



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 26 octobre 2006

Avis n° 396/2006

Diffusion restreinte

CDL(2006)078

Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**OBSERVATIONS
SUR LA CONFORMITE DE LA PRESENCE DE JUGES
DANS LES COMMISSIONS ELECTORALES
AU PATRIMOINE ELECTORAL EUROPEEN**

**(AVIS AMICUS CURIAE A LA DEMANDE DE
LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE L'ARMENIE)**

par

M. Jean-Claude COLLIARD (membre, France)

Introduction

1. *Le 19 septembre 2006, le Président de la Cour constitutionnelle d'Arménie a saisi la Commission de Venise d'une demande émise par 27 députés de l'Assemblée nationale qui contestent la présence de juges dans les commissions électorales.*
2. *Cette contestation s'appuie sur :*
 - *Le fait que la présence dans une commission serait incompatible avec l'accomplissement des devoirs d'un juge.*
 - *Plus précisément sur l'article 98 de la Constitution arménienne qui dispose qu'un juge ne peut :*
 - *Avoir des obligations qui ne soient pas liées à sa fonction dans l'Etat ;*
 - *Etre impliqué dans des activités politiques.*
3. *Dans une demande d'avis amicus curiae, la Cour constitutionnelle souhaite connaître sur ces points la position de la Commission de Venise, laquelle a évoqué la question lors de sa 68^e session (13-14 octobre 2006) et a chargé M. Jean-Claude Colliard (membre, France) d'établir un rapport définitif sur la base des orientations présentées à cette occasion.*
4. *La Commission de Venise traitera ici de la conformité de la présence des juges dans les commissions électorales aux standards internationaux. Elle ne se prononcera pas sur l'interprétation de la Constitution, qui est du ressort de la Cour constitutionnelle.*
5. *Les présents commentaires ont été entérinés par la Commission de Venise lors de sa ... session plénière.*

Analyse juridique

6. *D'abord, il faut souligner que le Code électoral de la République d'Arménie - dans sa version du 12 octobre 2005 - prévoit des commissions électorales, chargées d'organiser les élections et de veiller à leur bon déroulement, à trois niveaux :*
 - *Une commission électorale centrale.*
 - *Des commissions territoriales.*
 - *Une commission pour chaque bureau de vote.*
7. *En ce qui concerne la présence de juges dans les commissions, les dispositions pertinentes sont les suivantes :*
 - *L'article 33-3 du Code électoral prévoit expressément la présence de juges de la Cour de cassation dans la commission électorale centrale, ceux-ci devant être déchargés de leurs obligations pendant la durée de leurs fonctions dans la Commission.*
 - *L'article 33-4, qui prévoit une série d'incompatibilité pour les membres des commissions, n'en prévoit pas pour les juges, à l'exception des membres de la Cour constitutionnelle.*
 - *L'article 35, dans ses alinéas 3 et 4, prévoit expressément la présence de juges dans la commission électorale centrale.*
 - *L'article 36 alinéa 1 prévoit la présence de juges dans les commissions territoriales.*

- L'article 37, relatif aux commissions électorales de bureau de vote en revanche, ne prévoit, ni n'interdit, la présence de juges.
8. La question est alors de savoir si la présence de juges se heurte aux principes que le Conseil de l'Europe et la Commission de Venise s'efforcent de promouvoir.
9. La présence de juges dans de telles commissions se rencontre dans plusieurs pays membres du Conseil de l'Europe, notamment au Luxembourg, en Pologne et au Portugal. Dans beaucoup d'autres, si elle n'est pas expressément prévue, elle n'est pas non plus interdite.
10. En France, s'il n'existe pas de commissions électorales au sens de la présente loi, il n'est pas rare que des juges soient associés au processus électoral : ainsi, pour l'élection présidentielle ou le référendum, le Conseil constitutionnel a l'habitude de déléguer des magistrats pour surveiller les opérations de vote et pour l'élection présidentielle il existe une commission nationale de contrôle composée des chefs des trois plus hautes juridictions (Conseil d'Etat, Cour de cassation, Cour des comptes).
11. Ensuite et surtout, le « Code de bonne conduite en matière électorale », adopté par la Commission de Venise les 18 et 19 octobre 2002 préconise dans son point II-3-1 :
- b : « En l'absence d'une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau du bureau de vote ».
 - d : « La commission électorale centrale devrait comprendre au moins un magistrat ».
12. De plus, le rapport explicatif du Code, dans son point 82, prévoit que « les autres commissions, régionales ou de circonscriptions, doivent avoir une composition analogue à celle de la commission électorale centrale ».
13. Le Code électoral d'Arménie paraît donc correspondre parfaitement aux préconisations de la Commission, en particulier en ce qui concerne la présence de juges.

oOo

14. On peut comprendre une interrogation sur la question en raison du grand principe de la séparation des pouvoirs, pleinement respecté par la Constitution arménienne. Mais, lorsque n'est pas reconnu un « pouvoir électoral », comme cela peut exister dans plusieurs pays d'Amérique latine, l'organisation des élections dépend nécessairement de l'un des trois pouvoirs. Or le pouvoir judiciaire est indiscutablement celui qui est le moins intéressé aux élections puisque les autres dépendent dans leur existence de leurs résultats, directement pour le pouvoir législatif, directement ou indirectement selon les cas pour le pouvoir exécutif. L'association du pouvoir judiciaire au déroulement des élections n'est donc pas en soi critiquable.
15. Le seul point délicat réside dans le fait que des juges qui auront eu en charge d'organiser les élections pourraient se retrouver impliqués dans les contentieux nés de leur déroulement, ce qui poserait problème (partie et juge).
16. Le contentieux électoral en Arménie est pour l'essentiel organisé de la manière suivante :
- Les recours contre l'action (ou l'inaction) d'une commission électorale locale sont examinés par la commission territoriale correspondante ;

- Les recours contre une commission territoriale sont examinés par une cour de première instance, sauf certains cas dont les élections à l'Assemblée nationale ;
- Les recours contre la commission centrale sont examinés par une Cour d'appel.

17. Par ailleurs, la Constitution charge la Cour constitutionnelle (art. 100-3 et 101-3) de régler les contentieux relatifs aux élections à l'Assemblée nationale, disposition reprise dans l'article 40-9 du Code électoral.

18. Enfin, le Code électoral de l'Arménie va au devant de l'objection que l'on examine ici puisque l'article 40-14 dispose expressément que les juges nommés dans les commissions électorales ne peuvent examiner les recours relatifs à l'action (ou l'inaction) des commissions.

19. Cette judicieuse précaution semble lever les derniers doutes que l'on pouvait avoir.

20. S'il est indispensable qu'effectivement ce ne soit pas le même juge (au sens d'individu physique) qui organise d'abord et tranche ensuite des litiges, on pourrait estimer souhaitable que le juge des litiges appartienne à une juridiction d'un rang supérieur à la juridiction dont est issu le juge qui organise. Mais d'une part l'organisation judiciaire de l'Arménie ne paraît pas rendre cela possible dans tous les cas et d'autre part il peut arriver dans d'autres hypothèses qu'un juge d'un niveau soit désavoué par un autre juge de même niveau (renvoi après cassation par exemple). Si l'on peut donc conseiller d'aller en ce sens, on ne peut considérer que ce soit obligatoire.

oOo

21. Pour conclure, et même si le point a été discuté par la Commission de Venise dans sa réunion des 13 et 14 octobre 2006, on ne pourrait opposer au Code électoral arménien - sous réserve de dispositions constitutionnelles internes - que des recommandations claires du Code de bonne conduite en matière électorale ou d'autres instruments internationaux. Or, comme déjà dit, non seulement le Code de bonne conduite ne s'oppose pas à la présence de juges dans les Commissions électorales, mais il la recommande.

22. Il convient donc de répondre au président de la Cour constitutionnelle d'Arménie que la question dont il a bien voulu saisir la Commission de Venise ne pose pas problème au regard des normes dont celle-ci promeut l'application.