



Strasbourg, le 11 décembre 2017

CDL-AD(2017)029

Avis n° 844 / 2016 de la Commission de Venise

Or. angl.

Avis n° ELE-ARM/318/2017 de l'OSCE/BIDDH

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

AVIS CONJOINT SUR LE PROJET DE LOI
SUR LE RÉFÉRENDUM

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 60e réunion (Venise, 7 décembre 2017)
et
par la Commission de Venise à sa 113e session plénière
(Venise, 8 – 9 décembre 2017)

Sur la base des observations de :

M. Aivars ENDZIŅŠ (membre, Lettonie)
Mme Taliya KHABRIEVA (membre, Russie)
M. Francesco MAIANI (membre, Saint-Marin)
M. Pere VILANOVA TRIAS (membre, Andorre)
M. Vasil VASHCHANKA (expert, OSCE/BIDDH)

A Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Résumé.....	3
III.	Portée de l'avis conjoint.....	5
IV.	Observations générales.....	5
V.	Analyse et recommandations	7
A.	Formulation de la question	7
B.	Information communiquée aux électeurs	7
C.	Système de recours efficace	7
D.	Dispositions générales (articles 1-6, 12)	8
E.	Référendums constitutionnels obligatoires (articles 7-8).....	9
F.	Référendums constitutionnels facultatifs (article 9).....	9
G.	Référendums portant sur des projets de loi issus d'une initiative populaire (article 10).....	10
H.	Adhésion à des organisations supranationales, modifications du territoire (article 11).....	11
I.	Collecte et certification des signatures (articles 13 et 14)	11
J.	Administration des référendums (article 15)	12
K.	Campagnes référendaires (articles 17 et 18).....	13
L.	Financement des campagnes (articles 19 et 20)	15
M.	Observateurs et délégués (articles 21 et 22)	16
N.	Calcul des résultats globaux du référendum et entrée en vigueur du texte adopté par référendum (articles 35 et 36)	16

I. Introduction

1. Le ministre de la Justice de la République d'Arménie a demandé le 25 octobre 2017 à la Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe un avis sur le projet de loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur le référendum ([CDL-REF\(2017\)049](#)). La demande portait sur l'intégralité du texte, préparé à la suite d'une révision de la Constitution arménienne approuvée par référendum le 6 décembre 2015. La Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) ont décidé d'émettre un avis juridique conjoint sur ce projet de loi.
2. M. Endzins, Mme Khabrieva, M. Maiani et M. Vilanova Trias ont été nommés rapporteurs pour la Commission de Venise, et M. Vashchanka expert juridique pour l'OSCE/BIDDH.
3. Une délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH composée de M. Vilanova Trias, M. Vashchanka, M. Pierre Garrone du secrétariat de la Commission de Venise et M. Alexey Gromov du Département des élections de l'OSCE/BIDDH s'est rendue le 17 novembre 2017 à Erevan (Arménie), où elle a eu des entretiens avec le vice-président de l'Assemblée nationale (Parlement), les partis représentés à cette dernière, la Commission électorale centrale (CEC), le ministre de la Justice et des organisations non gouvernementales concernées. Cet avis tient compte des informations obtenues lors de cette visite.
4. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 60^e réunion (Venise, 7 décembre 2017), puis par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 Décembre 2017).
5. Le présent avis a pour but d'aider l'Arménie à légiférer en conformité avec les principales normes et obligations internationales, ainsi qu'avec les engagements contractés à l'égard de l'OSCE en la matière. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise se tiennent à la disposition des autorités arméniennes pour tout complément d'assistance dont elles pourraient avoir besoin.

II. Résumé

6. Le projet de loi sur le référendum doit donner effet aux nouvelles dispositions de la Constitution concernant divers types de référendums nationaux, et fixer leurs règles d'organisation. La Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH se félicitent que les autorités arméniennes aient cherché dans leur projet à mettre la législation relative au référendum en conformité avec la Constitution et les normes internationales. Le texte contient des détails sur des points comme la collecte de signatures de soutien, l'organisation des campagnes et leur financement, les procédures de vote et le calcul des résultats globaux du référendum. Le nouveau Code électoral a fait disparaître les dispositions relatives aux examens auxquels devaient se soumettre les observateurs auprès de la Commission électorale centrale, et introduit des dispositifs améliorant efficacement l'exactitude des registres d'électeurs, en réponse à des recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH.
7. Un certain nombre de recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise portant sur des dispositions similaires du Code électoral n'ont pas été suivies ; elles concernent l'efficacité des procédures de réclamation et de recours, le caractère transparent et responsable du financement des campagnes, la clarté du rôle des médias et leur surveillance, ainsi que les garanties contre les possibilités d'utilisation abusive de ressources publiques. Les partis représentés au Parlement n'ont pas soulevé d'objections majeures, mais la préparation du texte n'a pas jusqu'à présent donné lieu à des débats inclusifs ni à d'authentiques consultations avec toutes les parties prenantes.

8. Il est recommandé de revenir sur les principaux points ci-dessous :

- traiter clairement de l'unité de la matière de la proposition de référendum, ainsi que de la formulation impérativement claire et non trompeuse de la question posée ;
- clarifier et développer les dispositions sur les réclamations et recours, de sorte que le système de recours soit efficace et permette à toutes les parties prenantes de contester les décisions qui les affectent ;
- exiger des autorités qu'elles fournissent une information objective sur les propositions soumises à référendum ;
- faire en sorte que les projets d'initiative populaire soient soumis pour contrôle à la Cour constitutionnelle avant collecte des signatures additionnelles ; habiliter la Cour à émettre une réponse nuancée sur la constitutionnalité de chaque modification proposée, et laisser les propositions admissibles d'une initiative populaire être soumises au vote populaire sans nouvelle collecte de signatures ;
- définir des règles claires en matière de collecte et de vérification des signatures de soutien à une initiative référendaire, en veillant à ce qu'elles ne restreignent pas le droit des citoyens habilités à le faire de signer des initiatives populaires ;
- admettre plus d'une structure pour le « parti du oui » et d'une pour le « parti du non », y compris en ce qui concerne les rapports financiers, tout en veillant à l'égalité des chances entre les partisans et les adversaires de la proposition soumise à référendum.

9. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent par ailleurs :

- de mentionner expressément le devoir de neutralité des autorités administratives, avec sanctions effectives en cas d'infraction, pour prévenir l'utilisation abusive de ressources administratives ; d'interdire aux agents de l'État de participer aux campagnes dans l'exercice de leurs fonctions officielles ;
- de faire en sorte que la formation des commissions électorales de bureaux de vote englobe des représentants des partisans et des adversaires de la proposition soumise à référendum ;
- d'améliorer la transparence de tous les fonds collectés et dépensés dans le cadre de la campagne ;
- d'accroître le temps d'antenne gratuit sur les stations de radio et les chaînes de télévision publiques, et d'envisager d'imposer aux opérateurs publics d'organiser des débats de campagne avec les « partis » en lice dans le référendum ;
- d'admettre l'observation par des ONG créées moins d'un an avant le référendum si les objectifs définis dans leurs statuts portent sur les questions soumises au référendum ou sur toute autre question figurant dans la liste de l'alinéa 3 du paragraphe 1 de l'article 21 du projet de loi.

10. D'autres recommandations formulées (en italiques) dans le texte du présent avis conjoint visent à mettre le projet de loi sur le référendum en conformité encore plus étroite avec les normes et obligations du Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux, les engagements contractés à l'égard de l'OSCE et les recommandations formulées dans des avis conjoints et des rapports d'observation d'élections antérieurs.

11. Le projet de loi ne couvre pas les référendums locaux, qui figurent pourtant dans la Constitution. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH invitent les autorités arméniennes à légiférer sans retard indu à ce sujet.

III. Portée de l'avis conjoint

12. Le présent avis conjoint ne couvre que le projet de loi soumis pour avis. Il ne constitue donc pas une analyse complète de l'ensemble du cadre législatif et institutionnel applicable aux référendums organisés en Arménie.

13. L'avis aborde des points essentiels et fait ressortir certaines sources d'inquiétudes. Dans un souci de concision, il traite plutôt des domaines appelant des changements ou des améliorations que des aspects positifs du texte. Les recommandations ci-dessous se fondent sur les normes et obligations du Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux en matière de droits de l'homme, sur les engagements contractés à l'égard de l'OSCE et sur les bonnes pratiques internationales. Elles reprennent en particulier le document de référence du Conseil de l'Europe en la matière, le Code de bonne conduite en matière référendaire, préparé par la Commission de Venise¹.

14. Le présent avis conjoint se fonde sur une traduction non officielle en langue anglaise du projet de loi fournie par le ministre de la Justice d'Arménie. Tout examen juridique effectué sur la base de textes de loi traduits peut toutefois présenter des problèmes d'interprétation dus à la traduction.

15. À la lumière de ce qui vient d'être dit, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise soulignent que le présent avis conjoint pourrait ne pas couvrir tous les aspects du projet de loi ; ils se réservent la possibilité de formuler ultérieurement d'autres recommandations ou observations écrites ou orales sur les textes juridiques et la législation en la matière de la République d'Arménie.

IV. Observations générales

16. Le projet de loi a vu le jour dans le sillage de la nouvelle Constitution arménienne, adoptée en décembre 2015. Ce projet de loi constitutionnelle, fondé sur l'article 103.2 de la Constitution, doit être adopté par le Parlement à la majorité qualifiée des trois cinquièmes des députés. Il doit encadrer les référendums nationaux, comme le prévoit l'article 103 de la Constitution. Il vient ainsi compléter les règles de base formulées par l'article 202 de la Constitution.

17. La Constitution arménienne institue des référendums obligatoires pour l'adoption d'une nouvelle Constitution ou la révision des dispositions constitutionnelles énumérées à l'article 202.1 de la Constitution, des référendums facultatifs pour la révision de dispositions constitutionnelles que le Parlement a compétence pour modifier (article 202.2) et sur les projets de loi soumis par initiative populaire (article 204), ainsi que des référendums obligatoires pour l'accession de l'Arménie à des organisations supranationales et pour les modifications du territoire (article 205). Elle fixe aussi des délais d'organisation des référendums (article 206) et précise le taux de participation et un quorum d'approbation (article 207). Outre ces dispositions sur les référendums nationaux, elle institue des référendums locaux (article 183) dont ne traite pas le présent projet de loi. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de légiférer sans retard indu sur les référendums locaux, un canal important de participation citoyenne à la vie politique en raison de leurs implications concrètes.*

18. Certaines dispositions du projet de loi, — sur le droit de participer à un référendum (article 3), sur les questions qui peuvent ou ne peuvent pas faire l'objet d'un référendum (articles 4 et 5), sur le nombre de signatures à réunir pour demander le référendum (article 7,8,10), par exemple — découlent directement de la Constitution, et il sera si nécessaire fait référence aux observations formulées par la Commission de Venise sur les dispositions

¹ [CDL-AD\(2007\)008rev](#) (Code de bonne conduite en matière référendaire)

constitutionnelles correspondantes². Il sera également fait référence aux avis conjoints de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la législation électorale arménienne lorsque le projet en fait mention ou contient des dispositions similaires, ainsi qu'aux rapports d'observation d'élections et aux recommandations de l'OSCE/BIDDH³.

19. Le projet couvre les principaux aspects de la procédure d'organisation d'un référendum en Arménie, notamment la procédure de lancement du référendum, la procédure de collecte des signatures de soutien au référendum, les campagnes et leur financement, l'organisation et l'administration du référendum, le décompte des voix et la détermination des résultats.

20. Comme le demande la Constitution, le projet introduit une forme d'initiative populaire. Il retire aussi au Président la possibilité de lancer un référendum, ce qui s'inscrit dans la mise en place d'un système parlementaire et se conforme aux pratiques d'un certain nombre de démocraties parlementaires (comme Andorre, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Norvège, la Pologne ou la Suède⁴), où le chef de l'État n'a pas ce pouvoir, ou alors seulement moyennant l'approbation ou une autre forme d'accord du Parlement. Conformément au Code de bonne conduite en matière référendaire⁵, le Parlement se prononce avant que le projet issu d'une initiative populaire ne soit soumis au peuple.

21. Le référendum qu'institue la Constitution est à considérer comme un complément de la démocratie représentative. Le contrôle de constitutionnalité des questions posées par référendum est confié à la Cour constitutionnelle, ce qui évite qu'un organe politique n'ait à trancher.

22. 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. Au paragraphe 5.8 du Document de Copenhague de 1990, les États participants de la CSCE se sont engagés à adopter leur législation « au terme d'une procédure publique ». En ce qui concerne les consultations publiques, les autorités ont indiqué à la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH que le projet de loi avait été publié sur l'Internet, avec possibilité pour le public de formuler des commentaires, mais que très peu avaient été reçus. Il ne semble pas que les autorités aient organisé des rencontres-débats sur le projet avec des ONG, des partis politiques et d'autres parties prenantes. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH encouragent une fois encore les autorités arméniennes à se rapprocher des parties prenantes dans le domaine électoral pour les faire participer à l'entreprise par *un dialogue inclusif sur le fond du projet de loi, notamment par des plates-formes de dialogue mises en place au ministère de la Justice et au Parlement*.

23. Le projet de loi mélange des dispositions directement reprises de la Constitution et des formulations très légèrement différentes (comme les articles 4.2(2) et 4.3 du projet). Il répète deux fois (aux articles 7.1 et 8.1) des dispositions de l'article 202.1 de la Constitution, et une brève référence est faite à l'article 202.2 de la Constitution à l'article 9 du projet. Un renvoi très général est fait au Code électoral sur la très importante question des réclamations et des recours (article 15.3), tandis que d'autres aspects du processus sont traités dans le détail, particulièrement aux chapitres 4 à 7. *Il serait préférable de développer dans chaque chapitre les règles concernant spécifiquement le référendum, en ne renvoyant au Code électoral que s'il n'y a aucun risque d'ambiguïté.*

² Voir [CDL-AD\(2015\)038](#), en particulier les paragraphes 74sqq.

³ [CDL-AD\(2016\)031](#) ; [CDL-AD\(2016\)019](#) ; <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia>.

⁴ Cf. [CDL-AD\(2005\)034](#), p. 8.

⁵ Code de bonne conduite en matière référendaire, III.6.

24. Le projet ne définit pas en particulier sa terminologie et les notions utilisées dans le texte. Il serait possible d'éviter certaines incohérences terminologiques et conceptuelles s'il comportait une section qui le faisait.

V. Analyse et recommandations

A. Formulation de la question

25. La validité matérielle du projet de loi est déjà abordée dans la Constitution, qui impose que les textes soumis au référendum respectent l'ensemble du droit supérieur⁶. En ce qui concerne l'unité de la forme de la question soumise au référendum⁷, il semble que seuls des projets rédigés peuvent faire l'objet d'un référendum. Mais rien n'est dit de son unité de matière⁸. Le projet de loi n'aborde pas non plus la formulation de la question. Pour que la loi offre des garanties contre la manipulation de la volonté des électeurs, le Code de bonne conduite en matière référendaire dit que « la question soumise au vote doit être claire ; elle ne doit pas induire en erreur ; elle ne doit pas suggérer une réponse ; l'électeur doit être informé des effets du référendum ; les participants au scrutin ne doivent pouvoir répondre que par oui, non ou blanc aux questions posées »⁹. En d'autres termes, la question doit être formulée de sorte que la réponse soit sans ambiguïté, et elle doit indiquer clairement les effets juridiques de la décision prise par référendum. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de faire figurer dans la loi les principes d'unité de la matière et de clarté de la question.*

B. Information communiquée aux électeurs

26. Le projet de loi ne fait pas obligation aux autorités de fournir une information objective sur la proposition faisant l'objet du référendum. Outre le texte soumis au référendum, le Code de bonne conduite recommande qu'un rapport explicatif ou une propagande équilibrée des partisans et adversaires du projet soient mis suffisamment à l'avance à la disposition des électeurs¹⁰. *Il conviendrait d'envisager de faire figurer dans le projet de loi l'obligation explicite faite aux autorités de fournir une information objective sur la proposition faisant l'objet du référendum. Un rapport explicatif pourrait être disponible dans chaque bureau de vote, au lieu de la décision de la Cour constitutionnelle déclarant la proposition conforme à la Constitution (article 25.2 (2) du projet de loi).*

C. Système de recours efficace

27. Le projet de loi ne contient guère de dispositions sur les réclamations et recours auxquels peut donner lieu un référendum. L'article 15.3 du projet de loi contient une référence générale au Code électoral à propos de la procédure de recours contre les décisions, actions et omissions des commissions électorales. Le projet de loi n'institue pas de procédure de contestation des résultats du référendum : ses articles 34 et 35 n'évoquent de recours de ce type que pour la préparation des synthèses de résultats. Cela ne constituerait pas une voie de recours effectif pour les « partis » en lice dans le référendum et autres parties prenantes¹¹.

28. L'article 48.3 du Code électoral, en particulier, permet de recourir en justice contre des décisions des commissions électorales sur le droit subjectif de suffrage, ainsi que sur les droits des délégués, des observateurs, des visiteurs, des représentants des médias et des représentants autorisés des partis politiques se présentant à une élection. Ces dispositions ne mentionnent pas les « partis » en lice dans le référendum, les participants des campagnes ou

⁶ Article 204.1 de la Constitution ; Code de bonne conduite en matière référendaire, III.3.

⁷ Code de bonne conduite en matière référendaire, III.2.

⁸ Code de bonne conduite en matière référendaire, III.2.

⁹ Code de bonne conduite en matière référendaire, I.3.1.c.

¹⁰ Code de bonne conduite en matière référendaire, I.3.1.d.

¹¹ Voir également recommandation 2 du [Rapport final 2015 de l'OSCE/BIDDH](#).

autres parties prenantes dont les droits et intérêts juridiques peuvent être affectés par les décisions des commissions électorales.

29. Les articles 48.5 et 48.6 du Code électoral ouvrent plusieurs voies de recours contre les décisions des commissions électorales sur les résultats d'un scrutin et d'autres questions. On ne voit pas très bien comment ces dispositions s'appliqueraient à un référendum. L'article 48.12 du Code électoral donne le droit de contester en justice les résultats d'un bureau de vote aux partis présentant des candidats à des élections, aux délégués présents dans le bureau de vote et aux membres de la Commission électorale de bureau de vote. Cette disposition ne confère pas les mêmes droits aux « partis » ni aux électeurs dans un référendum¹². Les parties contestant les résultats de la consultation devraient aussi avoir le droit de demander un nouveau décompte des bulletins. *Le délai de préparation des résultats globaux du référendum (article 34.7 du projet de loi) devrait venir après le règlement de toutes les contestations des résultats*¹³.

30. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que le projet de loi contienne des dispositions spécifiques sur les réclamations et recours en cours de processus référendaire, dont l'indication des voies des recours et de délais de procédure. Le système de recours devrait garantir notamment : le droit des « partis » en lice, des participants de la campagne, des électeurs et autres parties prenantes de recourir contre le déroulement de la campagne référendaire et l'abus de ressources administratives ; la possibilité de recourir contre les décisions des commissions électorales et autres autorités contraires à la législation électorale ; la possibilité de contester les résultats d'un bureau de vote ; et la possibilité de recourir en justice contre le résultat du référendum. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que tous les électeurs aient le droit de former un recours. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats du référendum.*¹⁴

D. Dispositions générales (articles 1-6, 12)

31. La nouvelle Constitution laisse le droit de vote aux prisonniers condamnés pour des infractions mineures. L'article 48.4 en prive les personnes purgeant une condamnation pénale pour des crimes intentionnels particulièrement graves ; cette disposition, reprise à l'article 3.2 du projet de loi, met en œuvre une recommandation antérieure de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise¹⁵. L'article 3.2 ne devrait être applicable que si la condamnation est définitive et sans appel.

32. L'article 3.2 dit que les personnes déclarées incapables par décision de justice n'ont pas le droit de vote. Cette restriction est conforme à la nouvelle Constitution (article 48.4), mais ne semble pas l'être pleinement avec les normes internationales, dans la mesure où elle s'applique à toutes les incapacités juridiques¹⁶.

33. L'article 5.1(2) du projet de loi interdit de soumettre des propositions de référendum portant sur le règlement du gouvernement de la République d'Arménie (une exception qui ne figure

¹² Code de bonne conduite en matière référendaire, II.3.3.f.

¹³ Dans son [rapport final 2017](#), l'OSCE/BIDDH observait que des contestations de résultats n'avaient toujours pas été tranchées au moment de l'annonce des résultats définitifs.

¹⁴ Code de bonne conduite en matière référendaire, II.3.3.f. Voir également [Recommandation Rec\(2004\)20](#) du Comité des Ministres aux États membres sur le contrôle juridictionnel des actes de l'administration, paragraphe B.2.a.

¹⁵ [CDL-AD\(2011\)032](#), paragraphe 11 ; Recommandation 8, [Rapport final 2012 de l'OSCE BIDDH](#) ; Recommandation 7, [Rapport final 2013 de l'OSCE/BIDDH](#).

¹⁶ [CDL-AD\(2015\)038](#), Deuxième avis sur les projets d'amendements de la Constitution (en particulier les chapitres 8, 9, 11 à 16) de la République d'Arménie, paragraphe 25, et références ; paragraphe 9,4 de la communication 4/2011 (*Zsolt Bujdosó et cinq autres c. Hongrie*) du Comité des droits des personnes handicapées.

pas dans la Constitution). Cette restriction devrait être interprétée au sens étroit, pour ne pas se traduire par l'interdiction de soumettre à un référendum quelque question que ce soit si elle est liée à des projets de loi portant sur des activités du gouvernement, créant un certain rapport entre lui et d'autres organes de l'État dans le système de séparation des pouvoirs ou réduisant l'importance du référendum dans son rôle d'outil de règlement des problèmes d'une grande importance nationale. Pour prévenir les référendums contre des élus ou autres agents de l'État, la règle pourrait mentionner les procédures internes et les personnes exerçant des fonctions au sein des autorités publiques.

E. Référendums constitutionnels obligatoires (articles 7-8)

34. L'article 202.1 de la Constitution prescrit qu'une nouvelle Constitution et la révision de certaines dispositions de la Constitution en vigueur ne peuvent être adoptées que par référendum, demandé par un tiers au moins des députés, le gouvernement ou 200 000 électeurs. L'article 4.2(2) du projet de loi énumère les dispositions constitutionnelles assujetties à cette procédure. Les propositions de révision de la Constitution visées à l'article 4.1(2) du projet de loi sont soumises à la Cour constitutionnelle, pour contrôle de constitutionnalité (article 8.2). Une révision de la Constitution allant par définition au-delà du champ d'application de la Constitution en vigueur, *la portée du contrôle de la Cour constitutionnelle en pareil cas devrait être rendue plus claire.*

35. La Cour constitutionnelle ne semble pouvoir que valider ou invalider l'ensemble de la proposition (articles 8.3 et 8.4 du projet de loi). Lorsque la révision contient plusieurs modifications, une inconstitutionnalité ponctuelle risque d'invalider l'ensemble du texte. Il est vrai qu'une nouvelle initiative de révision constitutionnelle peut être introduite par un tiers des membres du Parlement. *Néanmoins, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que la Cour puisse fournir un avis nuancé sur la constitutionnalité de chaque modification proposée, et indiquant où il serait possible de modifier le projet pour le mettre en conformité avec la Constitution.*

36. Le projet de loi dit qu'une fois que la Cour constitutionnelle a déclaré le projet constitutionnel, le Parlement adopte dans les 15 jours, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, la décision de soumission de la révision au référendum (article 8.3). Il semblerait que si le projet de texte est conforme à la Constitution, le Parlement ne peut pas le modifier. *Il conviendrait aussi de formuler clairement ce qui se passe si le Parlement n'adopte pas la décision de soumission du projet de révision à référendum dans le délai imparti ou à la majorité prescrite.*

F. Référendums constitutionnels facultatifs (article 9)

37. Les dispositions de la Constitution autres que celles qui figurent à l'article 202.1 de la Constitution peuvent être modifiées à la majorité des deux tiers du Parlement, si un quart au moins des députés, le gouvernement ou 150 000 électeurs le demandent. Si le Parlement rejette la révision, elle peut être soumise au peuple par référendum sur décision adoptée par les trois cinquièmes au moins de l'ensemble des députés (articles 202.2 et 202.3 de la Constitution). L'article 9.2 du projet de loi précise que le Parlement a un mois pour prendre sa décision. Là encore, *il conviendrait de clarifier ce qui se passe si le Parlement ne prend pas cette décision dans le délai imparti et/ou à la majorité requise.*

38. L'intervention de la Cour constitutionnelle (article 8.3-4 du projet de loi) devrait viser au respect des restrictions à la révision constitutionnelle prévues à l'article 203 et des règles de procédure fixées à l'article 202 de la Constitution. *Une intervention de cette nature n'est pas prévue en cas de révision totale (article 7 du projet de loi) ou pour les révisions partielles envisagées à l'article 9 du projet de loi ; il conviendrait de revenir sur ce dispositif.*

G. Référendums portant sur des projets de loi issus d'une initiative populaire (article 10)

39. L'article 109.6 de la Constitution permet de soumettre au Parlement un projet de loi si 50 000 électeurs au moins le demandent. Il dit aussi que si le Parlement n'adopte pas le projet émanant de cette initiative populaire, le texte est soumis à référendum dès lors que 300 000 autres électeurs soutiennent l'initiative dans les 60 jours suivant le rejet, pour autant que la Cour constitutionnelle le déclare conforme à la Constitution (article 204.1 de la Constitution).

40. Le projet de loi répète que le texte émanant d'une initiative populaire soutenue par 50 000 électeurs au moins est soumis au Parlement. Il pourrait être plus clair sur ce que constitue le rejet de la proposition par le Parlement, et préciser si cela englobe par exemple le manquement à soumettre la proposition au vote dans un certain délai. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que si le Parlement ne prend pas position dans un délai donné, le projet soit considéré comme rejeté.* Cela montrerait clairement que le Parlement ne saurait retarder indéfiniment la procédure par son silence.

41. Si le Parlement rejette la proposition, le projet de loi impose à ses auteurs de commencer par réunir 300 000 autres signatures, de les faire certifier par la Commission électorale centrale, puis de demander à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la constitutionnalité du texte (articles 10.1 et 10.2 du projet de loi). La proposition déclarée inconstitutionnelle n'est pas soumise à référendum (article 10.3).

42. Les responsables gouvernementaux avec lesquels se sont entretenus les experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ont confirmé que les signatures supplémentaires ne peuvent pas être celles des électeurs qui ont initialement signé l'initiative, quel qu'ait été leur nombre. Des représentants de la société civile ont estimé que cette disposition entrave en pratique indûment la possibilité de demander un référendum par le biais d'une initiative populaire. La longue suite d'entités appelées à intervenir alourdit considérablement aussi l'ensemble de la procédure.

43. Soumettre le texte à la Cour constitutionnelle après la seconde collecte de signatures peut par ailleurs se traduire par un gaspillage de ressources chez les auteurs de l'initiative populaire et à la Commission électorale centrale. *Il est recommandé que les auteurs d'une initiative populaire soient tenus de soumettre leur projet à la Cour constitutionnelle une fois qu'il a été rejeté par le Parlement, mais avant de commencer à réunir les 300 000 autres signatures.* Le référendum devrait être organisé après certification des nouvelles signatures par la Commission électorale centrale.

44. Comme indiqué ci-dessus, il serait bon de donner à la Cour constitutionnelle la possibilité d'émettre un avis nuancé sur la constitutionnalité du texte proposé ; et une autorité (comme la Commission électorale centrale) devrait impérativement être habilitée à proposer des corrections au texte fautif, conformément à la décision de la Cour, et à les soumettre aux auteurs de l'initiative¹⁷. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que la Cour constitutionnelle soit habilitée à émettre un avis nuancé sur la constitutionnalité du texte proposé, avec indication des modifications qu'il serait possible d'y apporter pour qu'il soit conforme à la Constitution, et que les dispositions déclarées constitutionnelles puissent être soumises à la consultation populaire sans nouvelle collecte de signatures.* Cela éviterait d'avoir à reprendre intégralement la lourde procédure de collecte des signatures ; l'accord des auteurs de l'initiative devrait être obtenu pour que le référendum porte sur le texte révisé.

¹⁷ Cf. Code de bonne conduite en matière référendaire, III.4.g ; Exposé des motifs, 40.

45. Si le texte issu de l'initiative populaire est rejeté par le Parlement, mais réunit suffisamment de signatures d'électeurs pour être soumis à référendum, *il serait bon de donner au Parlement la possibilité de soumettre un contre-projet lors du même référendum*¹⁸.

H. Adhésion à des organisations supranationales, modifications du territoire (article 11)

46. L'adhésion à des organisations supranationales et les modifications du territoire sont traitées dans la même disposition de la Constitution (article 205) ; il serait préférable qu'elles fassent l'objet de deux articles différents dans la loi.

47. La notion d'organisation supranationale n'est pas clairement définie¹⁹. Une définition plus précise pourrait en particulier mentionner que l'accession à une organisation supranationale doit se traduire par le transfert de certains pouvoirs de la République d'Arménie à ladite organisation (comme le font, par exemple, les textes juridiques de la Lettonie et du Danemark).

48. L'article 11 (tout comme l'article 4.1(3)) du projet de loi traite de l'accession de la République d'Arménie à des organisations internationales supranationales²⁰, tandis que l'article 205 de la Constitution parle de questions d'appartenance (« questions of membership »). D'après les autorités arméniennes, le texte original indique clairement que le retrait de telles organisations implique un référendum.

I. Collecte et certification des signatures (articles 13 et 14)

49. L'article 13 du projet de loi traite de la procédure de collecte des signatures de soutien au projet de loi proposé par initiative populaire (articles 109.6 et 204 de la Constitution). Les procédures de collecte des signatures de soutien à des révisions de la Constitution émanant de citoyens (articles 202.1 et 202.2 de la Constitution) ne semblent pas couvertes par l'article 13. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que ces procédures soient clairement précisées, à l'issue d'un débat public avec les parties prenantes, et d'une façon qui facilite aux citoyens la possibilité de soutenir des initiatives référendaires.*

50. La brièveté du délai (trois jours) laissé aux auteurs d'une initiative pour décider s'ils veulent ou non poursuivre leur action après rejet du projet par le Parlement ne semble pas justifiée (article 13.2), car la décision peut nécessiter un examen relativement complexe (par exemple en ce qui concerne les moyens de relancer la collecte de signatures).

51. Le projet de loi dit que les personnes participant à la collecte de signatures doivent impérativement avoir 18 ans au moins (article 13.7). Cette restriction ne paraît pas justifiée²¹. *Il est recommandé que les étrangers, les apatrides ainsi que les jeunes ayant atteint un certain âge aient aussi le droit de recueillir des signatures.*

52. Le projet de loi dit qu'il est possible de réunir des signatures en faisant signer des formulaires sur place, ou électroniquement (article 13.11). La collecte électronique de signatures est certes une bonne chose, mais *il conviendrait de veiller à ce qu'elle n'entrave pas l'exercice du droit de signer des initiatives populaires, et à ce qu'elle ne dresse pas non plus d'obstacles administratifs à la collecte de signatures (par absence ou panne de matériel, etc.).*

¹⁸ Code de bonne conduite en matière référendaire, III.6.

¹⁹ Il a été clairement dit au cours de la visite que les modifications de territoire sont à comprendre comme des modifications apportées aux frontières extérieures du pays, non pas aux limites des entités administratives internes.

²⁰ Les dispositions de ce type sur le référendum d'adhésion à des organisations internationales et supranationales et d'union avec d'autres États sont tout à fait courantes ; on en trouve dans la législation de la Lituanie, du Danemark, de la Croatie, de la Suisse, de l'« ex-république yougoslave de Macédoine », etc. Voir [CDL-AD\(2005\)034](#), p. 11.

²¹ Code de bonne conduite en matière référendaire, III.4.c ; Exposé des motifs, 36.

La loi devrait clairement prévoir la possibilité de collecte de signatures sur papier. Le nouveau système devrait par ailleurs rendre la vérification des signatures rapide et fiable.

53. L'article 13.13 du projet de loi dit que les signatures doivent être réunies dans les 45 jours, ou dans les 60 jours dans le cas visé à l'article 10 du projet de loi, à compter de l'enregistrement du groupe d'initiative. S'il s'agit de signatures électroniques, tout délai devrait courir à partir du moment où le matériel nécessaire a été mis à la disposition des personnes chargées de recueillir les signatures. Le délai (constitutionnel) de 60 jours pour la collecte de 300 000 signatures est de toute façon extrêmement bref, ce qui veut dire qu'il est d'autant plus important de simplifier la procédure.

54. On ne sait pas très bien quels délais — s'il y en a — s'appliquent à la collecte des signatures nécessaires au lancement d'une révision de la Constitution en application des articles 202.1 et 202.2 de la Constitution. L'absence de toute disposition à ce sujet dans la loi devrait vouloir dire qu'il n'y en a pas, un point aussi important ne pouvant être laissé à la législation secondaire sans claire délégation dans la loi.

55. L'article 14.7 du projet de loi dit que la procédure de vérification de la validité des signatures réunies est fixée par la Commission électorale centrale. Il pourrait être bon d'indiquer dans la loi le cadre général de cette procédure, notamment les principaux critères d'invalidation des signatures individuelles, le nombre acceptable de signatures invalidées et les voies de recours, ainsi que de mentionner des principes essentiels, comme la transparence. En particulier, toutes les signatures doivent être vérifiées²². La mission confiée par la loi à la Commission électorale centrale en ce qui concerne la fixation de la procédure de vérification paraît trop large : *la loi devrait préciser les principaux critères, les délais et les garanties de procédure de la vérification des signatures.*

J. Administration des référendums (article 15)

56. Les référendums sont administrés par la Commission électorale centrale, les commissions électorales de district et les commissions électorales de bureaux de vote, constituées conformément au Code électoral (article 15.1). Ce dernier prévoit que les commissions électorales de district sont nommées par la Commission électorale centrale parmi les électeurs volontaires remplissant les conditions (article 43 du Code électoral), et les commissions électorales de bureaux de vote par les partis politiques représentés au Parlement et les commissions électorales de district (article 44 du Code électoral). Lors des élections antérieures qu'il avait observées, l'OSCE/BIDDH a constaté en Arménie un manque de confiance dans l'impartialité des commissions électorales de bureaux de vote. Il avait été recommandé de revenir sur la formule de répartition des fonctions d'encadrement dans ces commissions, dans le but d'améliorer leur indépendance et leur impartialité²³. Cette recommandation s'applique aussi à l'administration des référendums.

57. Les référendums qu'envisagent la Constitution et le projet de loi ne vont pas nécessairement opposer des partis politiques, mais sans doute plutôt des groupements politiques et citoyens non représentés au Parlement, surtout dans le cas d'initiatives populaires²⁴. C'est pourquoi, pour que l'administration du scrutin inspire confiance, *il est recommandé de mettre en place un dispositif de formation des commissions électorales de bureaux de vote qui assure la représentation des partisans et des adversaires de la proposition soumise à référendum*, par exemple par nomination par les « partis » définis aux alinéas 5 à 8 de l'article 17 du projet de loi.

²² Code de bonne conduite en matière référendaire, III.4.f.

²³ Recommandation 8 du [Rapport final 2017 de l'OSCE/BIDDH](#).

²⁴ Code de bonne conduite en matière référendaire, II.3.1.e ; Exposé des motifs, 21.

K. Campagnes référendaires (articles 17 et 18)

58. L'article 17.3 dit qu'il peut exister un « parti du oui » et un « parti du non ». Selon les informations fournies par les autorités aux délégués au cours de leur visite, « parti » est à entendre ici au sens de groupe, et non pas de parti politique²⁵. La création de ces partis est censée permettre de garantir l'égalité des chances entre les partisans du oui et ceux du non, comme le recommande le Code de bonne conduite en matière référendaire²⁶.

59. L'article 17.4 précise que pour utiliser des ressources publiques pour faire campagne, les autres personnes doivent obtenir le consentement écrit des représentants autorisés de l'un des deux partis en lice. Ces dispositions risquent de restreindre excessivement la liberté d'expression (voir, par exemple, l'article 10 de la CEDH), puisque tous les partisans du oui et tous ceux du non doivent rejoindre l'une des deux structures. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'admettre plus d'une structure pour le oui et d'une pour le non, tout en veillant à l'égalité des chances entre les partisans et les adversaires du projet soumis à référendum.*

60. L'article 17.8 dit qu'un groupe d'au moins 50 citoyens peut former un parti faisant campagne pour le non dans les sept jours suivant la promulgation du décret d'organisation du référendum par le Président de la République. Ce délai très court pourrait faire obstacle à la création d'un parti de ce type, et déséquilibrer la campagne. De plus, ce « parti du non » doit, dans les trois jours suivant sa formation, envoyer une demande d'enregistrement à la Commission électorale centrale (article 17.10). Dans ce laps de temps, il doit nommer un représentant autorisé et soumettre des copies des documents d'identité de ses membres. S'il ne l'a pas fait dans les sept jours, la Commission électorale centrale est en droit de refuser l'enregistrement. Or la création d'un tel « parti » exige une réflexion approfondie sur la question posée dans le référendum. Une procédure aussi lourde assortie d'un délai aussi bref fait apparaître un risque de discrimination contraire au principe de l'égalité des chances. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'allonger les délais, pour garantir le droit effectif de créer un « parti » faisant campagne pour le non.*

61. L'article 17.14(1) du projet de loi interdit aux fonctionnaires et aux titulaires de fonctions officielles politiques ou assorties de pouvoirs discrétionnaires de faire campagne dans l'exercice de leurs fonctions officielles, sauf si ce sont eux-mêmes les auteurs de l'initiative demandant le référendum. La même règle vaut pour le personnel enseignant des établissements d'enseignement, mais sans l'exception. Lors du référendum constitutionnel arménien de 2015, l'OSCE/BIDDH avait constaté une très ample mobilisation de ressources publiques au service de la campagne des autorités, ce qui avait faussé l'égalité des chances entre les partisans et les adversaires de la proposition. Il avait été recommandé de réglementer l'utilisation des fonds publics pour garantir l'égalité des chances entre les partisans et les adversaires de la proposition soumise à référendum, ainsi que de restreindre plus strictement les activités de campagne des agents de l'État²⁷. Le projet de loi ne tient pas suffisamment compte de ces recommandations.

62. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que la loi mentionne expressément le devoir de neutralité des autorités administratives, avec des sanctions efficaces en cas d'infraction²⁸. Ils recommandent également d'interdire aux fonctionnaires et aux employés de l'État de participer à des campagnes dans l'exercice de leurs fonctions*

²⁵ Les articles 17.5 et 17.7 ne sont en outre pas très clairs sur la nature exacte de ces « partis », mais ce pourrait être un problème de traduction.

²⁶ Voir Code de bonne conduite en matière référendaire, I.2.2.a : « L'égalité des chances doit être assurée entre les partisans et les adversaires du projet soumis au vote. Elle implique la neutralité des autorités administratives [...] ».

²⁷ Recommandation 9 du [Rapport final 2015 de l'OSCE/BIDDH](#).

²⁸ Code de bonne conduite en matière référendaire, I.2.2.a et I.3.1.f.

officielles. Si des titulaires de fonctions politiques ou de pouvoirs discrétionnaires sont autorisés à faire campagne dans l'exercice de leurs fonctions officielles, leur liste devrait être communiquée à la Commission électorale centrale et publiée, et l'autre « parti » en lice devrait bénéficier d'un financement public direct équivalent pour rétablir l'égalité des chances. Il doit impérativement être interdit aux autorités publiques d'utiliser des fonds publics à des fins de propagande²⁹.

63. Les autorités ont informé les experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH qu'elles se proposent d'alourdir les sanctions pénales existantes pour abus de ressources administratives, ce qui est une bonne chose. Eu égard à l'importance de ce problème, *il devrait être envisagé de faire figurer des interdictions spécifiques d'utilisation abusive de ressources administratives dans la loi*, par exemple à l'article 17.15. L'interdiction de l'utilisation abusive de ressources administratives et les sanctions en cas d'infraction devraient être clairement définies et prévisibles³⁰. La loi pourrait aussi habiliter explicitement les observateurs à vérifier que les autorités administratives respectent leur devoir de neutralité³¹.

64. L'article 17.14(5) interdit aux étrangers et aux apatrides de faire campagne dans un référendum et de distribuer des tracts de campagne, ce qui restreint excessivement la liberté d'expression des étrangers — du moins ceux qui résident en Arménie. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revenir sur cette disposition*. Cela ne s'applique pas aux règles de plafonnement du financement des campagnes pour le oui ou le non par des intérêts étrangers (article 19 du projet de loi).

65. L'article 18 du projet de loi traite de diverses formes d'activités de campagne : médias, rassemblements publics et distribution de tracts. Il autorise également l'utilisation gratuite de locaux publics par les « partis » en lice dans le référendum, ce qui est une bonne chose. La liste de ces locaux doit être fournie par les gouverneurs locaux et publiée sur le site Web de la Commission électorale centrale (article 18.4).

66. Les « partis » faisant campagne ont droit à du temps d'antenne sur les chaînes et stations publiques de radiodiffusion et télévision. Le temps d'antenne est toutefois limité à 60 minutes à la télévision et à 120 minutes à la radio (article 18.12(1)). Eu égard à la complexité possible des projets de loi et autres questions soumis à référendum, *ce temps d'antenne gratuit pourrait ne pas suffire à la présentation des positions des « partis », et il pourrait être envisagé de l'allonger*. Comme l'a déjà recommandé l'OSCE/BIDDH, *il pourrait aussi être envisagé d'obliger les opérateurs publics à organiser des débats de campagne avec les « partis » en lice dans le référendum³²*.

67. L'article 18.10 du projet de loi renvoie aux règles du Code électoral relatives aux campagnes électorales, notamment sur les médias. Le présent avis conjoint n'examine que le projet de loi, et il est recommandé de veiller à ce que la législation mette en œuvre les recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise³³.

²⁹ Code de bonne conduite en matière référendaire, I.3.1.b.

³⁰ Voir Lignes directrices conjointes de 2016 visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, Conseil des élections démocratiques et Commission de Venise, (CDL-AD(2016)004), II.A.1.1. et dispositions liées.

³¹ Code de bonne conduite en matière référendaire, II.3.2.d.

³² Recommandation 20 du [Rapport final 2017 de l'OSCE/BIDDH](#).

³³ Portant notamment sur une meilleure définition du mandat de la Commission nationale de la télévision et de la radio (NCTR) en ce qui concerne les plaintes dirigées contre les médias et les dispositifs de répression ; la préparation de lignes directrices générales pour les médias concernant la couverture des campagnes, sur la base des exigences existantes d'impartialité et d'équilibre ; et sur la garantie de la transparence des structures de propriété des médias. Voir Recommandations 17 et 18, [Rapport final 2017 de l'OSCE/BIDDH](#); Recommandations 11 et 12, [Rapport final 2015 de l'OSCE/BIDDH](#).

L. Financement des campagnes (articles 19 et 20)

68. Les citoyens arméniens, l'auteur de l'initiative demandant le référendum, les partis et alliances politiques et les ONG peuvent mener des campagnes référendaires (article 17.1). Or il ne peut y avoir qu'un « parti du oui » et qu'un « parti du non » à chaque question soumise à référendum (article 17.3) ; un seul fonds peut être créé pour financer la campagne en faveur du oui, et un seul pour financer celle en faveur du non (article 19.1). Aux dires des autorités, cette formule facilite la répartition des ressources publiques, comme les locaux pour les réunions de campagne (article 18.3) et le temps d'antenne gratuit (article 18.12). Les autres personnes participant à la campagne n'ont pas le droit de créer de fonds séparés (article 19.1). Cela pourrait porter atteinte à la liberté d'expression — à moins que les dépenses non contrôlées et non réglementées de partis non enregistrés soient autorisées, ce qui susciterait aussi des problèmes. *Il serait bon d'exiger des groupements citoyens ou politiques qui souhaitent mener dans un référendum une campagne distincte de celles des deux partis enregistrés, en recourant aux médias et à des rassemblements de campagne, de créer un fonds de campagne distinct, assujéti aux mêmes règles que les fonds de campagne des « partis » du oui et du non.*

69. Les campagnes référendaires peuvent être financées par des contributions volontaires de personnes physiques ou morales (article 19.3). Le projet de loi fixe la limite de chaque contribution versée par un personne physique à 500 fois le salaire minimum (article 20.2), et par un parti politique, une ONG ou une alliance de partis politiques à 25 000 fois le salaire minimum (article 20.1) ; il plafonne en outre le total des apports à un fonds de campagne à 100 000 fois le salaire minimum (article 20.1). *Il pourrait être envisagé de remplacer ce plafond par un plafond de dépenses de campagne s'appliquant à chaque fonds de campagne enregistré.* On voit mal, à l'article 19, si les personnes morales autres que celles qui figurent dans la liste ci-dessus peuvent financer des campagnes. Dans l'affirmative, leurs contributions devraient être plafonnées de la même façon. *Il faudrait clarifier ce point.*

70. Le projet de loi ne prévoit pas de financement public direct des campagnes référendaires. *Un financement de ce type pourrait être envisagé, eu égard à l'importance publique particulière des référendums, mais aussi dans le but d'assurer l'égalité des chances entre partisans et adversaires de la proposition, surtout si des personnalités officielles occupant des fonctions politiques ou assorties de pouvoirs discrétionnaires sont habilitées à participer à l'une des deux campagnes.*

71. Le projet de loi ne contient pas de dispositions traitant spécifiquement de la transparence du financement des campagnes ; il se contente de renvoyer au Code électoral (article 19.1). *Il serait souhaitable d'envisager d'imposer explicitement dans le projet de loi à tous les fonds de campagne de divulguer en continu les sources de financement de leur campagne et les dons dépassant une certaine limite³⁴.* Les rapports à soumettre devraient couvrir toutes les dépenses liées à la campagne³⁵.

72. Il est clairement dans l'intérêt public d'éviter que des intérêts étrangers ne puissent peser sur le résultat d'un référendum national. Cependant, l'interdiction générale faite à toutes les personnes physiques étrangères et apatrides de soutenir la campagne du oui ou celle du non (par des dons modestes, par exemple) paraît aller trop loin (article 19.4(3-4)).

³⁴ Voir Convention des Nations Unies contre la corruption, article 7, par. 3 ; Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, articles 3, 13, 14 ; Code de bonne conduite en matière référendaire, II.3.4.a et exposé des motifs, 24 ; OSCE/BIDDH et Commission de Venise, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques (CDL-AD(2010)024), 193-194, 198-206.

³⁵ Recommandation 16 du [Rapport final 2017 de l'OSCE/BIDDH](#).

M. Observateurs et délégués (articles 21 et 22)

73. Le projet de loi traite des observateurs internationaux et citoyens (article 21.1), des visiteurs diplomatiques et des organismes électoraux étrangers (articles 21.3 et 21.4), ainsi que des délégués des partis associés à la campagne (article 21.9). Les droits et les obligations des observateurs, des visiteurs, des délégués et des représentants des médias sont définis dans le Code électoral (article 22 du projet de loi). Les rapports des missions d'observation doivent être publiés sur le site Web de la Commission électorale centrale (article 21.7), ce qui est une bonne chose.

74. L'article 21.1(3) du projet de loi dit que les ONG arméniennes ne peuvent déployer d'observateurs que si les objectifs figurant dans leurs statuts touchent, depuis un an au moins avant le jour où a été organisé le référendum, à la démocratie et à la protection des droits de l'homme, ainsi qu'à des questions économiques ou liées à la protection de l'environnement. Des représentants de la société civile ont indiqué aux experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH qu'une formulation aussi floue pouvait se traduire par une application arbitraire de ces dispositions. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que le projet de loi indique clairement que la présence dans les statuts de toute question figurant dans la liste de l'article 21.1(3) suffit pour l'obtention de l'autorisation d'observation. L'autorisation devrait aussi être délivrée aux ONG dont les statuts contiennent des objectifs liés à la question soumise à référendum. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé de revenir sur l'exigence d'une année, qui équivaut à interdire d'observation toutes les ONG nouvellement créées³⁶ ; cette recommandation est réitérée ici.*

N. Calcul des résultats globaux du référendum et entrée en vigueur du texte adopté par référendum (articles 35 et 36)

75. L'article 35, par. 2, du projet de loi requiert un quorum d'approbation de 25 % des électeurs inscrits. Le Code de bonne conduite en matière référendaire déconseille « b) le quorum d'approbation [...] car il risque de créer une situation politique difficile si le projet est adopté par une majorité simple inférieure au quorum nécessaire »³⁷. Le quorum fixé à l'article 207 de la Constitution n'est donc pas conforme aux exigences du Code de bonne conduite en matière référendaire³⁸.

76. L'article 35, par. 5, prévoit la possibilité d'annuler les résultats d'un référendum s'ils pourraient avoir été affectés par des infractions commises au cours de la préparation et pendant la tenue du référendum. Cette disposition ne devrait pas être comprise comme s'appliquant seulement aux infractions commises pendant les dernières étapes du processus. Conformément au principe de proportionnalité, des sanctions moins lourdes devraient par ailleurs être prévues pour les infractions qui ne modifient pas les résultats.

³⁶ [CDL-AD\(2016\)031](#), paragraphe 64 ; Recommandation 22 du [Rapport final 2017 de l'OSCE/BIDDH](#).

³⁷ [CDL-AD\(2015\)038](#), paragraphe 79-80.

³⁸ [CDL-AD\(2007\)008rev](#), III.7.