant les horaires fixés. Les listes électorales tamponnées peuvent être consultées pendant deux heures ; il est interdit de les photocopier, de les photographier ou d'en faire un enregistrement vidéo.

40. Selon les changements les plus récents, adoptés le 30 juin 2016, d'autres amendements ont été apportés pour augmenter la confiance dans la procédure décrite ci-dessus. L'exemplaire du document d'information répertoriant les personnes ayant voté, qui est remis aux mandataires et aux observateurs, ainsi qu'aux représentants des médias, est signé par le président de la commission électorale de bureau de vote et scellé avec les autres documents électoraux. De plus, le temps imparti pour comparer la liste électorale tamponnée avec le document d'information répertoriant les personnes ayant voté a été porté à 30 minutes et ce droit de consultation n'est plus reconnu uniquement aux mandataires, mais aussi aux observateurs et aux représentants des médias.

41. Ces amendements représentent un progrès appréciable, qui devrait répondre au besoin de consultation effective de la liste des personnes ayant voté et au besoin de protection des données. L'original de la liste électorale tamponnée, scellé avec les autres documents électoraux, garantit le droit à la protection des données des électeurs ; dans le même temps, c'est un document officiel qui peut être consulté avec les autres documents électoraux en cas de détection d'une irrégularité. L'allongement de la durée de consultation de l'original de la liste est aussi une initiative positive. La recommandation principale concernant l'accès effectif aux listes électorales tamponnées a donc été suivie.

42. Les amendements conditionnels adoptés le 30 juin 2016, à la suite de l'accord entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition, qui n'entreront en vigueur que si les crédits nécessaires ont été trouvés avant le 1^{er} septembre 2016, instaure, à l'article 50, la possibilité pour les candidats et leurs mandataires d'obtenir sur demande, auprès des commissions électorales de circonscription, des informations sur les électeurs enregistrés au moyen d'un dispositif technique. Cette mesure de vérification supplémentaire constitue un progrès ; elle peut contribuer à augmenter la confiance dans l'intégrité du processus. A titre de mesure de confiance transitoire destinée à renforcer la confiance dans le processus électoral, *il est recommandé d'intégrer cette mesure dans le Code même si le financement n'est pas assuré. Une autre mesure est aussi recommandée : donner la possibilité de consulter les listes électorales tamponnées à un stade ultérieur, même s'il est possible d'imprimer le document d'information répertoriant les électeurs.*

F. Identification et enregistrement des électeurs

1. Remarques générales

43. Les doutes sur la fiabilité des listes électorales et les risques d'usurpation d'identité et de vote multiple caractérisent depuis longtemps le système électoral en Arménie. Dans le premier avis conjoint, il était recommandé de mettre en place des garanties effectives et systématiques contre le vote multiple et l'usurpation d'identité le jour du scrutin, applicables à tous les électeurs, quel que soit le document d'identification qu'ils présentent⁴.

44. Les amendements du 30 juin 2016, qui n'entreront en vigueur que si le financement des nouvelles technologies est assuré avant le 1^{er} septembre 2016, apportent d'importants changements au système d'enregistrement des électeurs. Selon la version modifiée de l'article 9.1 du Code électoral, les citoyens qui n'ont pas de carte d'identification, ou qui ne sont pas enregistrés pour en recevoir une, ne figurent pas sur les listes électorales, sauf dans les cas particuliers définis dans le Code électoral. Ce changement peut contribuer à réduire le risque persistant d'usurpation de l'identité d'électeurs se trouvant *de facto* à l'étranger. Si cette disposition entre en vigueur, il faudra bien veiller à ne pas priver du droit de vote des personnes habilitées à voter qui résident en Arménie et qui n'ont pas demandé de carte d'identification.

45. Le Code électoral supprime des protections supplémentaires contre le risque de vote multiple, telles que l'apposition d'un tampon sur le document d'identification de l'électeur et la signature de la liste électorale par l'électeur. A titre de mesure de confiance supplémentaire, également destinée à parer aux imprévus, du moins durant une période transitoire, il est

⁴ Dans son rapport de synthèse sur les électeurs résidant *de facto* à l'étranger, la Commission de Venise décrit ainsi des moyens de lutte contre la fraude : « Les contrôles d'identité au bureau de vote, qui ne doivent pas mettre en cause le secret de vote, sont rendus plus efficaces grâce à : la délivrance de documents spécifiques d'identification des électeurs ; l'utilisation de mesures biométriques pour repérer les doublons dans les registres ; l'adoption de mesures de lutte contre la falsification de documents d'identité ; la vérification en ligne de l'identité des électeurs ; la destruction contrôlée des documents d'identification non réclamés. L'emploi d'encre indélébile complète utilement ces mesures. » (CDL-AD(2015)040, paragraphe 39) ; recommandation 5, OSCE/ODIHR Referendum Expert Team Final Report (2016).

recommandé de rétablir des protections supplémentaires contre le risque de vote multiple, notamment la signature de la liste électorale par l'électeur.

2. Collecte des empreintes digitales des électeurs

46. Dans le premier avis conjoint, il était recommandé d'introduire les nouvelles technologies progressivement, avec des projets pilotes s'étalant sur plusieurs élections, à commencer par les prochaines élections locales. Ce serait une mesure utile d'amélioration de la confiance dans le système, qui permettrait de dépister d'éventuels problèmes techniques et de garantir le bon déploiement du dispositif.

47. Selon l'article 73.4 du Code électoral révisé, la Commission électorale centrale collectera des informations comprenant les empreintes digitales des électeurs, au moyen de logiciels spéciaux. Il conviendra de veiller à la bonne mise en œuvre des nouvelles technologies, notamment en établissant un calendrier adapté et en menant des projets pilotes. Les autorités ont indiqué aux rapporteurs que d'autres projets pilotes seraient menés lors d'élections ultérieures. Certaines dispositions ont apparemment été prises pour suivre cette recommandation clé.

48. Si de nouvelles technologies sont mises en œuvre, il importera d'examiner très soigneusement un certain nombre d'autres points, ainsi que cela est recommandé dans le premier avis conjoint. Parmi ces points figurent notamment l'harmonisation des nouvelles dispositions avec la législation et les normes relatives à la protection des données, l'essai et l'homologation publics du matériel, la préparation de solutions de substitution en cas de problème, la formation suffisante du personnel électoral et l'information effective des électeurs et des partis politiques.

G. Annulation de l'enregistrement de candidats

49. Le premier avis conjoint attirait l'attention sur l'article 88.2 du projet de code, qui prévoyait l'annulation de l'enregistrement d'un candidat pour des infractions mineures aux règles de financement des campagnes. L'article 88.1(5) du projet de code permettait à la Commission électorale centrale d'annuler toute une liste de candidats si le nombre de candidats était inférieur à trois sur au moins une liste de circonscription. Le premier avis conjoint recommandait de ne permettre l'annulation de l'enregistrement qu'à titre de mesure exceptionnelle, en cas d'infraction très grave.

50. L'article 88.2 a été modifié dans la version finale du Code et mentionne désormais les infractions les plus graves aux règles de financement des campagnes, qui sont visées aux articles 19.8, 26.1 et 27.5. L'article 88.1(5), qui a aussi été modifié, permet désormais à la CEC d'annuler un enregistrement si le nombre de candidats est inférieur à deux sur au moins cinq des listes de circonscription d'un parti. Cette recommandation a donc été suivie.

H. Campagnes électorales et financement des campagnes

1. Règles applicables aux campagnes électorales

51. Au paragraphe 72 du premier avis conjoint, il était recommandé de clarifier les règles relatives aux campagnes électorales établies par le Code et les actes juridiques qui en découlent. Dans la version finale du Code, la formulation de l'article 19.7 a été rendue plus claire et l'article 21.2 a été modifié de manière à limiter l'affichage sur les bâtiments publics (appartenant à l'Etat ou aux collectivités locales) et les établissements d'enseignement général. La recommandation correspondante a donc été suivie.

52. Au paragraphe 75 du premier avis conjoint, il était recommandé de clarifier les règles relatives à la campagne applicables le jour du scrutin. Ces dispositions sont claires dans la version finale du Code électoral. Toutefois, l'avis conjoint précisait aussi que les règles de financement des campagnes devraient englober toutes les activités de campagne. Dans la version finale du Code, l'article 27.1 indique toujours que le Code s'applique uniquement à des dépenses de campagne particulières. Il reste donc à mettre en œuvre la recommandation correspondante.

2. Règles de financement des campagnes

53. Dans le premier avis conjoint, il était aussi recommandé, au paragraphe 76, de traiter de manière plus explicite la question des dons anonymes ou en nature. Dans la version finale du Code électoral, les articles 26 et 27 ont été modifiés en conséquence ; la recommandation correspondante a donc été suivie.

54. Concernant le chapitre sur les sanctions, le premier avis conjoint recommandait de veiller à ce que les infractions aux règles applicables aux campagnes fassent l'objet d'une gamme de sanctions claires et proportionnées. Le Code électoral prévoit un avertissement et l'annulation de l'enregistrement, ce qui ne saurait constituer une véritable gamme de sanctions. La formulation de l'article 27.5 reste inutilement complexe, tandis que le législateur a augmenté le montant à partir duquel des dépenses de campagne excessives entraînent l'annulation de l'enregistrement. Les recommandations correspondantes n'ont donc été suivies qu'en partie.

55. Aux paragraphes 77 et 78 du premier avis conjoint, il était recommandé de clarifier le statut du service de contrôle et d'audit. La version finale du Code électoral précise que ce service fonctionne en toute indépendance et n'a pas de comptes à rendre aux commissions électorales. Or, cela ne clarifie pas le statut institutionnel du service ; la recommandation peut donc être considérée comme ayant été suivie en partie.

56. Le premier avis conjoint recommandait d'allonger le délai de préparation des audits réalisés par ce service. Dans la version finale du Code, l'article 29.5 accorde sept jours (au lieu de deux) au service pour inspecter les déclarations (mais cette opération doit être terminée au plus tard un jour avant la compilation des résultats de l'élection) et prévoit la publication immédiate des conclusions du service sur le site internet de la Commission électorale centrale. Malgré cet allongement considérable du délai, il peut rester difficile de réaliser un véritable audit en l'espace de sept jours. La recommandation a donc été suivie en partie.

57. Dans le premier avis conjoint, il était recommandé d'autoriser le service de contrôle et d'audit à recevoir toutes les informations nécessaires à la réalisation de ses audits. Cette recommandation peut être considérée comme ayant été suivie.

58. Enfin, le premier avis conjoint recommandait de rendre plus claire la formulation de l'article 8 du projet de code, relatif à la période que doit couvrir la déclaration de revenus à soumettre. Cette recommandation a été suivie dans la version finale du Code.

I. Médias

59. Le législateur a suivi la recommandation de supprimer la disposition interdisant aux médias d'abuser de leur liberté dans le cadre des campagnes électorales, puisque cette disposition ne figure plus dans la version finale du Code électoral.

J. Observateurs

1. Exigences relatives à l'examen et à la certification

60. Le premier avis conjoint recommandait de supprimer l'examen et la certification obligatoires pour les observateurs citoyens, exigences prévues à l'article 32.1 du projet de code électoral.

61. Les amendements du 30 juin au Code électoral ont supprimé l'obligation, pour les observateurs citoyens, de suivre une formation et de passer un examen. Elle a été remplacée par une obligation imposée aux organisations citoyennes d'observation : selon l'article 31.2, elles sont tenues d'adopter un code de bonne conduite pour leurs observateurs et d'assurer des formations sur la législation électorale et sur le code de bonne conduite. C'est un changement positif et la recommandation correspondante a été suivie.

2. Autres restrictions imposées aux observateurs

62. Le projet de code électoral contenait une disposition (l'article 51.2(21)) qui autorisait la Commission électorale centrale à annuler le certificat d'un observateur pour infraction au Code électoral. Cette disposition a été critiquée dans le premier avis conjoint, au motif qu'elle risquait de conduire à l'annulation d'un certificat pour des vétilles. Elle a été supprimée dans la version finale du Code (par les amendements adoptés le 30 juin). La recommandation a donc été suivie.

63. Le premier avis conjoint recommandait de revenir sur une nouvelle exigence mentionnée à l'article 30.1.2 du projet de code, selon laquelle des objectifs liés à la démocratie et à la protection des droits de l'homme doivent figurer explicitement dans les statuts des organisations citoyennes d'observation depuis au moins trois ans à la convocation des élections. Le nouveau Code a réduit cette période, qui est passée de trois ans à un an. C'est un changement bienvenu, mais il semble que la disposition continue à réglementer de manière excessive une fonction de la société civile. Elle continue à empêcher les organisations nouvelles d'observer les élections. La recommandation n'a donc pas été pleinement mise en œuvre.

64. L'encombrement des bureaux de vote avait été identifié comme un problème. Le projet de code a instauré la possibilité, pour les commissions électorales de bureau de vote, de limiter le nombre des observateurs et des représentants des médias autorisés à être présents simultanément dans la salle de vote. Dans le premier avis conjoint, il était recommandé de veiller à ce que toute mesure de réduction de l'encombrement des bureaux de vote soit proportionnée et préserve la transparence du processus électoral. Selon la version finale du Code, il n'est possible de limiter le nombre d'observateurs citoyens et de représentants des médias qu'en tenant compte du principe de proportionnalité. Le Code répond donc partiellement aux inquiétudes susmentionnées ; il reste à voir comment la disposition sera appliquée en pratique.

65. Le droit, pour les observateurs, d'être présents lors du dépouillement, même s'il ne figure pas explicitement parmi les droits des observateurs (article 32.1), est mentionné aux articles 68.2 et 32.1.4 de la version finale du Code électoral. Les observateurs sont également mentionnés à l'article 67.14, qui les autorise à demander que les violations des procédures de vote soient consignées dans le registre de la commission électorale de bureau de vote. Toutefois, l'observation de la compilation des résultats électoraux n'est pas expressément envisagée dans la version finale du Code. La recommandation concernant les droits des observateurs a donc été suivie en partie.

66. Dans le premier avis conjoint, il était recommandé de modifier l'article 31.5 de manière à éviter les décisions arbitraires en matière d'accréditation des observateurs. Dans la version finale du Code électoral, cette disposition permet d'interdire à un observateur d'assister à une réunion d'une commission électorale ou d'être présent dans un bureau de vote si l'observateur soutient un candidat en lice et enfreint les dispositions du Code d'une manière qui entrave le bon fonctionnement de la commission électorale ou le bon déroulement du vote. La recommandation correspondante a été suivie.

K. Procédures de vote et compilation des résultats

67. Cette section a été améliorée et la plupart des dispositions, notamment les articles 68 à 72 du projet de code, ont été modifiées. L'expression « inscriptions inutiles » (unnecessary entries) a été remplacée par le terme « ajouts » (additional writing) dans la version finale du Code. En outre, dans la version finale, l'article 75.1 donne désormais des précisions sur les données qui doivent être publiées par la Commission électorale centrale, comme le recommandait le premier avis conjoint. Les recommandations en la matière ont donc été suivies.

L. Plaintes et recours

68. Les dispositions relatives aux plaintes et recours qui figurent dans la version finale du Code électoral sont très différentes de celles qui figuraient dans le projet de code (article 48).

69. Le premier avis conjoint recommandait de prévoir clairement le droit de déposer une plainte pour toute irrégularité constatée lors du contrôle des listes électorales tamponnées, ainsi que l'examen de la plainte dans un délai raisonnable. Lors de la réunion de travail, les autorités arméniennes ont expliqué que tout mandataire ou observateur qui a constaté une irrégularité en consultant les listes électorales tamponnées peut déposer une plainte et demander de vérifier la régularité de la procédure de vote en question. Dans ce cas, le tribunal peut consulter l'original des listes électorales tamponnées, ainsi que l'exemplaire signé du document d'information indiquant le nombre de personnes ayant voté lors de l'élection, qui a été scellé avec les autres documents électoraux.

70. Nombre de recommandations relatives aux plaintes et recours formulées dans le premier avis conjoint ont été suivies, notamment :

- supprimer la restriction selon laquelle un candidat n'est habilité à contester les résultats que s'il était présent dans le bureau concerné ;
- allonger le créneau horaire pendant lequel il est possible, le deuxième jour après le scrutin, de soumettre une plainte à la commission électorale de circonscription pour contester une décision prise par la commission électorale de bureau de vote le jour du scrutin (ce créneau horaire, qui était compris entre 9 heures et 9h30, est désormais compris entre 9 heures et 11 heures) ;
- ajouter des dispositions visant à éviter les conflits de compétence entre les commissions électorales et la juridiction administrative ;

- ajouter des dispositions visant à réduire les cas de rejet de plaintes pour de simples questions de forme.

71. En revanche, d'autres recommandations contenues dans le premier avis conjoint n'ont pas été suivies. Ainsi, il était notamment recommandé d'étendre les possibilités de recours et de revenir sur la disposition limitant la durée de vérification du comptage des voix, mais ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

M. Représentation des femmes

72. Les dispositions régissant les quotas par sexe ont été rendues plus strictes. Le Code prévoit désormais des quotas de 30 pour cent, au lieu de 25 pour cent (paragraphe 4 et 10 de l'article 83), dans certaines fourchettes de la liste nationale et pour l'intégralité de toute liste de circonscription. Dans la première partie de la liste nationale, les quotas s'appliquent à chaque groupe multiple de 3 (et non plus multiple de 4), ce qui représente un progrès considérable. Toutefois, ces nouveaux quotas ne s'appliqueront pas lors des prochaines élections, mais uniquement à partir de 2021 (article 144, paragraphes 14 à 16, de la version finale du Code).

N. Autres recommandations

73. Certains aspects du Code électoral, qui avaient fait l'objet d'une analyse et de recommandations dans le premier avis conjoint, n'ont pas été modifiés par les amendements ultérieurs. Ces aspects, au sujet desquels les recommandations n'ont pas été suivies, ne sont pas analysés dans le présent avis conjoint, puisqu'ils l'ont déjà été dans le premier avis. Il s'agit des recommandations suivantes :

- envisager d'appliquer aux alliances le même seuil qu'aux partis politiques ;
- envisager de faire figurer les représentants des minorités sur les listes de candidats ordinaires, pour éviter que le vote minoritaire ne puisse modifier la composition politique du parlement ;
- permettre aussi à des groupes citoyens de présenter des listes de candidats ;
- préciser, à l'article 45 du Code, les motifs qui peuvent conduire à la révocation du président adjoint et du secrétaire de la Commission électorale centrale et des présidents, des vice-présidents et des secrétaires des commissions de circonscription ;
- reconsidérer les délais impartis pour soumettre les documents nécessaires à l'enregistrement des listes de candidats à des élections anticipées ;
- instaurer une interdiction générale de l'utilisation abusive de ressources administratives ;
- fixer des délais raisonnables pour l'accréditation des observateurs et des représentants des médias, y compris lors du second tour ;
- prévoir des mesures supplémentaires pour améliorer la transparence du processus de compilation ;
- abaisser les seuils électoraux pour l'élection du conseil des sages d'Erevan, de Gumri et de Vanadzor, et pour le remboursement de la caution après les élections ;
- reconsidérer les sièges supplémentaires accordés au vainqueur de l'élection du conseil des sages d'Erevan, de Gumri et de Vanadzor.