



Strasbourg, le 29 septembre 2011

Avis n°611 / 2011

CDL(2011)081
Or. angl.

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

PROJET D'AVIS CONJOINT
SUR LE CODE ÉLECTORAL
DE L'ARMENIE

adopté le 26 mai 2011

préparé sur la base des observations de

Mme Maria Teresa MAURO (experte, Italie)
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège)
M. Jessie PILGRIM (expert, OSCE/BIDDH)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Principes généraux.....	5
III.	Circonscriptions.....	5
IV.	Administration des élections	6
V.	Listes électorales.....	8
VI.	Procédure de nomination des candidats.....	9
VII.	Restrictions à la candidature	9
VIII.	Présence de candidates sur les listes.....	10
IX.	Réglementation des campagnes électorales	10
X.	Financement des campagnes	12
XI.	Observateurs.....	13
XII.	Vote.....	14
XIII.	Décompte des voix.....	15
XIV.	Limitation des listes pour les scrutins proportionnels	15
XV.	Critères d'élection au scrutin majoritaire uninominal.....	16
XVI.	Recomptage, invalidation des résultats et élections complémentaires.....	16
XVII.	Procédures de recours	17
XVIII.	Rôle de la police	19
XIX.	Questions spécifiques aux élections locales.....	19
XX.	Conclusion	19

I. Introduction

1. Dans un courrier en date du 22 juin 2011, le président de l'Assemblée nationale arménienne 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) d'évaluer le Code électoral de la République d'Arménie, récemment adopté (CDL-REF(2011)029¹).

2. Le présent avis conjoint porte sur la version la plus récente du Code électoral, adoptée le 26 mai 2011. Les avis précédents de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, ainsi que les nombreux rapports des missions d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et du Conseil de l'Europe en Arménie, constituent une précieuse source de renseignements sur l'évolution de la législation électorale dans ce pays.

3. Les avis conjoints déjà rendus par la Commission de Venise et par l'OSCE/BIDDH soulignent que la conduite d'élections véritablement démocratiques dépend non seulement d'un Code électoral solide et détaillé, mais aussi de la bonne application de l'ensemble de la législation. Bien que le Code électoral réponde à plusieurs des recommandations déjà formulées par la Commission de Venise et par l'OSCE/BIDDH, il pourrait encore être amélioré sur certains points, à savoir : les conditions de candidature, la séparation entre les structures de l'État et celles des partis, la répartition des sièges au *Marzes* (Parlement), les nouvelles technologies de vote, la détermination des résultats des élections et les procédures de recours.

4. Le présent avis conjoint doit être interprété à la lumière des documents et avis conjoints antérieurs, qui ont été remis aux autorités arméniennes :

- les avis conjoints rendus par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sur le Code électoral de la République d'Arménie et sur ses modifications, tels qu'énumérés au paragraphe 6 ci-dessous ;
- les rapports de l'OSCE/BIDDH sur les élections observées en République d'Arménie ;
- les rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les élections observées en République d'Arménie ;
- 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 la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990).

5. Le présent avis conjoint ne tient pas compte des autres lois dont certaines dispositions peuvent traiter des élections. Il ne comporte notamment pas d'analyse du Code de procédure administrative, dont les dispositions sont intégrées sous forme de renvoi à plusieurs articles du Code électoral. La loi relative aux partis politiques, la loi relative à la radiodiffusion ou le Code pénal ne sont pas non plus analysés ici.

¹ Le présent avis conjoint reposant sur la traduction anglaise du Code électoral, il est possible que certaines incohérences soient à mettre sur le compte de la traduction.

6. Depuis 2001, le Code électoral arménien a fait l'objet d'un examen approfondi de la part de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH², qui ont déjà adopté les textes suivants :

- Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet de nouveau code électoral de l'Arménie, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 37^e réunion (Venise, 16 juin 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 87^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2011), CDL-AD(2011)021 ;
- Avis conjoint de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le Code électoral de la République d'Arménie tel qu'amendé jusqu'en décembre 2007, adopté par la Commission de Venise lors de sa 76^e session plénière (Venise, 17-18 octobre 2008), CDL-AD (2008)023 ;
- Avis conjoint de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur les amendements du 26 février 2007 au Code électoral de la République d'Arménie, CDL-AD(2007)023 ;
- Avis conjoint final de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) relatif aux amendements au Code électoral de la République d'Arménie, adopté par la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), CDL-AD(2007)013 ;
- Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif au projet de code électoral de la République d'Arménie, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 17^e réunion (Venise, 8-9 juin 2006) et par la Commission de Venise lors de sa 67^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006), CDL-AD(2006)026 ;
- Avis final de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les amendements au Code électoral de la République d'Arménie, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005), CDL-AD(2005)027 ;
- Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets d'amendements au code électoral de l'Arménie, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 10^e réunion (Venise, 9 octobre 2004) et par la Commission de Venise lors de sa 61^e session plénière (Venise, 3-4 décembre 2004), CDL-AD(2004)049 ;
- Recommandations conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le droit électoral et l'administration des élections en Arménie, adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 7^e réunion (Venise, 11 décembre 2003) et par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003), CDL-AD(2003)021 ;

² Les avis conjoints et analyses juridiques déjà parus sont disponibles sur www.venice.coe.int et sur <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia>.

- Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif aux amendements au Code électoral de la République d'Arménie adoptés en juillet 2002, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002), CDL-AD(2002)029.

7. L'OSCE/BIDDH a également commenté le cadre juridique arménien dans le cadre de ses rapports d'observation des élections³.

8. *Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa ..^e réunion (Venise, ... 2011) et par la Commission de Venise lors de sa ..^e session plénière (Venise, ... octobre 2011).*

II. Principes généraux

9. Conformément à la Constitution, l'article 1.1 du Code électoral prévoit l'élection du Président (article 50 de la Constitution), de l'Assemblée nationale (article 63 de la Constitution) et des organes des collectivités locales autonomes (conseils des sages et chefs de communes, article 107 de la Constitution) au suffrage universel, égal et direct.

10. Le maire d'Erevan fait exception à la règle du suffrage direct puisqu'il est élu indirectement, par les membres du conseil municipal. La Constitution autorise l'élection du maire d'Erevan au suffrage direct ou indirect (article 108). Les normes internationales n'imposent pas l'élection des maires au suffrage direct. En vertu de la Charte européenne de l'autonomie locale, les organes de l'exécutif local doivent être responsables devant le conseil local⁴.

11. Concernant le principe du suffrage universel, l'article 2.3 du Code électoral dispose que « les citoyens condamnés à une peine d'emprisonnement par une décision de justice définitive et purgeant cette peine dans un établissement pénitentiaire n'ont le droit ni de voter, ni d'être élus », sans préciser les cas dans lesquels un détenu se voit retirer le droit de vote. Comme l'affirme la Cour européenne des droits de l'homme, le fait de retirer le droit de vote à tous les détenus condamnés est contraire à l'article 3 du premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme⁵.

III. Circonscriptions

12. La méthode de définition des circonscriptions plurinominales pour l'élection de l'Assemblée nationale est définie à l'article 17. Tout d'abord, les quarante-et-une circonscriptions sont réparties entre les dix *marzes* (provinces) et la ville d'Erevan en fonction du nombre d'électeurs inscrits, en calculant au plus fort reste. On définit ensuite les limites des circonscriptions dans les *marzes*, avec pour règle que leur taille ne doit pas varier de plus de dix pour cent par rapport à la taille moyenne des circonscriptions au sein du *marz* concerné. Cependant, la taille des circonscriptions peut toujours varier de plus de dix pour cent d'un *marz* à l'autre.

13. Le calcul aux plus forts restes a des effets indésirables. Un *marz* peut voir son nombre de sièges diminuer si le nombre total de sièges à l'Assemblée augmente. Il conviendrait d'envisager l'adoption d'une méthode de répartition par division, qui servirait plus clairement l'objectif recherché.

³ Tous les rapports sur les élections en République d'Arménie sont consultables sur le site Internet de l'OSCE/BIDDH : <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia>.

⁴ STE n° 122, article 3.2.

⁵ Cour européenne des droits de l'homme, *Hirst c. Royaume-Uni*, 6 octobre 2005, 74025/01 ; *Frodl c. Autriche*, 8 avril 2010, 20201/04 ; voir le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I.1.1.d.

14. Aux termes de l'article 17.3, le nombre d'électeurs par circonscription au sein de chaque *marz* ne doit pas être inférieur ou supérieur de plus de dix pour cent au total des électeurs du *marz* (ou de la ville d'Erevan) divisé par le nombre de circonscriptions.

15. Toujours aux termes de l'article 17.3, « le nombre de circonscriptions dans chaque *marz* (et dans la ville d'Erevan) ne peut être modifié qu'en cas de modification du nombre des députés élus au scrutin majoritaire à l'Assemblée nationale ». Cette disposition encourage une situation de « géométrie électorale passive », puisque le découpage des constitutions et la répartition territoriale des sièges peuvent rester identiques sur une longue période⁶ ; l'inégalité de la force électorale pourrait s'accroître au fil du temps. Le Code électoral (article 17.3) devrait être révisé pour prévoir une nouvelle répartition des sièges entre les *marzes* au moins tous les dix ans, de préférence hors des périodes électorales⁷.

IV. Administration des élections

16. En vertu de l'article 34 du Code, l'organisation, la supervision et la conduite de l'élection du Président, des députés de l'Assemblée nationale et des organes des collectivités locales autonomes sont principalement confiées à un système de commissions électorales à trois niveaux. La Commission électorale centrale (CEC), responsable de l'ensemble du processus, est assistée par des commissions électorales de circonscription (ci-après : « CSEC ») et par des commissions électorales de bureau de vote (ci-après : « CEBV »), respectivement au niveau de la province (*marz*) et de la commune (*hamaynk*).

17. Le Code électoral prévoit en outre la participation d'autres organes gouvernementaux au processus électoral. Conformément à son article 1.2, les agents de l'administration publique et les organes des collectivités locales doivent veiller à la légalité de la préparation, de l'organisation et de la tenue des élections. Il faut comprendre que ces agents et entités désignent les lieux où installer les bureaux de vote, tiennent à jour le Registre national de la population d'où sont extraites les listes électorales et fournissent ces listes aux commissions électorales. Parmi les agents et entités mentionnés dans divers articles du Code figurent les chefs de communes, les commissions électorales, les responsables militaires, les directeurs d'établissements pénitentiaires, l'administration publique habilitée par le gouvernement arménien à assurer la tenue du Registre de la population (« l'instance habilitée »), les conseils des sages et le Conseil des sages d'Erevan. L'article 10 évoque « la personne en possession des locaux d'un bureau de vote ». Il serait utile de préciser qui exactement « possède » le bureau de vote (le chef de commune, le/la président(e) de la CEBV etc.).

18. L'article 40 instaure une nouvelle procédure de nomination des membres de la CEC. Il met fin au modèle de désignation partisan adopté auparavant. Le Président de la République d'Arménie nomme les sept membres de la CEC à partir d'une liste ainsi établie : le Défenseur des droits de l'homme de la République d'Arménie propose au moins trois noms, le président de la Chambre arménienne des avocats et le président de la Cour de cassation proposent deux noms chacun.

19. Dans le projet de code électoral précédemment soumis aux experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, chaque instance désignait cinq candidats, si bien que le Président de la République choisissait à sa guise sept personnes parmi les quinze proposées. La nouvelle version limite fortement le pouvoir discrétionnaire du Président en ne permettant qu'au Défenseur des droits de l'homme de proposer plus de trois candidats. Cette avancée positive garantit l'indépendance et l'impartialité de la CEC.

⁶ CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 13.

⁷ CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 16.

20. Cependant, l'expression « au moins », à l'article 40.2, sous-entend que le Défenseur des droits de l'homme pourrait désigner plus de trois candidats, laissant au Président une certaine latitude quant au choix des membres de la Commission électorale centrale. Cette incohérence devrait être supprimée.

21. En outre, l'article 40.2 requiert qu'au moins deux des sept membres de la CEC soient des femmes et qu'au moins un tiers aient fait des études dans le domaine juridique ou soient titulaires d'un diplôme de droit. Ces nouveautés sont à saluer. En particulier, le processus de nomination de la CEC et les obligations imposées par le Code électoral à ses membres (avoir une expérience professionnelle comme fonctionnaire, être diplômé de l'enseignement supérieur et se désengager de ses activités sociales et politiques) visent à créer un mécanisme professionnel et impartial. Autre point positif, l'appartenance à la CEC – et aux commissions électorales de circonscription – n'est plus réservée aux agents de la fonction publique.

22. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent que pour que ce mécanisme professionnel formé sur nomination présidentielle fonctionne correctement, il est crucial que ses membres jouissent de la confiance de l'électorat. Les institutions désignatrices se doivent donc de choisir des candidats auxquels la population fait confiance. De même, il est essentiel que les autorités arméniennes s'abstiennent de toute intervention ou interférence dans le processus de nomination. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH encouragent les autorités et la société arméniennes à profiter de ce changement de composition de la CEC pour veiller à ce que les élections se déroulent de façon juste et équilibrée.

23. En vertu de l'article 17, le nombre de circonscriptions est égal au nombre des députés à l'Assemblée nationale, qui sont élus au scrutin majoritaire. Les circonscriptions doivent être d'un seul tenant et ne peuvent se trouver à cheval sur plusieurs *marzes*. Dans chaque circonscription, une commission électorale de circonscription composée de sept membres est nommée par la CEC pour un mandat de cinq ans (article 41). En vertu de l'article 41.2, un membre au moins doit être une femme et un membre au moins doit avoir fait des études dans le domaine juridique. L'encouragement ainsi donné à la présence de femmes dans l'administration électorale est à saluer. Cependant, un renforcement supplémentaire de la présence des femmes dans les CSEC serait bienvenu.

24. Le mode de nomination prévu par le Code électoral pour les membres des CSEC est passé d'un système partisan à la nomination de professionnels par la CEC. Là où la traduction anglaise du Code utilise l'expression « commission électorale de circonscription », le terme arménien n'a pas changé, puisque le Code parle toujours de « commission électorale territoriale ». Les remarques formulées ci-dessus concernant le choix d'un tel modèle pour la CEC s'appliquent aussi aux CSEC.

25. L'article 41.6 et 41.7 précise que les nominations aux CSEC effectuées par la CEC conformément à l'article 41.2 et 41.3 se font selon la méthode du vote préférentiel, aussi connu sous le nom de vote unique transférable (VUT) et décrit à l'article 166 du Code, sauf si la CEC prend sa décision sur la composition à l'unanimité. Le système de VUT devrait garantir que la composition de toute une CSEC ne soit pas décidée à une majorité étroite à la CEC. La règle de mixité et le fait que le nombre de candidats à élire aux CSEC puisse être inférieur à sept font du VUT une bonne procédure « de secours » en cas de désaccord. L'application de ce mode de nomination des CSEC et la composition qui en découlera doivent encore être mises à l'épreuve de la pratique.

26. Le modèle de nomination des CEBV, décrit à l'article 42.2, est avant tout partisan. Bien que l'un des membres ne soit plus désigné, comme auparavant, par le Président arménien, les partis politiques – ou les alliances de partis – ayant un groupe à l'Assemblée nationale désignent un membre chacun. Il s'agit d'un progrès par rapport à la version antérieure, qui risquait d'avantager indûment le parti du Président. En outre, la composition des CEBV n'est

plus entérinée par le président de la CSEC de la province concernée, mais par la CSEC dans son ensemble.

27. Le Code (article 42.3.9) prévoit que lorsqu'un parti ou une alliance de partis ne nomme pas de membre selon les modalités et dans les délais prévus par les règles de formation des CEBV, ou lorsque le nombre de candidats nommés par les membres de la CSEC est inférieur à deux, c'est le président de la CSEC qui pourvoit les postes vacants. Or, si le président de la CSEC n'est pas impartial, il est possible qu'un parti se trouve injustement avantagé. Il serait judicieux de confier cette tâche à la CSEC dans son ensemble, et non uniquement à son président.

28. Le processus de sélection des responsables des CEBV (présidents et secrétaires) est assez complexe. Cependant, le nouveau Code prévoit désormais une formule assez claire (art. 42.5) pour la répartition de ces postes en fonction de l'équilibre des forces à l'Assemblée nationale. Le dernier paragraphe de l'article 42.5, concernant la répartition des postes de président et secrétaire – selon l'appartenance des intéressés à un parti politique ou à une alliance de partis – pourrait préciser la procédure à appliquer, comme par exemple un tirage au sort.

29. Aux termes de l'article 43, les responsables de la Commission électorale centrale et des commissions électorales de circonscription sont démis de leurs fonctions s'ils « n'exercent pas correctement les pouvoirs qui leur sont conférés ». Il s'agit d'un progrès par rapport au précédent code, qui autorisait leur renvoi, sans motif précisé, par un vote des deux tiers de la totalité des membres de la commission. Cependant, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que le Code n'autorise ce renvoi que sur une décision motivée et dans des cas particulièrement graves.

30. En conclusion, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH saluent les améliorations apportées au nouveau Code électoral, qui donnent suite à leurs recommandations antérieures et à leurs discussions avec le Parlement arménien. Bien que le nouveau Code présente le potentiel nécessaire pour assurer la conduite d'élections démocratiques, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH souhaitent souligner, comme dans leurs Avis conjoints précédents, que la législation seule ne peut garantir que les membres des commissions électorales agissent de façon professionnelle, honnête et impartiale. Il reste crucial que les dispositions existantes (et éventuellement à venir) sur la formation et l'administration des commissions électorales connaissent une mise en œuvre complète et satisfaisante⁸.

31. Il convient de former correctement aux dispositions du nouveau Code électoral tous les membres des commissions électorales, et notamment de la CEC. Cette dernière devrait être chargée de la formation des autres commissions électorales⁹.

V. Listes électorales

32. Aux termes de l'article 2.1 du Code électoral, les ressortissants étrangers peuvent voter aux élections locales s'ils sont inscrits depuis au moins un an sur le registre de la population de la commune concernée. L'article 7.1 dispose :

33. « Les personnes non inscrites sur le Registre de la population de la République d'Arménie et celles qui ne sont pas de nationalité arménienne, mais ont le droit de vote aux élections des organes d'autonomie locale ne figurent pas sur le registre des électeurs de la République d'Arménie, sans préjudice de leur droit à figurer sur les listes électorales ».

⁸ CDL-AD(2008)023, paragraphe 19 et CDL-AD(2007)013, paragraphe 24.

⁹ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II.3.1.g.

34. Bien que l'article 8.4 explique comment les citoyens non enregistrés en République d'Arménie peuvent figurer sur une liste électorale, il semble (dans la traduction anglaise) que la procédure à appliquer pour donner aux non-ressortissants le droit de vote aux élections locales ne soit pas définie. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 7.1 du Code électoral soit révisé de manière à spécifier la procédure d'enregistrement qui s'applique dans ce cas.

35. Les dispositions actuelles (article 7 et suivants) semblent créer un cadre de base satisfaisant pour l'établissement et la mise à jour de listes électorales exactes. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent à toutes les autorités arméniennes concernées de prendre toutes les mesures nécessaires, à travers une approche intégrée, pour poursuivre leurs efforts de compilation de listes électorales exactes.

VI. Procédure de nomination des candidats

36. Dans la dernière version provisoire du code électoral (janvier 2011), le droit de désigner des candidats était réservé aux partis politiques pour les élections présidentielles et aux partis et alliances politiques pour les autres élections¹⁰. Le Code électoral adopté autorise les candidatures indépendantes, à travers « le droit des citoyens à être élus suite à leur auto-désignation » (articles 78, 114, 133). Cette modification bienvenue répond à des recommandations précédentes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Cependant, dans la traduction anglaise, il semble que la possibilité de candidatures indépendantes n'ait pas été étendue au Conseil des sages d'Erevan (article 155). Ce point devrait être corrigé.

37. Le Code électoral impose à tous les candidats de verser une caution électorale, dont le montant est un multiple du « salaire minimum tel que défini par la législation arménienne » (articles 80, 108.3.5, 115.2.2, 134.3.1). L'alternative de la collecte de signatures n'est pas prévue par le Code. Le montant de la caution électorale a donc une grande importance, puisque cette caution ne devrait pas entraver arbitrairement les candidatures. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH réitèrent que le montant des cautions électorales doit être étudié avec soin de manière à ce que chaque citoyen ait vraiment la possibilité de se présenter comme candidat. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent, comme dans leur Avis conjoint de 2007¹¹, qu'une réflexion sérieuse soit menée quant à l'opportunité d'un critère fondé sur le nombre de signatures de soutien aux partis et aux candidats. Donner le choix entre la collecte de signatures ou le versement d'une caution éviterait que la possibilité de se présenter à une élection ne dépende de la situation financière des intéressés.

VII. Restrictions à la candidature

38. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé que l'article 77.1 du Code électoral soit modifié de façon à supprimer les restrictions au droit de se porter candidat. Ces recommandations ne sont pas prises en compte dans le Code électoral adopté. L'article 77.1 n'a été que légèrement modifié : « Peut être élu à la présidence de la République quiconque a trente-cinq ans révolus, n'a jamais été ressortissant d'un autre État, est citoyen de la République d'Arménie depuis au moins dix ans, réside en permanence en République d'Arménie depuis au moins dix ans et a le droit de vote ». Aucun des problèmes posés par les critères de l'âge, de la nationalité unique ou de la résidence permanente n'a été traité, en dépit des normes internationales et des recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Bien que prévus à l'article 50 de la Constitution, le seuil de trente-cinq ans pour se présenter à la présidence de la République peut être considéré comme élevé, même s'il existe des précédents dans d'autres pays. En outre, l'exigence de dix ans de résidence et de dix ans de nationalité arménienne est disproportionnée. Sauf dans des situations très

¹⁰ Voir les articles 78, 106.1, 106.7, 134.1 et 155.1 du projet de code électoral de janvier 2011.

¹¹ CDL-AD(2007)013, paragraphe 25.

spécifiques, qui ne semblent pas se présenter en Arménie, la protection des intérêts de la nation ou de la démocratie ne justifie pas de telles restrictions¹².

39. Dans son article 105, concernant les candidats à l'Assemblée nationale, le Code électoral établit aussi un âge minimum (vingt-cinq ans), impose une durée de résidence dans le pays d'au moins cinq ans et impose des restrictions à la double nationalité. Là encore, ces exigences – reprises de l'article 64 de la Constitution – sont excessives. Le Code de bonne conduite en matière électorale affirme : « une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales¹³ ». En outre, d'après le Comité des droits de l'homme de l'ONU, « les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires, par exemple [...] le lieu de résidence ou l'ascendance¹⁴ ».

40. Les articles 132.1, 132.2 et 151.1 du Code électoral abaissent la durée de résidence exigée pour les élections des chefs de communes, des conseils des sages et du Conseil des sages d'Erevan à six mois précédant le jour du scrutin, contre deux et trois ans respectivement. Il s'agit d'une évolution positive, tenant compte d'une recommandation antérieure de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH.

VIII. Présence de candidates sur les listes

41. L'article 108.2 du Code électoral améliore les exigences de mixité des codes et projets de législation antérieurs. Les deux sexes doivent désormais être représentés dans les six premiers candidats de la liste, en commençant par la deuxième position sur la liste, puis tous les cinq candidats. L'obligation de présenter des femmes est améliorée ; cependant, les partis juste au-dessus du seuil peuvent toujours présenter cinq candidats sans une seule femme. Si l'article prévoyait la présence d'une femme sur cinq candidats au lieu de deux sur six, tous les partis ayant remporté des sièges au scrutin proportionnel auraient au moins une femme élue à l'Assemblée nationale. Il est recommandé de modifier le Code en ce sens.

42. L'article 155.2 du Code électoral prévoit une disposition similaire concernant la présence de candidates sur les listes pour les élections au Conseil des sages d'Erevan.

43. Ces dispositions sont à saluer. Néanmoins, les dispositions juridiques actuelles pourraient encore être améliorées de façon à renforcer la présence des femmes à l'Assemblée nationale arménienne.

IX. Réglementation des campagnes électorales

44. Les dispositions qui interdisaient aux organisations caritatives et religieuses, ainsi qu'aux ressortissants étrangers ne votant pas aux élections locales, d'exprimer leur opinion au cours de la campagne électorale ont été retirées du Code électoral. Ces modifications louables tiennent compte des recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH.

45. Les modifications apportées à l'article 18 du Code électoral laissent plus de temps aux candidats et aux partis politiques pour faire campagne. Il s'agit d'une évolution positive, qui répond à une recommandation précédente de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.

46. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé que l'article 18.8, qui permettait d'annuler l'inscription d'un candidat à la suite d'un avertissement et d'une décision

¹² Voir par exemple Cour européenne des droits de l'homme, *Py c. France*, 11 janvier 2005, requête n°6289/01.

¹³ Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)03rev, 1.1.1c.

¹⁴ Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale n°25, paragraphe 15.

de justice pour toute violation du règlement de campagne, soit révisé pour répondre au principe de proportionnalité¹⁵. Cette disposition a été modifiée de façon à ne prévoir l'annulation d'une candidature que sur la base d'une violation « pouvant influencer profondément les résultats du scrutin ». L'annulation peut survenir après un avertissement délivré par une commission électorale donnant « un délai raisonnable de trois jours pour que la violation cesse ». Il conviendrait de préciser si ce délai peut être allongé à plus de trois jours, ce qui serait souhaitable. Si la violation persiste, la commission dépose auprès d'un tribunal une demande d'annulation du candidat, du parti ou de l'alliance en question. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH continuent à recommander l'imposition d'une amende pour les violations mineures du règlement de campagne, conformément au principe de proportionnalité (cela s'applique aussi aux articles 113.2, 119.2 et 159.2).

47. Le nouveau Code électoral ne reprend pas l'ancienne version de l'article 20.5, selon lequel les affiches de campagnes devaient être « soumises à la commission électorale » avant d'être apposées, leur affichage étant uniquement autorisé « en l'absence d'une décision d'interdiction de l'affiche de campagne prise dans un délai de trois jours par la commission électorale ». L'abrogation de cette disposition, qui tient compte d'une recommandation précédente, est à saluer. D'autres principes subsistent cependant : « les affiches électorales ne peuvent être apposées qu'aux emplacements mentionnés au présent article » (l'article 20.2) et il revient au chef de commune de désigner les emplacements autorisés pour les affiches de campagne (article 20.3). Ces dispositions devraient être interprétées de façon large et adéquate.

48. Le nouveau Code électoral modifie l'article 21.3 pour clarifier l'interdiction de publication de sondages d'opinion. Alors que la première version interdisait la publication de résultats de sondages dans les sept jours précédant le scrutin, sans préciser les médias concernés, l'article modifié est plus précis : « Le jour du scrutin, jusqu'à 20h, il est interdit aux radios et télévisions opérant par transmission hertzienne de publier les résultats d'un sondage d'opinion ». Il s'agit d'une amélioration du Code électoral.

49. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé la réécriture de l'article 19 du Code électoral de façon à ce qu'il ne subsiste plus de doute sur les conditions applicables aux candidats et aux partis (ou alliances) en vertu de cet article et pour que la notion d'« égalité proportionnelle » soit expressément définie. Dans des avis antérieurs, ils recommandaient en outre que les versions précédentes de l'article 19 soient modifiées pour offrir des directives à même d'en assurer la mise en œuvre¹⁶. L'article 19.3 dispose désormais : « La Radio publique et la Télévision publique sont tenues d'assurer des conditions non discriminatoires pour les candidats, les partis politiques et les alliances de partis politiques qui se présentent aux élections selon le système proportionnel ». En outre, l'article 19.10 a été modifié pour exiger des « conditions égales » pour tous les candidats et participants aux élections. Il semblerait donc que le Code électoral requière maintenant une égalité stricte, atténuant les préoccupations quant à la mise en œuvre d'une « égalité proportionnelle ». Cependant, les règles imposées par l'article 19.3 devraient être étendues à tous les participants à des élections, sans se limiter au système proportionnel.

¹⁵ Toute restriction imposée aux droits individuels doit être proportionnée et servir effectivement l'objectif visé. Dans le cas des droits électoraux en particulier, compte tenu de leur rôle fondamental dans le processus démocratique, le caractère proportionné des sanctions doit être dûment pesé et les mesures d'interdiction appliquées avec la plus grande mesure. Les seules restrictions imposées doivent être nécessaires dans une société démocratique et prescrites par la loi. Les restrictions ne remplissant pas ces critères ne peuvent être considérées comme proportionnées à l'infraction. L'annulation d'une candidature, la plus extrême des sanctions envisageables, ne devrait être imposée que si elle est proportionnée et nécessaire dans une société démocratique.

¹⁶ CDL-AD(2008)023, paragraphe 34 ; CDL-AD(2011)021, paragraphes 45-46. Voir aussi la Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias (CM/Rec(2007)15) (adoptée par le Comité des Ministres le 7 novembre 2007 lors de la 1010^e réunion des Délégués des Ministres).

50. L'article 22 du Code électoral aborde la question des ressources dont disposent les personnes occupant des fonctions officielles et de leur usage dans la campagne électorale. Il est interdit aux candidats qui occupent un poste politique ou sont employés de la fonction publique nationale ou territoriale de faire campagne dans l'exercice de leurs fonctions officielles, d'abuser de leurs fonctions officielles pour s'assurer un avantage lors des élections et d'utiliser pour une campagne électorale les locaux, les moyens de transport et de communication et les ressources humaines et matérielles attachés à leurs fonctions officielles. La pleine mise en œuvre de l'article 22 est capitale pour garantir l'absence de discrimination entre tous les participants aux élections, prévue à l'article 19, et pour créer les conditions nécessaires à des élections véritablement démocratiques.

51. Le problème de la séparation entre les ressources de l'État et celles des partis et des candidats est cité dans tous les rapports d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH depuis 1996. Le réseau du parti au pouvoir exerce une influence sur le gouvernement national, mais aussi sur les conseils régionaux et municipaux dans la plupart des régions. Au cours des élections nationales, les ressources à la disposition de ces conseils sont mobilisées en faveur des candidats du gouvernement. Cela crée une disparité de ressources entre les différents candidats, avec un problème supplémentaire : les fonctionnaires concernés se sentent contraints de se mettre au service des candidats du gouvernement, de participer à leurs meetings et de voter pour eux pour ne pas perdre leur emploi. Une telle pratique n'est conforme ni au Code de bonne conduite en matière électorale, où le principe de l'égalité des chances suppose la neutralité des autorités nationales¹⁷, ni aux engagements exigés par l'OSCE, qui comprennent la distinction entre les partis et l'État et l'égalité de traitement lors des campagnes électorales¹⁸. Les modifications apportées aux articles 19 et 22, si elles sont pleinement mises en œuvre, pourraient fortement contribuer à résoudre les problèmes relevés lors des élections précédentes.

X. Financement des campagnes

52. L'établissement des comptes de campagne, l'utilisation des fonds de campagne, les obligations de rapport dans ce domaine et le Service de contrôle et d'audit de la CEC sont régis par les articles 25 à 28 du Code électoral. Ces articles intègrent les recommandations précédentes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH de façon à détailler davantage les dépenses de campagne admises et à donner plus d'informations sur les dons de biens ou de services. Il conviendrait d'envisager également la mise en œuvre des recommandations figurant dans le rapport le plus récent du Groupe d'États du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO), daté du 3 décembre 2010¹⁹. Par ailleurs, la liste des dépenses admises figurant à l'article 26.12 reste assez limitée.

53. Comme l'avaient recommandé la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, le texte de l'article 25.2.2 a été modifié pour supprimer la distinction, imprécise, entre les « fonds fournis par le parti politique qui a désigné le candidat » et les « fonds du parti politique ». La seconde expression ayant été supprimée, il est maintenant clair que l'article 25.2.2 porte sur les fonds fournis par le parti politique ayant désigné le candidat.

54. L'article 26.12 énumère comme suit les dépenses électorales admises : « médias, location de salles et de locaux, réalisation et collage des affiches de campagne, acquisition de matériel d'impression et autre, financement de tout type de matériel de campagne (y compris les documents imprimés) destiné aux électeurs ». La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent toujours que l'article 26 soit révisé pour englober l'ensemble des frais de

¹⁷ Voir CDL-AD(2002)023rev, I. 2.3.

¹⁸ Voir le Document de Copenhague de l'OSCE, 1990, paragraphes 5.4 et 7.7.

¹⁹ Rapport consultable à l'adresse suivante :

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282010%294_Armenia_Two_FR.pdf.

campagne, dont les services de marketing, les bureaux de campagne, les conseils externes sur la stratégie de campagne, les frais de déplacement et toute dépense effectuée dans le but d'être élu.

55. L'article 28 confie au Service de contrôle et d'audit de la CEC le contrôle de l'utilisation des fonds de campagne et « des activités financières des partis politiques ». Dans leurs avis précédents, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà critiqué le choix d'attribuer ces missions à la CEC et non à un organisme indépendant, non responsable de l'administration des élections. Tout en reconnaissant la compétence de la CEC, ils réaffirment que, comme l'ont montré les bonnes pratiques, l'existence d'une commission indépendante exclusivement chargée du contrôle du financement des campagnes est importante à la fois pour accroître la confiance du public et pour garantir le bon fonctionnement du système de financement de la campagne.

XI. Observateurs

56. Les articles 29 à 33 du Code électoral établissent les droits des observateurs et des représentants des candidats et leur procédure d'accréditation. Bien que les droits d'observation aient été étendus, il reste des domaines dans lesquels les droits des observateurs pourraient être améliorés et renforcés.

57. L'article 29.2 interdit aux missions d'observation des élections mises en place par des organisations internationales d'employer des ressortissants arméniens comme observateurs. Le texte a été modifié pour ne pas concerner les chauffeurs, les interprètes et le personnel qui assiste d'ordinaire les missions d'observation internationales. Cependant, il serait judicieux de clarifier encore l'article 29.2 pour autoriser les missions internationales d'observation des élections à employer des chauffeurs, des interprètes et du personnel de soutien n'ayant pas pour rôle de former des conclusions sur les élections.

58. L'article 30 du Code électoral définit la procédure d'accréditation des observateurs, placée sous la responsabilité de la CEC. L'article 30.4 impose à la CEC de « refuser la demande d'accréditation d'observateurs lorsque les missions inscrites dans le statut de l'organisation ne remplissent pas les critères » définis à l'article 29 pour les organisations non gouvernementales arméniennes et étrangères. L'article 29 dispose que le statut des organisations non gouvernementales observatrices doit englober « des questions relatives à la démocratie et à la protection des droits de l'homme ».

59. L'article 31.1.1, tel que modifié par le Code électoral adopté, autorise les observateurs issus d'organisations non gouvernementales à être

« présents aux réunions des commissions électorales et pendant le scrutin, y compris dans le bureau de vote, s'ils ont obtenu le certificat nécessaire pour faire partie d'une commission électorale ou ont reçu, à l'issue d'un examen, un certificat leur donnant le droit d'accomplir une mission d'observation ».

60. En vertu du même article, des cours sont proposés annuellement à Erevan et dans les *marzes* ; les certificats de qualification sont octroyés sur la base d'un examen standardisé ou sur ordinateur ; le fait d'avoir participé aux cours n'est pas obligatoire pour se présenter à l'examen, et des représentants des médias et d'organisations non gouvernementales peuvent être présents lors des cours ou de l'examen. Ces modifications ne résolvent pas les préoccupations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise concernant les dispositions légales risquant de nuire à la transparence en imposant un processus de formation, d'examen et de certification qui limite le vivier d'observateurs potentiels²⁰. La Commission de Venise et

²⁰ CDL-AD(2011)021, paragraphe 57.

l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé de laisser aux organisations la responsabilité de la formation de leurs observateurs. L'article ne précise pas non plus qui délivre le « certificat de qualification » demandé. Les règles d'accréditation et de certification des observateurs ne devraient en aucun cas être appliquées de manière à limiter les possibilités d'observation des processus électoraux. Les dispositions en question ne concernent pas (et ne requièrent pas) la formation et la qualification des observateurs par les organisations non gouvernementales concernées.

61. Le Code électoral adopté ne conserve pas le projet d'article 65.8, qui prévoyait : « les représentants des partis politiques, les observateurs et les représentants des médias peuvent photographier et filmer le scrutin, sous réserve qu'ils ne portent pas atteinte au principe du secret du vote ». Cette suppression est à saluer. Elle donne suite à une recommandation antérieure de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, qui craignaient que certains électeurs ne soient intimidés par l'enregistrement des activités du bureau de vote, même s'il n'était fait aucun usage volontairement abusif de cette disposition.

62. Cependant, l'article 6.12 prévoit toujours la possibilité de photographier ou de filmer, ce qui rend la situation juridique incertaine. L'article 6.12 devrait être révisé de façon à assurer la cohérence des dispositions du Code.

63. La nouvelle version de l'article 33 autorise les représentants des candidats et des partis politiques se présentant à des élections à la proportionnelle à assister aux réunions de commissions électorales. Cette nouveauté est à saluer. Il devrait être sous-entendu que les partis se présentant à la fois au volet majoritaire et au volet proportionnel des élections ne devraient avoir qu'un représentant dans chaque commission électorale.

XII. Vote

64. Le vote électronique – en particulier lorsqu'il se fait, comme l'indique la CEC, dans un cadre non contrôlé – ne devrait être qu'une alternative au vote dans un cadre contrôlé²¹. Le vote électronique à distance est particulièrement critiquable, car il ne peut garantir le secret du vote et ne peut être observé via les méthodes communément employées pour observer le scrutin dans le cadre contrôlé d'un bureau de vote. L'opportunité du vote électronique dans des situations où la confiance en l'impartialité de l'administration électorale est limitée devrait être pesée avec le plus grand soin. Si la décision d'utiliser le vote électronique devait être prise, ses bases juridiques devraient être rédigées avec autant de précision et de transparence que pour le vote traditionnel dans un cadre contrôlé²². Le recours au vote par Internet comme alternative au vote dans un bureau de vote peut se discuter, puisque les électeurs concernés sont les membres du corps diplomatique vivant à l'étranger. Pour ce petit groupe d'électeurs, les autorités arméniennes devraient sérieusement réfléchir à l'intérêt du vote par Internet par rapport à l'ouverture de bureaux de vote dans les consulats.

65. L'article 62.1.4 du Code électoral prévoit : « un membre au moins [de la CEBV] procède au vote à l'aide d'une urne mobile ». La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH préconisaient pourtant d'adopter des garanties pour réduire les risques de fraude lors du vote par urne mobile, notamment en confiant cette tâche à au moins deux membres de la CEBV non

²¹ Voir la Recommandation Rec(2004)11 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique (adoptée par le Comité des Ministres le 30 septembre 2004 lors de la 898^e réunion des Délégués des Ministres), principe n° 4 : « [...] les modes de vote électronique à distance [...] ne constitueront qu'un moyen de vote supplémentaire et facultatif ».

²² Pour des orientations sur la réglementation du vote électronique, voir en outre les lignes directrices récemment publiées par le Conseil de l'Europe sur la certification (http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_certification_EN.pdf) et sur la transparence (http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_transparency_EN.pdf).

nommés par la même personne ou institution²³. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent à nouveau l'ajout de telles garanties au Code électoral.

66. L'article 65.4 du Code électoral prévoit que les personnes incapables de remplir les bulletins peuvent être assistées par une autre personne, non représentante d'un candidat ou d'un parti politique. La personne concernée ne peut aider qu'un seul électeur. Cette disposition donne suite aux recommandations précédentes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ; elle est donc à saluer. L'article prévoit également que le nom de la personne assistante soit inscrit sur le registre de la CEBV. Là encore, cette modification est bienvenue, puisqu'elle donne suite à une recommandation antérieure de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.

67. Les articles 66.4 et 66.5 décrivent la procédure à suivre pour remplir le bulletin et sceller l'enveloppe qui le contient. Le préposé du bureau de vote doit apposer un tampon sur les cartes d'identité des électeurs ayant voté. Conformément à l'article 66.5, l'encre de ce tampon doit s'effacer au bout d'environ douze heures, ce qui pourrait résoudre les préoccupations concernant la possibilité que des personnes ne subissent des intimidations du fait de la présence d'un tampon sur leur carte d'identité.

XIII. Décompte des voix

68. Le projet d'article 68.2.5 (désormais 68.1.5) du Code électoral a été modifié pour prévoir l'invalidité d'un bulletin de vote s'il n'est « pas signé, tamponné ou scellé par un membre de la commission électorale ». Cette révision tient compte d'une recommandation antérieure de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH qui demandait une clarification de l'article 68.2.5, dont le texte (en anglais) pouvait être interprété comme signifiant que l'électeur devait signer son bulletin de vote.

69. L'article 68.1.6 invalide les bulletins « dont le mode de remplissage demandé n'est apparemment pas respecté », affirmant plus loin : « Si l'intention de l'électeur est claire et sans ambiguïté, une entorse mineure au mode de remplissage n'entraîne pas l'invalidité du bulletin ». La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé la révision de cette disposition car l'article concerné, en traduction anglaise du moins, ne disait rien sur la façon de remplir un bulletin. L'ajout de l'adjectif « défini » et de l'expression « entorse mineure » au texte initial constitue peut-être une orientation supplémentaire. Cependant, une mise en œuvre correcte de cette disposition s'impose pour veiller à ce que des bulletins valides ne soient pas refusés par la CEBV au motif que l'« entorse » serait significative et non « mineure ». Il demeure que les modifications apportées constituent une amélioration du texte.

XIV. Limitation des listes pour les scrutins proportionnels

70. Pour les scrutins de liste proportionnels, il arrive souvent que le nombre de candidats inscrits sur la liste d'un parti ou d'une alliance politique soit réglementé. Pour des élections portant sur 90 sièges par exemple, on peut décider que chaque liste doit compter 25 candidats au minimum et 110 au maximum. La fixation d'un nombre minimal vise à atténuer le risque qu'une liste obtienne davantage de sièges qu'elle ne compte de candidats ou ne soit pas en mesure de pourvoir les sièges devenus vacants au cours du mandat de l'Assemblée nationale. La limite supérieure est uniquement fixée pour des raisons pratiques.

71. L'article 108.2 du Code électoral a été modifié pour fixer à 25 le nombre minimum de candidats sur chaque liste présentée par un parti politique ou par une alliance de partis pour un scrutin proportionnel. L'article prévoit également : « le nombre de candidats figurant sur la liste électorale d'un parti politique ne peut excéder le triple du nombre de mandats de députés à

²³ CDL-AD(2011)021, paragraphe 61.

l'Assemblée nationale au système proportionnel défini par le présent Code ». L'ajout d'un minimum et d'un maximum pour le nombre de candidats sur une liste répond aux recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Il devrait réduire le risque qu'un parti ou une alliance ne remporte un nombre de sièges supérieur au nombre de candidats sur sa liste ou ne puisse pas pourvoir les sièges devenus vacants au cours du mandat de l'Assemblée nationale. Cependant, même si le nombre minimum de candidats a été relevé, il reste théoriquement possible qu'un parti remporte plus de sièges qu'il n'a de candidats, à moins que le minimum ne soit encore relevé à 90.

72. L'article 125 du Code électoral décrit la répartition des sièges entre les listes pour le volet proportionnel du scrutin. La méthode utilisée est celle des plus forts restes, en appliquant le quotient de Hare. Il convient de rappeler que cette méthode peut, en théorie, faire diminuer le nombre de sièges d'un parti alors qu'il a gagné des voix par rapport aux élections précédentes (voir plus haut).

73. Aux termes de l'article 125.7, si une liste compte moins de candidats qu'elle ne remporte de sièges, les sièges restants sont attribués aux autres listes. Cela devrait garantir qu'il n'y ait pas de siège vacant au moment de la formation de l'Assemblée nationale. La règle s'avère cependant insuffisante. Ainsi, « les mandats concernés sont attribués aux listes électorales des autres partis ou alliances ayant obtenu le droit de participer à la répartition des sièges dans l'ordre des valeurs restantes, selon le principe d'un mandat chacun ». Il peut ne pas y avoir assez de restes et la règle n'aboutit pas à une répartition proportionnelle des sièges vacants. Il convient de prévoir de nouveaux calculs, fondés sur le nombre total de sièges moins ceux attribués à la liste ne comptant pas assez de candidats.

XV. Critères d'élection au scrutin majoritaire uninominal

74. Aux termes de l'article 92.1, est élu Président le candidat qui a obtenu plus de la moitié des suffrages exprimés pour l'ensemble des candidats ; cependant, le paragraphe 2 affirme que s'il n'y a qu'un candidat, il doit remporter les voix de plus de la moitié des électeurs qui se sont prononcés. Ainsi, il n'est pas suffisant de remporter plus de suffrages « pour » que de « contre » : même les bulletins invalides sont comptés comme des voix « contre ». Cette incohérence demande à être résolue. Il en va de même pour les articles 126.2 et 3 et 143.2.

XVI. Recomptage, invalidation des résultats et élections complémentaires

75. L'article 48 du Code électoral traite de la procédure de recomptage des voix par les CEBV concernées. Il a été modifié pour intégrer certaines des recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH.

76. L'article 48.1 précise que les demandes de vérification des résultats doivent être présentées à la CEBV entre 12h et 18h le lendemain du scrutin. Aux termes de l'article 48.6, le recomptage commence à 9h le surlendemain du scrutin et doit être achevé au plus tard à 14h le cinquième jour suivant le jour du scrutin. Au cours du recomptage, les CEBV travaillent de 9h à 18h sans jour de repos, et même après 18h si elles n'ont pu recompter le nombre de voix requis. Cette disposition contredit l'article 48.12, selon lequel « la durée de recomptage des résultats du scrutin ne peut dépasser quatre heures par bureau de vote ». Un recomptage en cours ne devrait pas être arbitrairement limité à quatre heures et devrait toujours être mené à terme. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de réviser l'article 48.6 en ce sens.

77. Dans la version précédente du Code électoral, l'article 48.7 disposait que le retrait de la demande de recomptage par son auteur ne justifiait pas l'abandon du recomptage, et l'article 48.6 limitait arbitrairement à sept le nombre de bureaux de vote pour lesquels la CSEC

procédait au recomptage. Conformément aux recommandations précédentes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, ces dispositions ont été retirées du Code électoral.

78. L'article 48.7 du Code électoral impose à la CSEC de recompter les résultats du scrutin lorsque « des preuves substantielles d'une compilation erronée des résultats du scrutin ont été présentées ». Cette condition est difficile à remplir avant que le recomptage n'ait eu lieu. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier cette disposition pour demander un recomptage lorsqu'il existe une *possibilité* avérée que la compilation des résultats soit fautive.

79. Comme il a déjà été relevé²⁴, lorsqu'il y a plusieurs candidats, un « suffrage négatif » portant sur l'ensemble des candidats n'est pas envisageable, et le terme de « suffrage affirmatif » devrait être remplacé par celui de « suffrage » dans l'ensemble du Code (par exemple aux articles 21.3, 24.2, 92 et 143.2).

80. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé que l'article 125.8 (anciennement 126.8) soit clarifié de façon à ce que les principes juridiques concernant l'invalidation des résultats des élections soient les mêmes dans le scrutin majoritaire uninominal et dans le scrutin proportionnel²⁵. Une modification de l'article 125.8 intègre cette recommandation de façon à ce que les principes juridiques applicables à l'invalidation des élections législatives concernent le volet majoritaire aussi bien que proportionnel. Cette rectification est à saluer.

81. Conformément à l'article 46.10 du Code électoral, après un recours, la CSEC déclare les résultats d'une élection invalides si les violations ont pu avoir une influence *significative* sur les résultats. Or, cet adjectif peut faire l'objet de différentes interprétations. L'article 46.10 devrait affirmer clairement que si les violations ont pu faire élire une ou plusieurs personnes différentes à l'issue du scrutin, le résultat devrait être invalidé. Deuxièmement, la CSEC devrait procéder à l'invalidation même en l'absence de recours, de sa propre initiative, si elle a connaissance de faits qui la justifient. Enfin, il conviendrait d'envisager de réviser le Code de façon à ce que la CSEC ne fasse que recommander l'invalidation, la décision étant prise par la CEC.

82. Les articles 125, 126, 143, 144 et 165 autorisent les commissions électorales à décider « d'organiser un nouveau scrutin dans certains bureaux de vote ». Il s'agit d'une nouveauté positive, qui permet de remédier localement aux irrégularités sans encourir les frais que supposent de nouveaux scrutins dans toute la circonscription ou, au pire, dans tout le pays. Les commissions devraient moins hésiter à invalider des résultats, les coûts étant limités. Cependant, cette possibilité n'est pas prévue à l'article 91, qui concerne l'élection présidentielle. Cette lacune devrait être corrigée.

XVII. Procédures de recours

83. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont souligné à maintes reprises la nécessité d'améliorer la procédure de recours²⁶. L'insuffisance des mécanismes de traitement des recours a été reconnue comme un facteur clé dans la défiance des citoyens envers les résultats des élections. Lors des élections présidentielles de 2008, la Cour constitutionnelle a

²⁴ CDL-AD(2011)021, paragraphe 86.

²⁵ CDL-AD(2011)021, paragraphe 87.

²⁶ Voir le rapport de l'OSCE/BIDDH sur les élections en République d'Arménie (<http://www.osce.org/odihr-elections/14350.html>) et les avis conjoints antérieurs, par exemple : CDL-AD(2007)013, paragraphe 31 et suiv. ; CDL-AD(2006)026, paragraphe 55 ; CDL-AD(2005)027, paragraphes 4 et 27-30 ; CDL-AD(2003)021, paragraphe 39 et suiv.

constaté que la CEC avait failli à sa mission de suivi et de traitement des recours et demandé la mise en place d'un nouveau cadre juridique dans ce domaine²⁷.

84. Les articles 45 à 47 du Code électoral traitent des « requêtes (réclamations) », des « recours » et des requêtes entraînant une « procédure administrative » au sein d'une commission électorale. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé que ces articles soient révisés pour décrire, de façon claire et compréhensible pour les électeurs, les candidats et les représentants des partis politiques, une procédure applicable à chaque type de recours.

85. L'article 46, nettement modifié, prévoit une procédure pour chaque type de recours contre les décisions, les actions et l'absence d'action des commissions électorales concernant l'invalidation des résultats du scrutin.

86. La « procédure administrative » n'est pas définie dans le Code électoral et le Code de procédure administrative n'a pas été revu. La Commission et l'OSCE/BIDDH recommandent à nouveau que cette procédure soit expressément définie par le Code.

87. Aux termes de l'article 46.1, toute décision d'une commission électorale constituant une violation de droits permet un recours. En fait, toutes les décisions des commissions électorales portent sur l'application du Code, qui repose sur les droits d'élire et d'être élu (droits électoraux).

88. L'article 46.3 énumère les acteurs autorisés à demander l'invalidation des résultats du scrutin pour un bureau de vote. Cette liste devrait comprendre les électeurs, ou un groupe constitué d'au moins un nombre donné d'électeurs.

89. En vertu de l'article 46.4 du Code électoral, lorsque la commission constate qu'un recours ne remplit pas les conditions fixées à l'article 46, elle « refuse l'ouverture d'une procédure administrative ».

90. Les articles 46.6 et 46.7 prévoient désormais la possibilité d'un recours en dernière instance devant un tribunal pour toutes les décisions relatives aux élections. Cette mesure est à saluer²⁸.

91. L'article 46.8, qui place la lourde charge de la preuve sur le requérant, pourrait restreindre l'aptitude des requérants à demander un recours effectif, même si « la commission électorale examinant le recours peut procéder d'office à la recherche de preuves ». Il conviendrait de préciser que la commission électorale ne décide pas à sa guise de rechercher ou non des preuves, mais doit les rechercher lorsque nécessaire. Comme déjà affirmé, « la procédure doit être simple et dénuée de formalisme »²⁹.

92. L'article 46.11 permet de contester auprès de la CEC la décision d'une CSEC invalidant l'inscription d'un candidat, mais il n'est pas prévu que la décision administrative de la CEC puisse être contestée devant une instance judiciaire. Il est possible de contester une décision de la CEC invalidant l'inscription d'un candidat à la présidence de la République, en vertu de l'article 84.1, auprès de la Cour administrative de la République d'Arménie selon les modalités et les délais prescrits par le Code de procédure administrative. Des possibilités de recours similaires sont prévues à l'article 112 concernant l'invalidation de l'inscription d'un candidat aux élections législatives.

²⁷ Décision de la Cour constitutionnelle du 8 mars 2008 concernant les recours déposés par MM. Levon Ter-Petrossian et Tigran Karapetyan, candidats, contestant la décision de la CEC sur l'élection du Président, 24 février 2008.

²⁸ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev, II.3.3.a.

²⁹ CDL-AD(2002)023rev, II.3.3.b.

93. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH préconisent à nouveau de prévoir une procédure détaillée concernant les mesures à prendre « à l'égard des questions qui exigent une solution urgente » ou de spécifier à l'article 47.6 les procédures prévues par le Code de procédure administrative.

94. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé d'harmoniser les délais prévus pour les décisions de la CEC sur les résultats de l'élection présidentielle et pour les procédures de recours contre ces décisions. L'article 75.6 du Code électoral impose à la CEC de publier une décision « le septième jour suivant le jour du scrutin ». En vertu de l'article 91.2, les recours contre la décision de la CEC concernant l'élection du Président de la République doivent être présentés à la Cour constitutionnelle avant 18h le cinquième jour suivant l'annonce officielle des résultats par la CEC. L'article 93 affirme cependant que lorsque nécessaire, pour l'élection du Président de la République, un second tour de scrutin est organisé le quatorzième jour suivant le jour du scrutin. Si la CEC demande l'organisation d'un second tour et si un recours est déposé auprès de la Cour constitutionnelle le dernier jour prévu par la loi, la Cour constitutionnelle n'aura qu'un délai très limité pour examiner le recours et ne pourra pas rendre sa décision avant le second tour de scrutin. Bien que ce scénario ne soit qu'une possibilité, il devrait être pris en compte, et les délais actuellement prévus devraient être harmonisés.

XVIII. Rôle de la police

95. L'article 53 du Code électoral traite de la coopération entre les commissions électorales et les forces de l'ordre. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de prévoir dans le Code que la police, néanmoins, ne devrait intervenir dans les bureaux de vote qu'en cas de troubles et ne pas interférer dans le processus électoral.

XIX. Questions spécifiques aux élections locales

96. L'élection du Conseil des sages se fait à la majorité relative dans une circonscription plurinomiale (article 144.2).

97. L'article 140.2 prévoit le même plafond de dépenses pour les candidats à la fonction de chef de commune et pour les candidats au conseil des sages. Ce point devrait être réexaminé, puisqu'il y a dans chaque municipalité plus de candidats et de sièges au conseil des sages que pour la fonction de chef de commune.

XX. Conclusion

98. La nouvelle composition des commissions électorales, qui fait passer la Commission électorale centrale (CEC) et les commissions électorales de circonscription (CSEC) d'un modèle partisan à un modèle non partisan, constitue une avancée vers une administration électorale pleinement indépendante et impartiale. On saluera, en particulier, les fortes limites posées à l'intervention du Président de la République dans la nomination de la CEC.

99. Plusieurs modifications positives, répondant aux recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, ont été apportées à la loi. Des nouveautés telles que la possibilité d'un recours en justice pour tous les contentieux électoraux, les quotas de femmes au sein de la CEC et des CSEC, les précisions concernant l'assistance aux électeurs dans le bureau de vote et l'élargissement des motifs pouvant justifier l'invalidation d'une élection améliorent le cadre juridique des élections.

100. Autre point positif, le Code électoral a été modifié presque un an avant les prochaines élections, prévues pour mai 2012. Les parties prenantes devraient ainsi avoir le temps de se familiariser avec les dispositions du nouveau Code électoral avant les prochaines élections.

101. Bien que le nouveau Code présente le potentiel nécessaire pour garantir la conduite d'élections démocratiques, la législation seule ne suffit pas. C'est la volonté politique de tous les acteurs concernés qui reste le défi clé pour l'organisation d'élections véritablement démocratiques en République d'Arménie. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH affirment depuis longtemps que le Code électoral arménien pourrait offrir une bonne base à des élections démocratiques s'il était pleinement et correctement mis en œuvre.

102. Il est en outre particulièrement important que la législation relative aux droits fondamentaux, comme le droit à des élections véritablement démocratiques, soit adoptée de façon ouverte, à l'issue d'un débat et avec le plus large soutien possible, afin d'assurer la confiance envers les résultats des élections. Un processus public associant toutes les parties prenantes encourage une telle confiance. Tous les partis, de gouvernement comme d'opposition, ont une responsabilité à cet égard. Cette approche, absente lors des précédentes révisions du code électoral, s'est améliorée pour le processus conduisant au Code actuel.

103. Le Code électoral gagnerait à être encore amélioré pour assurer le plein respect des engagements envers l'OSCE, des normes du Conseil de l'Europe et des autres normes internationales concernant la conduite d'élections démocratiques. Les points suivants, notamment, pourraient être traités :

- supprimer les restrictions excessives au droit de se porter candidat ;
- assurer la séparation des structures de l'État et de celles des partis ou des candidats ;
- améliorer la répartition des sièges entre les *marzes* (provinces) ;
- évaluer de façon critique l'emploi des nouvelles technologies pour le vote des électeurs résidant à l'étranger ;
- améliorer les dispositions relatives aux procédures de décompte des voix et de réconciliation des résultats électoraux, y compris la détermination des résultats, et
- améliorer les procédures de recours afin de garantir l'existence de recours effectifs.

104. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se tiennent prêts à assister les autorités arméniennes dans leur entreprise d'amélioration du cadre juridique des élections.