



Strasbourg/Varsovie, le 9 octobre 2023

CDL-AD(2023)030
ODIHR-481/2023
Or. angl.

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

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME DE
L'OSCE
(BIDDH)

ARMÉNIE

AVIS CONJOINT

**SUR LES PROJETS DE MODIFICATION DU CODE ÉLECTORAL ET DE LA
LÉGISLATION CONNEXE**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa
78^e réunion (Venise, 5 octobre 2023)
et adopté par la Commission de Venise à sa 136^e session plénière (Venise, 6-7
octobre 2023)**

sur la base des commentaires de

M. Oliver KASK (membre suppléant, Estonie)
M. Tomáš LANGÁŠEK (membre suppléant, République tchèque)
Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)
Mme Tamara OTIASHVILI (experte, BIDDH)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis conjoint	3
III.	Analyse et recommandations	4
A.	Le processus de réforme	4
B.	Projets de modification du code électoral et de la législation connexe	6
1.	Principes du suffrage	6
2.	Tenue d'élections en cas d'urgence	7
3.	Mesures de transparence	9
4.	Dispositions relatives à l'accessibilité	11
5.	Listes électorales et inscription sur les listes électorales	12
6.	Listes de partis politiques et de candidats	14
7.	Réglementation et contrôle des campagnes électorales	15
8.	Réglementation et surveillance du financement des campagnes électorales	17
9.	Abus des ressources administratives	18
10.	Administration électorale	19
11.	Recapage	20
12.	Infractions administratives et pénales	21
13.	Participation des femmes au conseil des anciens d'une communauté	21
IV.	Conclusion	22

I. Introduction

1. Par lettre du 12 juillet 2023, M. Grigor Minasyan, ministre de la Justice de l'Arménie, a demandé un avis à la Commission de Venise sur les projets d'amendements au Code électoral et à la législation connexe¹ ([CDL-REF\(2023\)028](#)). Cet avis portant sur le domaine électoral, il a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH.
2. M. Oliver Kask, M. Tomáš Langášek et Mme Katharina Pabel ont été les rapporteurs de cet avis. Mme Tamara Otiashvili a été désignée comme experte pour le BIDDH.
3. Les 13 et 14 septembre 2023, une délégation conjointe composée de MM. Kask et Langášek, accompagnée de M. Michael Janssen du Secrétariat de la Commission et de M. Hamadziripi Munyikwa du Secrétariat du BIDDH, s'est rendue en Arménie et a rencontré le Vice-Ministre de la Justice et d'autres représentants du Ministère de la Justice, la Commission électorale centrale (CEC), les factions parlementaires, la Commission parlementaire permanente sur l'Etat et les affaires juridiques, plusieurs partis extraparlimentaires, la Commission de prévention de la corruption, la Commission nationale sur la télévision et la radio et des représentants de l'USAID/IFES et de plusieurs organisations non-gouvernementales. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors des réunions susmentionnées. La Commission de Venise et le BIDDH remercient les autorités arméniennes et le Bureau du Conseil de l'Europe à Erevan pour l'excellente organisation de cette visite.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la législation électorale. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Cet avis a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 78^e réunion et, après un échange de vues avec le vice-ministre de la Justice d'Arménie, M. Karen Karapetyan, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 136^e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023).

II. Contexte et portée de l'avis conjoint

6. Le code électoral actuel a été élaboré après l'adoption d'une nouvelle Constitution par référendum le 6 décembre 2015, par laquelle l'Arménie est passée d'un régime semi-présidentiel à un régime parlementaire. Un nouveau système électoral, tel qu'introduit par les articles 89 et 210 de la nouvelle Constitution, exigeait l'entrée en vigueur d'un nouveau code électoral avant le 1^{er} juin 2016. L'Assemblée nationale a adopté un nouveau code électoral le 25 mai 2016, qui a fait l'objet de plusieurs amendements depuis lors. La dernière réforme, en 2021, a introduit un système électoral proportionnel simple basé sur une circonscription nationale.
7. La Commission de Venise et le BIDDH ont émis un avis conjoint sur le projet de code électoral² et un deuxième avis conjoint sur la version finale du code électoral avec les amendements

¹ C'est-à-dire la loi constitutionnelle sur les partis politiques ; la loi sur l'autonomie locale ; la loi sur l'autonomie dans la ville d'Erevan ; la loi sur l'enregistrement des personnes morales, l'enregistrement des subdivisions séparées, des institutions de personnes morales et des entrepreneurs individuels ; la loi sur les taxes d'État ; la loi sur la fonction publique ; le code pénal ; le code des infractions administratives ; la loi constitutionnelle sur le référendum ; la loi sur le référendum local ; la loi complétant la loi sur la commission pour la prévention de la corruption (abrogée) ; la loi constitutionnelle modifiant et complétant le code électoral ; la loi constitutionnelle modifiant et complétant la loi constitutionnelle sur le référendum ; la loi complétant et modifiant la loi sur le référendum local ; la loi sur la carte d'identité ; la loi sur le paiement du travail des personnes occupant des postes dans l'État et dans la fonction publique ; la loi sur le service public.

² Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de code électoral en date du 18 avril 2016, [CDL-AD\(2016\)019](#).

adoptés le 30 juin 2016,³ ainsi qu'un avis conjoint urgent sur deux séries d'amendements au code électoral et à la législation connexe de 2021.⁴ Ce dernier avis notait que le paquet d'amendements tenait compte d'un grand nombre des recommandations précédentes, mais formulait d'autres recommandations. Certaines d'entre elles ont été suivies dans le processus de réforme de 2021. En particulier, la recommandation clé visant à clarifier la notion de "fausses informations" afin qu'elle n'interfère pas avec des objectifs légitimes, par exemple les médias d'investigation, ou qu'elle n'étouffe pas les débats politiques, a été prise en compte depuis que les législateurs ont retiré le projet de disposition.

8. Cependant, d'autres recommandations clés n'ont pas encore été suivies, notamment celles visant à reconsidérer les dispositions relatives aux seuils électoraux (qui sont actuellement très élevés pour les alliances de deux partis politiques ou plus, c'est-à-dire de 8 % à 10 % selon le nombre de partis impliqués) ; à étendre la qualité pour agir afin de permettre aux électeurs de contester les résultats des élections ; à clarifier la signification de la "violation flagrante" comme motif de cessation anticipée des pouvoirs d'un membre d'une commission électorale de circonscription et de district ; et à prévoir des délais plus longs pour introduire une demande de recomptage des voix.

9. Au cours des entretiens, certains interlocuteurs ont fait remarquer qu'à leur avis, plusieurs questions qui devaient être clarifiées ou réglementées n'étaient pas incluses dans le projet de loi. A cet égard, la Commission de Venise et le BIDDH soulignent que le champ d'application du présent avis conjoint ne couvre que les projets d'amendements à la législation officiellement soumis pour examen ("les projets d'amendements"). Ainsi limité, l'avis conjoint ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les élections en Arménie. A cet égard, il convient de souligner que les recommandations clés mentionnées dans le paragraphe précédent ainsi que d'autres recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH restent valables.

10. Dans la "justification de l'adoption de l'ensemble des projets de loi", les rédacteurs des amendements proposés indiquent qu'ils doivent être considérés dans la perspective de l'amélioration continue du système électoral et de la résolution des problèmes identifiés lors des dernières élections parlementaires et locales de 2021-2022. Elles couvrent un certain nombre de questions spécifiques. Le présent avis conjoint se concentre sur les principales modifications, notamment en ce qui concerne les principes du suffrage, la tenue d'élections en cas d'urgence, les mesures de transparence et d'accessibilité, les listes électorales et l'inscription, les listes de partis et de candidats, les campagnes électorales, leur financement et leur contrôle, l'utilisation abusive des ressources administratives, l'administration des élections, le dépouillement, les sanctions et la participation des femmes. Un certain nombre de changements supplémentaires sont de nature plutôt technique et ne seront pas commentés en détail.

III. Analyse et recommandations

A. Le processus de réforme

11. La Commission de Venise et le BIDDH ont constamment exprimé l'avis que toute modification réussie de la législation électorale devrait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants :

³ Commission de Venise et BIDDH, Deuxième avis conjoint sur le code électoral (tel qu'amendé le 30 juin 2016), [CDL-AD\(2016\)031](#).

⁴ Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au code électoral et à la législation connexe, [CDL-AD\(2021\)025](#).

- 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et répond aux recommandations antérieures ;
- 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées ; et
- 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation en toute bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé.

12. Le ministre arménien de la Justice a souligné dans sa demande d'avis que l'élaboration des projets d'amendements avait été précédée de vastes consultations publiques de dix mois avec les différentes parties prenantes, y compris la société civile, et que ce processus avait été soutenu par la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES). Différents interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs ont confirmé ce processus ouvert et inclusif impliquant des représentants des organismes publics compétents, des organisations non gouvernementales et des experts internationaux. Les rapporteurs ont été informés qu'un grand nombre des recommandations proposées par les acteurs électoraux lors de l'exercice consultatif facilité par l'IFES à la fin de 2022 ont été incorporées dans le projet. Le ministère de la Justice a mis à la disposition des citoyens les projets d'amendements en ligne afin qu'ils puissent les commenter,⁵ et le projet de législation a fait l'objet d'un débat public.⁶ Un débat politique approfondi à l'Assemblée nationale avec la participation des partis politiques d'opposition devrait avoir lieu après la présentation du projet de loi. Cependant, tous les partis politiques, y compris ceux qui ne sont actuellement pas présents au parlement, ont eu l'occasion de lire et de commenter le projet au cours de sa préparation, tout comme le grand public.

13. La Commission de Venise et le BIDDH se félicitent de ces vastes consultations et débats publics. Comme ils l'ont déjà noté dans l'avis conjoint urgent de 2021, de tels processus, lorsqu'ils sont menés de manière significative, permettent à toutes les parties prenantes de mieux comprendre les différents facteurs en jeu et renforcent la confiance dans la législation adoptée. Il convient également de noter que les projets d'amendements ont été proposés bien avant les prochaines élections : les prochaines élections législatives en Arménie devraient avoir lieu en 2026.

14. Cela dit, la fréquence des modifications apportées à la législation électorale arménienne ces dernières années est frappante. Aujourd'hui encore, il semble que de nouvelles modifications soient attendues et même appropriées, étant donné que toutes les recommandations précédentes n'ont pas été prises en compte. La Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent l'objectif d'éliminer au moins certaines des caractéristiques du cadre électoral précédent avant les prochaines élections, mais regrettent que cette opportunité n'ait pas été utilisée pour traiter les recommandations en suspens du BIDDH et de la Commission de Venise. Ceci est d'autant plus important que les bonnes pratiques internationales soulignent l'importance de la stabilité de la législation électorale et l'impact que des changements fréquents peuvent avoir sur la confiance du public.⁷ Des modifications fréquentes risquent en outre d'embrouiller les électeurs, les partis et les candidats, et de rendre difficile l'application de la loi par les autorités électorales compétentes, ce qui peut entraîner des erreurs dans le processus électoral et, par

⁵ Voir <https://www.e-draft.am/projects/5805>.

⁶ Les changements proposés au système électoral ont été fréquemment rapportés par les médias arméniens. Voir, par exemple, (en langue arménienne) : Կառավարությունը հավանություն տվեց ընտրական օրենսգրքի բարեփոխումների փաթեթին (<https://armenpress.am/arm/news/950988>), Հոկտեմբերի 22-ին ԱԺ արտահերթ նիստ կգումարվի (<https://syuniacyerkir.am/hoktemberi-22-in-azh-artahert-nist-kgumarvi>), Կառավարությունը հավանություն տվեց ընտրական օրենսգրքում առաջարկվող փոփոխություններին (<http://archive3.ankakh.com/article/105454/karravaruthyune-havanuthyun-tyvets-entrakan-oryensgrqum-arradjarkvogh-pvopvokhuthyunnyerin>).

⁷ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), para. 63 du rapport explicatif ; voir également les paras. 58 et 64-67. Voir également Commission de Venise, Déclaration interprétative sur la stabilité de la loi électorale, [CDL-AD\(2005\)043](#).

conséquent, une méfiance à l'égard des organes élus. Une réforme plus complète pourrait prévenir ces risques et permettre un processus plus structuré et plus clair.

B. Projets de modification du code électoral et de la législation connexe

15. Le paquet de réformes propose des modifications du code électoral et de 17 autres actes juridiques. Ces différents amendements sont étroitement liés et sont donc examinés ensemble.⁸ Il convient de noter que le paquet d'amendements actuel est très long, détaillé et difficile à parcourir. Un texte législatif aussi élaboré et détaillé peut entraîner des difficultés dans l'application de ses dispositions, ainsi que la possibilité de répétitions, de divergences ou de lacunes. En outre, de nombreux changements dans les amendements proposés sont techniques, proposant des solutions de formatage, de formulation et de terminologie ;⁹. Bien qu'il puisse s'agir d'une question de traduction, ces termes ne sont pas toujours rationalisés dans le projet. Comme l'ont déjà noté la Commission de Venise et le BIDDH, la bonne mise en œuvre du code amendé et des autres lois révisées, y compris la formation des commissaires électoraux, sera cruciale.

1. Principes du suffrage

16. Les projets d'amendements visent à renforcer les principes du suffrage énoncés aux articles 2 à 6 du code électoral. Ils obligent les autorités publiques à prendre les mesures nécessaires pour faciliter l'accès des électeurs (article 2, partie 5), à faire preuve de neutralité et à offrir des chances égales aux candidats pendant la période de campagne électorale (article 3, partie 4), à mettre en place des mécanismes efficaces de protection juridique des droits du suffrage (article 6, paragraphe 1, partie 3) et à veiller à la bonne mise en œuvre du contrôle public des élections (article 6, paragraphe 1, partie 4). L'article 3, partie 5, protège également contre l'utilisation abusive des ressources administratives en stipulant que "les candidats n'ont pas le droit d'utiliser l'avantage de leur capacité officielle ou professionnelle pour obtenir un certain résultat aux élections". Le secret du vote est garanti par l'article 4, partie 2, et l'article 4, partie 3, interdit la coercition des électeurs.

17. En outre, les nouveaux articles 6.1 et 6.2 sont introduits pour définir les principes d'élections "équitables" et "sincères". Le principe d'élections équitables implique la nécessité de garantir (i) un suffrage universel et égal, (ii) l'égalité des chances, y compris l'accès aux médias et aux moyens de télécommunication pour chaque candidat et parti politique, (iii) un financement légal et public des élections, (iv) l'honnêteté pendant le vote et le décompte des voix et (v) l'examen rapide et efficace des plaintes. Les projets d'amendements précisent en outre que le principe d'élections honnêtes implique la nécessité de divulguer la volonté librement exprimée du peuple et sa mise en œuvre directe. Par exemple, ils prescrivent le droit d'un candidat, d'un parti politique ou d'une alliance de partis politiques d'introduire un recours et condamnent les activités illégales telles que la falsification du décompte des voix, le recours à la coercition ou l'entrave au libre exercice du suffrage.

18. De l'avis de la Commission de Venise et du BIDDH, l'objectif poursuivi par l'inclusion des principes susmentionnés dans les amendements actuels est positif et peut contribuer à renforcer les idéaux du vote universel, égal, libre et direct et à mettre en évidence les valeurs sur lesquelles le nouveau système électoral arménien est fondé. Si l'objectif de renforcer les principes est bienvenu, l'inclusion d'une liste non exhaustive et la duplication de la législation existante présentent des risques (voir ci-dessous). En outre, certains interlocuteurs ont émis des doutes quant à la mise en œuvre effective de ces principes dans la pratique. Il est bien entendu essentiel

⁸ Les articles auxquels il est fait référence dans cette analyse sont ceux du Code électoral, sauf indication contraire.

⁹ Par exemple, "la commission électorale de circonscription" est renommée "commission électorale de circonscription", le terme "don" est remplacé par le terme "contributions".

de garantir que ces principes soient respectés de manière cohérente lors de l'application du code électoral dans des situations réelles.

19. En outre, il convient de noter que les Etats membres de la Commission de Venise n'ont pas l'habitude d'énumérer les principes des élections démocratiques de manière aussi détaillée que le propose le projet. Il serait souhaitable de reconsidérer la formulation spécifique des amendements, en particulier les nouveaux articles 6.1 et 6.2, car ils 1) mentionnent en partie des aspects de la loi électorale qui sont déjà inclus dans la loi (par exemple le suffrage universel et égal) et conduisent donc à une duplication ; et 2) énoncent en partie des exigences très détaillées fondées sur les principes électoraux, ce qui soulève la question de savoir si ces concrétisations sont censées être exhaustives ou s'il y a de la place pour d'autres éléments. En effet, d'autres éléments peuvent garantir un déroulement "équitable et sincère" des élections, par exemple la liberté d'expression des partis et des candidats, la possibilité pour les électeurs de discuter et de voter sans crainte de représailles, l'organisation des élections par un organe indépendant et le respect d'autres principes fondamentaux.¹⁰ Le fait de n'énumérer et de ne développer que certains éléments relatifs à la définition d'une "élection juste et sincère" peut conduire à une interprétation sélective et en même temps arbitraire. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc de modifier les articles 6.1 et 6.2. Le code devrait reconnaître les principes fondamentaux de la tenue d'élections honnêtes et périodiques en vue de garantir le suffrage universel, égal, libre, secret et direct, conformément au code de bonne conduite en matière électorale.¹¹ Tous les autres droits et obligations qui sous-tendent les principes d'élections honnêtes et démocratiques seraient mieux placés dans les sections et articles respectifs du code électoral. Les principes stipulés dans la loi ne devraient pas exclure l'application d'autres principes de suffrage reconnus dans les bonnes pratiques internationales.

2. Tenue d'élections en cas d'urgence

20. Les amendements portent sur la tenue d'élections en cas d'urgence, y compris les épidémies et la loi martiale. Cette question a déjà été abordée par la Commission de Venise et le BIDDH dans leur avis conjoint urgent approuvé en juillet 2021,¹² selon lequel la réglementation actuelle est globalement conforme aux normes internationales.¹³ L'avis recommande néanmoins que des mesures spécifiques pour la tenue d'élections en situation d'urgence, y compris en période de pandémie, soient stipulées dans la loi ou dans des textes infra-légaux bien avant les prochaines élections législatives anticipées, y compris à l'initiative de la CEC dans ses limites réglementaires. Dans le même temps, il convient de noter que, selon l'article 91 de la Constitution, les élections à l'Assemblée nationale ne peuvent avoir lieu pendant la loi martiale ou l'état d'urgence. Dans ce cas, les élections régulières à l'Assemblée nationale auront lieu au plus tôt cinquante et au plus tard soixante-cinq jours après la fin de la loi martiale ou de l'état d'urgence.

21. Les amendements actuels traitent des situations où la loi martiale ou l'état d'urgence est déclaré *après la convocation des élections* ou *après le jour du scrutin, avant la récapitulation des résultats des élections*. L'amendement principal stipule que "lorsque la loi martiale ou l'état d'urgence est déclaré *après la convocation des élections* de l'Assemblée nationale ou des

¹⁰ Cf. Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#).

¹¹ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#).

¹² Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au code électoral et à la législation connexe, [CDL-AD\(2021\)025](#), paras. 28-33.

¹³ Conformément à la clause de dérogation de l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui prévoit que les États membres peuvent prendre des mesures restreignant les droits "dans la stricte mesure où la situation l'exige", et à l'observation générale 29, selon laquelle les mesures d'urgence doivent être limitées dans leur portée géographique et matérielle et ciblées sur le problème. Voir Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit dans les situations d'urgence : Réflexions, [CDL-AD\(2020\)014](#), en particulier la section II. K. Voir également Commission de Venise, Rapport intérimaire sur les mesures prises dans les États membres de l'UE à la suite de la crise du Kosovo et leur impact sur la démocratie, l'État de droit et les droits fondamentaux, [CDL-AD\(2020\)018](#), en particulier le chapitre VI.

organes locaux d'auto-administration, y compris le jour du scrutin, le processus électoral est considéré comme *terminé en vertu de la loi* à partir du moment où la loi martiale ou l'état d'urgence a été déclaré". (Article 7.1 partie 3). Si la loi martiale ou l'état d'urgence est déclaré *après le jour du scrutin*, les élections peuvent encore être *interrompues* si la CEC décide que le processus de synthèse des résultats est devenu impossible (article 7.1 partie 4).

22. Selon la justification, la loi martiale ou l'état d'urgence peut modifier de manière substantielle la situation actuelle du pays, y compris la situation politique, et il convient donc de prescrire de mettre fin (plutôt que de suspendre) aux processus électoraux en cas de déclaration de la loi martiale ou de l'état d'urgence, et de relancer les processus électoraux après la fin de la loi martiale ou de l'état d'urgence, ce qui permet de faire face aux nouvelles réalités.

23. La Commission de Venise a, en principe, approuvé la possibilité de reporter les élections en raison de l'état d'urgence, car il existe un risque que les principes électoraux fondamentaux soient mis à mal pendant l'état d'urgence.¹⁴ Elle a également reconnu qu'il n'existe pas de principe général pour éviter les élections pendant l'état d'urgence et les reporter jusqu'à ce que la situation redevienne normale.¹⁵ Néanmoins, elle a souligné que la suspension des droits électoraux n'est autorisée que dans la mesure où la situation l'exige. Des circonstances différentes ont des impacts différents sur d'autres droits et libertés fondamentaux, sur le niveau de peur et sur l'étendue de la pluralité factuelle dans la société. Un débat pluraliste et démocratique est plus facilement possible en cas de catastrophes naturelles ou de pandémies ; en règle générale, les élections démocratiques sont exclues en cas de conflit armé de grande ampleur.

24. Une suspension des droits électoraux doit donc répondre à un test de proportionnalité¹⁶ afin de minimiser le risque que les élections soient reportées pour des raisons politiques partisans plutôt que pour les besoins objectifs de la situation.¹⁷ Plusieurs mesures doivent être mises en place pour éviter de tels abus (contrôle judiciaire, large participation des partis politiques et des autres parties prenantes, limitation de la durée du report, large accord sur la nécessité du report).¹⁸ En cas d'épidémie, des modalités de vote telles que le vote par correspondance, les urnes mobiles et le vote par Internet peuvent être prises en compte.¹⁹

25. La Commission de Venise a également souligné précédemment la question des coûts de campagne. Si la campagne électorale avait déjà commencé avant que les circonstances extraordinaires ne surviennent, les candidats et les partis politiques pourraient avoir déjà dépensé des sommes considérables pour leurs activités de campagne. Dans ce cas, plutôt que de reporter les élections et d'obliger les candidats à recommencer leur campagne depuis le début, il serait préférable de poursuivre les processus électoraux (si possible) afin d'éviter d'autres effets négatifs et d'autres obligations financières pour les parties prenantes.²⁰

26. Il convient de noter que les interlocuteurs des rapporteurs au sein du gouvernement arménien, mais aussi de plusieurs partis d'opposition et d'organisations non gouvernementales, ont salué les changements et les clarifications introduits par les projets d'amendements. Néanmoins, il est impératif de surveiller de près les conséquences potentielles de l'état d'urgence sur les processus électoraux, en gardant à l'esprit les risques d'abus. Si les élections peuvent, en principe, être suspendues pendant l'état d'urgence, il est problématique de suspendre ou même de mettre fin à des élections qui ont déjà commencé. Il est encore plus périlleux de mettre fin au processus électoral après que les électeurs ont déjà voté (le jour du scrutin ou après). Une

¹⁴ Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit dans les situations d'urgence : Réflexions, [CDL-AD\(2020\)014](#), para. 96.

¹⁵ Ibid, para. 97.

¹⁶ Ibid, para. 100.

¹⁷ Ibid, para. 101.

¹⁸ Ibid, para. 102.

¹⁹ Ibid, para. 107.

²⁰ Ibid, para. 104.

fois que la volonté de l'électorat a été établie (même si elle n'est pas encore connue puisque les votes n'ont pas encore été comptés), elle doit être respectée et protégée. Même en cas d'urgence, le processus électoral ne doit pas être interrompu à ce stade sans raison valable. Si les autorités ne sont pas en mesure de résumer les votes et de déterminer les résultats pendant cette période, il est toujours possible de reporter le dépouillement des votes jusqu'à la fin de l'état d'urgence. Si l'état d'urgence dure plus longtemps, le dépouillement devrait même être organisé pendant l'état d'urgence ; selon les circonstances, il pourrait par exemple être organisé plus loin du lieu réel de l'état d'urgence, ou être effectué une fois que la situation s'est améliorée (même si l'état d'urgence n'a pas encore été levé).

27. Le règlement proposé peut présenter un risque important d'exploitation de la déclaration de l'état d'urgence ou de la loi martiale à des fins politiques plutôt que comme une véritable réponse à une crise urgente. Pour éviter ce résultat, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent plusieurs amendements. Tout d'abord, en tant que principe fondamental, la loi devrait donner la priorité à l'arrêt temporaire du processus électoral (sa suspension) plutôt qu'à son arrêt complet, en fonction de la situation spécifique et de la durée de la situation d'urgence. Le processus électoral, lorsqu'il est possible, devrait reprendre après la levée de l'état d'urgence. L'arrêt complet du processus électoral ne doit être considéré comme une option ultime que lorsqu'aucune autre solution moins radicale n'est disponible ou lorsque la situation d'urgence se prolonge. Deuxièmement, il convient d'éviter de suspendre les élections alors que les électeurs ont déjà voté, et de prévoir d'autres méthodes de décompte des voix si les mécanismes habituels ne sont pas réalisables en raison de l'état d'urgence.

28. En ce qui concerne les situations dans lesquelles la loi martiale ou l'état d'urgence sont déclarés *après la convocation des élections mais avant le jour du scrutin*, il serait souhaitable d'élaborer plus en détail les mesures à prendre, ainsi que les délais pour prendre ces décisions et la durée de leur application. Certains des processus déjà mis en œuvre avant la situation d'urgence peuvent devoir être répétés si le jour des élections est reporté pour une période plus longue. Par exemple, si le report des élections est décidé après l'enregistrement des candidats, aucun enregistrement supplémentaire ne devrait être nécessaire si les élections sont reportées d'un mois ou deux seulement ; si les élections sont reportées pour une période prolongée (par exemple en raison d'une guerre), un nouvel enregistrement des candidats sera nécessaire. Une nouvelle liste électorale sera également nécessaire, mais certains aspects n'ont pas besoin d'être répétés, par exemple l'établissement de comptes spéciaux pour la campagne. Lorsqu'une élection est reportée pendant une période prolongée, l'environnement et le paysage politiques peuvent changer, les priorités de l'électorat peuvent évoluer et, par conséquent, de nouveaux candidats peuvent émerger ou les programmes et stratégies des candidats peuvent changer. En outre, les conflits et les guerres, ainsi que les catastrophes naturelles importantes, peuvent entraîner des déplacements de la population électorale. Dans de tels cas, il convient de définir clairement le moment où les élections ne peuvent plus être suspendues, mais doivent être interrompues et reprises à la fin de la loi martiale ou de l'état d'urgence.

3. Mesures de transparence

29. Plusieurs nouvelles dispositions de l'article 8 visent à renforcer la transparence du processus électoral. Les modifications proposées à l'article 8, partie 6, obligent les candidats aux élections à fournir leurs déclarations qui seront publiées sur le site web de la Commission pour la prévention de la corruption. L'article 8, partie 8, prévoit que les électeurs doivent être informés de la composition, du lieu et des heures de travail des commissions électorales, des délais de dépôt des demandes concernant les inexactitudes dans les listes électorales, de la nomination des candidats et des délais d'inscription, du jour, du lieu et de l'heure du vote, ainsi que des résultats du vote et de l'élection. En outre, les amendements donnent un rôle central au site web de la CEC qui publie des informations sur les principales mesures de préparation et de tenue des élections, des informations concernant les délais de soumission des demandes relatives aux inexactitudes dans les listes électorales, les délais de nomination et d'enregistrement des

candidats, entre autres. La Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent que toutes ces informations permettront aux électeurs de mieux comprendre le processus électoral et d'accroître leur confiance dans la crédibilité du processus, en particulier dans le travail de la CEC.

30. Les amendements prévoient également une utilisation plus large de l'enregistrement vidéo et de la transmission en temps réel (sous forme de webcast simultané) des procédures du jour de l'élection dans les bureaux de vote, ainsi que des sessions des commissions électorales de circonscription. Le cadre des amendements met l'accent sur le respect du principe du secret du vote lors de ces enregistrements (article 8, partie 11.1). Selon l'article 71, partie 8, les personnes ayant le droit d'être présentes dans le bureau de vote peuvent photographier ou filmer le protocole sur les résultats du vote établi dans le bureau de vote, et en demander une copie. Comme l'ont noté précédemment la Commission de Venise et le BIDDH, les enregistrements vidéo tout au long de la procédure électorale, tant qu'ils ne compromettent pas le secret du vote, pourraient renforcer la confiance des électeurs dans la crédibilité du processus.²¹ Cependant, cela ne devrait pas remplacer l'observation en personne.

30. Les enregistrements vidéo restent accessibles sur le site web concerné jusqu'à la publication des résultats définitifs, après quoi leurs copies peuvent être fournies, sur demande, aux commissaires électoraux, aux représentants des partis politiques et aux organisations d'observateurs (article 8, partie 11.1). Des copies de ces enregistrements peuvent être obtenues après avoir soumis une demande à la CEC et après avoir payé des frais de copie. La possibilité d'obtenir des enregistrements vidéo renforce non seulement la transparence du processus, mais facilite également la collecte de preuves par les candidats aux élections pour étayer toute contestation des résultats. Toutefois, comme cela a déjà été recommandé, il est souhaitable qu'un enregistrement papier de toutes les interactions effectuées via le site web soit disponible pour les plaintes et les recours futurs ainsi que pour les possibilités de recherche.²² En outre, bien que la procédure de demande ne semble pas lourde, il n'est pas clair si la CEC peut refuser la délivrance de ces enregistrements. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent l'importance de procédures dépourvues de formalisme et facilement accessibles à tout citoyen et parti politique, ce qui pourrait impliquer la possibilité de maintenir une procédure d'accès sur papier. En outre, si le coût de ce service est envisagé, il devrait être minime et figurer dans le code.

31. L'article 31 a été modifié pour réglementer la procédure d'accréditation des observateurs citoyens. Outre les organisations non gouvernementales, le projet accorde aux "fonds" le droit d'être accrédités pour mener des activités d'observation. Ce que représentent les "fonds" n'est pas très clair. Si cela élargit la liste des organisations à partir de celles qui incluent une référence explicite à la démocratie et à la protection des droits de l'homme dans leur charte, ce serait bienvenu ; cependant, ce n'est pas tout à fait clair.²³ Le BIDDH a précédemment recommandé de supprimer cette exigence, car elle restreint inutilement la possibilité d'observer.²⁴ Il a été observé que des dispositions similaires ont été utilisées dans d'autres États pour limiter la participation des organisations souhaitant s'engager dans une véritable observation. De telles dispositions ont eu dans une large mesure un impact négatif sur une véritable observation citoyenne et non un impact positif sur la prévention d'un usage abusif de l'observation. Les normes internationales indiquent clairement que les observateurs nationaux et internationaux

²¹ Voir Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral et à la législation connexe, [CDL-AD\(2021\)025](#), paragraphe 26.

²² Ibid.

²³ Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités ont indiqué que dans le cadre national actuel, les organisations non gouvernementales et les « fonds » (ou « fondations ») sont des formes différentes d'organisations non commerciales. Le projet de loi, en accordant aux « fondations » le droit d'être accréditées pour mener des activités d'observation, élargit la liste des organisations non commerciales, mais n'étend pas la liste des organisations par rapport à celles qui incluent une référence explicite à la démocratie et à la protection des droits de l'homme dans leur charte.

²⁴ Voir le [rapport final sur les élections législatives anticipées de 2021 en Arménie](#).

doivent avoir la possibilité la plus large possible de participer à un exercice d'observation électorale.²⁵ La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de préciser dans les articles 30 et 31 que les organisations non gouvernementales ont le droit d'être accréditées en tant qu'observateurs citoyens pendant les élections, qu'elles incluent ou non une référence explicite à la démocratie et à la protection des droits de l'homme dans leur charte, et ce pendant au moins un an avant l'annonce d'une élection.

32. L'article 31 a été complété pour stipuler que "les membres des commissions électorales, les candidats aux élections en question, les mandataires, les spécialistes chargés de l'entretien des équipements techniques et les représentants des médias ne peuvent pas agir en tant qu'observateurs". Ce changement a été effectué pour permettre à la CEC de rejeter les demandes d'accréditation (partie 4) ou de révoquer l'accréditation (partie 4.1) dans de tels cas. Au cours des entretiens menés à Erevan, certains interlocuteurs ont exprimé la crainte que le projet de disposition, dans sa formulation actuelle, n'aboutisse de manière disproportionnée à la disqualification d'organisations plutôt que d'individus. Le projet pourrait préciser que l'incompatibilité d'un observateur individuel ne disqualifie que cet observateur particulier et n'entraîne pas nécessairement le refus d'accréditation de l'ensemble de l'organisation. Les modifications apportées à l'article 35 sont essentiellement d'ordre technique, puisqu'elles permettent aux partis politiques (et aux alliances) d'avoir des représentants autorisés pour les élections du chef de la communauté ou des membres du conseil des anciens. Cela était également possible auparavant en vertu du paragraphe 8 de cet article, qui est maintenant abrogé.

4. Dispositions relatives à l'accessibilité

33. L'accessibilité des électeurs est prévue dans différentes sections du projet d'amendements. L'article 2, paragraphe 5, modifié, oblige les autorités publiques à prendre les mesures nécessaires pour assurer l'accessibilité des électeurs. L'article 10, partie 3.1, permet aux électeurs ayant des "difficultés de mobilité (locomotrice)" d'être inscrits sur la liste électorale du bureau de vote accessible qui leur convient le mieux et de voter dans le bureau de vote qui leur est accessible. Le même article autorise la présentation de ces demandes à la fois par voie électronique et sur papier, qui doivent être signées d'une manière acceptable, y compris numériquement. L'article 17, partie 2, est également révisé pour garantir "dans la mesure du possible, l'entrée, la sortie et la circulation sans entrave des personnes handicapées et de celles ayant des difficultés de mobilité (locomotrice) dans le bureau de vote". L'article 58 prévoit que "l'isoloir doit permettre aux électeurs handicapés et à ceux qui ont des difficultés de mobilité (locomotrice) d'exercer leur droit de vote sans entrave, en préservant le secret du vote".

34. Les efforts visant à rendre le processus plus accessible pour la participation indépendante de tous les électeurs sont les bienvenus. Dans le même temps, il convient de noter que le mécanisme susmentionné visant à faciliter le vote des utilisateurs de fauteuils roulants n'est pas entièrement conforme aux normes internationales relatives à l'accueil des personnes handicapées dans le cadre d'un processus électoral. Le paragraphe 41.5 du document de Moscou de l'OSCE de 1991 invite les États participants à encourager l'instauration de conditions favorables à l'accès des personnes handicapées aux bâtiments et services publics. En outre, l'article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées exige des États parties qu'ils veillent à ce que les procédures, les installations et le matériel de vote soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser.²⁶ Ces normes visent à garantir que les personnes handicapées puissent voter, dans la mesure du possible, de la même manière que les autres électeurs.

²⁵ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), section II.3.2(a). Voir également le paragraphe 8 du [document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#), qui stipule que la présence d'observateurs, tant étrangers que nationaux, peut renforcer l'intégrité du processus électoral.

²⁶ Voir la [Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées \(CDPH\) de 2006](#).

35. La Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent qu'il peut être difficile de garantir rapidement que tous les bureaux de vote répondent aux normes internationales d'accessibilité. Dans de nombreux cas, la réalisation de cet objectif peut impliquer des changements structurels onéreux et coûteux et prendre plus de temps à mettre en œuvre. Par conséquent, ils encouragent les efforts actuels visant à permettre aux personnes handicapées de choisir un bureau de vote entièrement accessible en tant que mesure temporaire pour remédier à la situation inadéquate actuelle. Cela dit, il est important de noter que le fait d'exiger d'un électeur qu'il se rende dans un bureau de vote qui n'est peut-être pas le plus proche de sa résidence, et qui est potentiellement très éloigné, et qu'il soit obligé de faire une demande de changement de bureau de vote pour pouvoir voter, constitue des obstacles inutiles auxquels les autres électeurs ne sont pas confrontés. Pour se conformer aux normes internationales, les États devraient s'efforcer d'adapter tous les bureaux de vote afin de garantir une accessibilité sans entrave aux électeurs ayant des difficultés de mobilité.²⁷ Si la disposition qui permet aux utilisateurs de fauteuils roulants de se rendre dans un bureau de vote adapté dans leur circonscription électorale peut être une approche raisonnable à utiliser temporairement jusqu'à ce que tous les bureaux de vote soient rendus accessibles, elle ne peut pas être considérée comme une solution permanente appropriée. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc aux autorités compétentes de consolider leurs efforts en vue d'adapter tous les bureaux de vote pour accueillir les électeurs à mobilité réduite. Dans l'intervalle, les autorités devraient veiller à ce que les bureaux de vote adaptés soient proches de ceux qui doivent encore être adaptés ou ajouter d'autres mesures alternatives temporaires (telles que permettre aux personnes handicapées de demander à la Commission électorale de leur rendre visite avec une urne portable à leur domicile ou à l'extérieur du bureau de vote, tout en préservant le secret du vote).

36. De manière positive, l'article 57 a été complété afin de prévoir des conditions de travail accessibles aux membres de la commission électorale "ayant des difficultés de mobilité (locomotrice), ainsi que des handicaps". L'article 58 a été modifié pour réduire le nombre d'électeurs alloués à chaque isoloir de 750 à 600, et pour préciser que la forme de l'isoloir doit garantir l'accessibilité aux personnes ayant des "difficultés de mobilité (locomotion)". Cette mesure pourrait atténuer le problème de la surpopulation. Un autre amendement bienvenu vise à garantir que les commissions électorales de circonscription soient dotées "de moyens supplémentaires (modèles en braille, etc.) pour que les personnes ayant des problèmes de vue puissent voter de manière indépendante pendant les élections [...] l'acquisition de moyens supplémentaires, y compris l'impression de modèles en braille, et l'acquisition de loupes sont assurées par la Commission électorale centrale" (article 59).²⁸

5. Listes électorales et inscription sur les listes électorales

37. L'article 10, partie 3, a été révisé pour permettre aux électeurs inscrits dans une autre localité de la même communauté au lieu où ils se trouvent le jour de l'élection de se retirer temporairement de la liste électorale en indiquant le lieu d'inscription et la nouvelle adresse où ils se trouveront le jour de l'élection. L'inscription temporaire est également étendue aux membres des commissions électorales et aux spécialistes travaillant le jour du scrutin (article 10, partie 4). En outre, conformément à l'article 10, partie 5, les électeurs qui ne sont pas inscrits dans le pays peuvent demander à l'organisme habilité à les inscrire temporairement sur la liste

²⁷ Le BIDDH [Rapport final sur les élections législatives anticipées de 2021 d'Arménie](#) note qu'environ 67 % des bureaux de vote n'étaient pas accessibles aux personnes handicapées et que, dans 32 % des cas, l'agencement des bureaux de vote n'était pas adapté à ces électeurs. Il a été recommandé de prendre en considération l'amélioration de l'accès pour les personnes handicapées physiques lors de la sélection des locaux des bureaux de vote.

²⁸ L'article 29 de la CDPH invite les États à veiller à ce que les procédures, les installations et le matériel de vote soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser. Voir également le paragraphe 2.3 de la [Recommandation CM/Rec\(2011\)14 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe](#) sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique.

électorale en indiquant leur adresse temporaire. Dans tous les cas, outre le format papier, les demandes sont soumises par voie électronique, ce qui en facilite l'accès, en particulier pour les personnes handicapées. En cas de doute sur la crédibilité des demandes en ligne, l'organisme habilité peut exiger que la demande électronique soit certifiée par une signature numérique électronique ou soumettre une demande au format papier. Cela permettrait de se prémunir contre les fausses demandes. D'une manière générale, les procédures semblent simples, évitent les étapes bureaucratiques inutiles et sont raisonnablement rapides. Toutes ces mesures visent à garantir les droits de vote de tous les citoyens.

38. Conformément à l'article 13, l'organisme habilité publie sur Internet la liste initiale des électeurs par circonscription électorale.²⁹ En outre, selon la partie 7, "les listes signées des électeurs ayant participé au vote sont affichées sur le site web de la Commission [...]". La Commission de Venise et le BIDDH ont examiné en détail les raisons de cette législation. Ils reconnaissent que ces amendements visent à prévenir la fraude électorale (c'est-à-dire les électeurs inéligibles qui votent ou les électeurs qui votent dans des régions où ils ne sont pas inscrits ou au nom d'autres personnes) et le bourrage d'urnes qui a été observé en Arménie lors d'élections antérieures. Toutefois, si les mesures visant à accroître la transparence des processus électoraux sont généralement bienvenues, il est nécessaire qu'elles soient appliquées avec prudence en ce qui concerne certains documents et informations. Les amendements n'indiquent pas clairement quelles mesures seront mises en œuvre pour garantir le secret du vote et empêcher le harcèlement et la pression des électeurs lorsque les listes électorales signées seront accessibles au public. Le code de bonne conduite en matière électorale considère l'abstention comme un choix politique et recommande que les listes électorales ne soient pas publiées si le secret de ce choix peut être violé.³⁰ De plus, la Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale recommande qu' "[u]n tel accès aux listes des électeurs ayant participé aux élections devrait être effectif, être accordé pour une période de temps suffisante et devrait s'exercer dans un cadre précis ".³¹

39. Dans leur premier avis conjoint de 2016, la Commission de Venise et le BIDDH ont recommandé de revoir une disposition similaire afin de garantir la protection des données et le secret du vote.³² Dans leur avis conjoint le plus récent, de 2021, sur la base du consensus observé sur la question et de la nécessité de renforcer la confiance dans les listes électorales en Arménie, la Commission de Venise et le BIDDH ont reconnu que la publication des listes électorales signées pourrait contribuer à la transparence globale du processus électoral, à *condition que cette mesure reste strictement temporaire et, de préférence, limitée aux prochaines élections*. Le rapport final du BIDDH sur les élections législatives anticipées de 2021 a recommandé de "préserver la confidentialité des données des électeurs et le secret de la participation au vote, y compris par des mesures de confidentialité".³³ Conformément à leurs recommandations précédentes, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réexaminer le projet actuel et le nouveau projet de dispositions de l'article 13 à la lumière des normes internationales et des meilleures pratiques en matière de protection des données à caractère personnel. La publication de la liste des électeurs qui ont effectivement participé aux élections devrait être évitée. D'autres mécanismes visant à empêcher le vote au nom d'autres électeurs peuvent être utilisés au lieu de la publication de la liste des personnes ayant voté, tels

²⁹ www.police.am

³⁰ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), para. 54 du rapport explicatif.

³¹ Commission de Venise, Déclaration interprétative du Code de bonne conduite en matière électorale sur la publication de la liste des électeurs ayant participé aux élections, [CDL-AD\(2016\)028](#), paragraphe IV A. En outre, le paragraphe 10 de l'[Observation générale 16 du PIDCP](#) stipule que des mesures efficaces doivent être prises par les Etats pour garantir que les informations concernant la vie privée d'une personne ne tombent pas entre les mains de personnes qui ne sont pas autorisées par la loi à les recevoir, les traiter et les utiliser, et qu'elles ne sont jamais utilisées à des fins incompatibles avec le Pacte.

³² Voir Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de code électoral au 18 avril 2016, [CDL-AD\(2016\)019](#), para. 61.

³³ Voir le [rapport final sur les élections législatives anticipées de 2021 en Arménie](#).

que l'accès libre des observateurs aux bureaux de vote, la gestion minutieuse de la vérification des électeurs dans le bureau de vote, la visibilité permanente de l'urne, la présence de représentants de différents partis politiques dans le bureau de vote, etc. Ce sont là quelques mécanismes qui peuvent contribuer à éviter le harcèlement des électeurs en raison de leur participation aux élections. En outre, en ce qui concerne la publication des listes électorales avant les élections, d'autres solutions, qui protègent mieux les données personnelles des électeurs, devraient être envisagées. Pour permettre un examen suffisant de la liste électorale tout en protégeant les données personnelles des électeurs et en empêchant l'utilisation abusive de ces données à des fins de campagne ou à d'autres fins illégales, les États ont adopté diverses approches. Par exemple, certains États ne donnent accès aux listes électorales qu'aux candidats aux élections et sous une supervision et des conditions strictes concernant l'utilisation, la copie et le stockage des listes. D'autres États ne donnent aux électeurs que l'accès à leurs propres données sur les listes électorales ou retirent les données personnelles les plus sensibles des listes accessibles au public.

40. Les projets d'amendements introduisent également l'expression "document unifié d'identification de l'électeur", supprimant d'autres formes d'identification, telles que le passeport biométrique, dans divers articles (voir l'article 11, partie 3, et l'article 14, partie 2). Cette mesure est susceptible de résoudre le problème de l'identification des électeurs et de sa fiabilité et correspond aux remarques formulées précédemment par la Commission de Venise et le BIDDH.³⁴ Elle aurait pu poser problème en ce qui concerne les passeports délivrés à partir du 1er janvier 2008, mais les amendements tiennent compte du processus et des ressources nécessaires pour obtenir de nouvelles cartes d'identité, en appliquant cette disposition à partir du 1er janvier 2025. D'autres modifications sont d'ordre technique et concernent les délais de fourniture de la liste préliminaire des électeurs pour les élections générales et anticipées (article 10, partie 3). Cette disposition prolonge également le délai dans lequel la CEC doit conserver la liste électorale signée pendant cinq ans après le jour de l'élection (article 13, partie 17).

6. Listes de partis politiques et de candidats

41. En vertu de l'article 84, une liste de documents doit être soumise par les partis politiques pour l'enregistrement des candidats aux élections, parmi lesquels certains certificats délivrés par d'autres institutions publiques. Les projets d'amendements développent les exigences actuelles ; en particulier, un parti politique doit soumettre à la CEC "une déclaration d'information sur la conformité des statuts du parti politique avec la loi constitutionnelle sur les partis politiques [...], ainsi que la copie des statuts du parti politique [...]" (article 84, partie 2), et "une déclaration d'information sur la conformité des statuts du parti politique avec la loi constitutionnelle sur les partis politiques [...]" (article 84, partie 3).]" (article 84, partie 2), et "une déclaration d'information confirmant la présentation à la Commission pour la prévention de la corruption du rapport annuel de l'année précédant les élections par le parti politique (membre de l'alliance de partis politiques) et, si le délai de présentation du rapport annuel n'a pas expiré et que le rapport annuel n'a pas été présenté à la date de présentation des documents nécessaires à l'enregistrement des listes électorales, le rapport annuel de l'avant-dernière année précédant les élections" (article 84, partie 2). Les mêmes dispositions ont été introduites pour les partis politiques participant aux élections des anciens des communautés (article 130, partie 3). Les amendements réglementent également les délais dans lesquels ces déclarations doivent être publiées par les autorités respectives (article 84, parties 4.1 et 4.2 ; article 130, parties 3.1 et 3.2).

42. En outre, des modifications ont été apportées à la loi sur l'enregistrement des personnes morales, l'enregistrement des institutions et des entrepreneurs individuels, qui définissent les conditions à remplir par un parti politique pour demander une déclaration d'information sur la conformité des statuts du parti avec la loi sur les partis politiques aux fins de l'enregistrement des

³⁴ Voir Commission de Venise et BIDDH, Deuxième avis conjoint sur le Code électoral (tel qu'amendé le 30 juin 2016), [CDL-AD\(2016\)031](#), paras. 44-46.

listes électorales. En particulier, un parti politique doit soumettre une demande à l'Agence au plus tôt six jours avant la convocation des élections concernées et au plus tard huit jours avant l'expiration du délai de nomination des partis politiques (alliances de partis politiques) participant aux élections. L'agence dispose d'une semaine pour examiner les documents et émettre une déclaration (article 66.4 de la loi sur l'enregistrement de l'État). Les partis sont également tenus de payer un droit d'État, qui n'est pas défini dans cette loi.³⁵

43. De l'avis de la Commission de Venise et du BIDDH, ces exigences sont trop formalistes, car selon le principe de bonne administration, tous les documents ou données nécessaires devraient être demandés directement aux autorités compétentes et le transfert de ces informations devrait être automatique, sans que les partis politiques aient besoin de demander des documents de vérification supplémentaires. Quelles seraient les conséquences si ces documents ne pouvaient être obtenus à temps et si l'autorité compétente, en violation de la loi, ne fournissait pas le document nécessaire à temps ? Une procédure judiciaire pourrait ne pas résoudre le problème, car elle prendrait trop de temps. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que la CEC demande elle-même les documents à d'autres institutions compétentes et qu'elle puisse radier les candidats et les listes de partis si les critères de fond pour se présenter aux élections ne sont pas remplis. En revanche, en cas de manquements mineurs, la radiation des candidats ne serait pas conforme au principe du suffrage universel et d'élections honnêtes.

44. Les partis politiques peuvent demander leur enregistrement auprès de la CEC par voie électronique ou en personne. La soumission électronique contribuerait à faciliter la participation des personnes handicapées et des personnes qui ne sont pas en mesure de soumettre leur demande en personne pour d'autres raisons (article 84, partie 6 ; article 130, partie 4 du code électoral). Cela dit, il convient de veiller à ce que le format soit compatible avec toutes les formes de handicap, y compris les malvoyants et les malentendants.³⁶

7. Réglementation et contrôle des campagnes électorales

45. Les projets d'amendements proposent plusieurs mesures concernant les campagnes électorales. Ils incluent notamment des changements relatifs aux campagnes électorales menées sur Internet, précisant que les médias doivent garantir des conditions non discriminatoires et non biaisées pour les candidats, les partis (alliances de partis) participant aux élections lorsqu'ils mènent une campagne gratuite ou payante (article 20, paragraphe 1). Ces mesures sont conformes aux normes internationales, y compris l'obligation d'assurer l'égalité des chances pour les différentes forces politiques et l'obligation d'assurer les conditions d'un environnement de campagne équitable,³⁷ et doivent être saluées. Cela dit, il n'est pas clair si les nouvelles règles s'appliquent à tous les médias en ligne ou seulement à ceux qui opèrent également dans les médias traditionnels. Bien qu'il n'y ait pas d'approche convenue concernant la campagne sur les médias sociaux et que les États aient des droits souverains pour réglementer le fonctionnement des plateformes sociales et la conduite en ligne de leurs campagnes électorales, la Commission de Venise et le BIDDH rappellent l'obligation générale des États de garantir l'égalité des chances dans les campagnes électorales et le traitement

³⁵ Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités ont expliqué que, conformément à l'article 1 du projet de loi portant complément et modification de la loi sur les taxes d'État, l'article 16, point 1.12 de la loi sur les taxes d'État doit être complété par un nouveau sous-point 2.1 selon lequel pour fournir une déclaration d'information sur la conformité du statut d'un parti politique avec la loi constitutionnelle sur les partis politiques, il y a une taxe d'État à percevoir d'un montant de 10 fois la base frais (soit 10 000 AMD/environ 24 euros). Bien qu'une telle disposition existe dans une autre loi, pour plus de clarté, la taxe pourrait toujours être définie dans le Code électoral, ou bien, une référence faite à la loi concernée.

³⁶ Voir les articles 1, 12 et 29 de la [CDPH](#). Voir également le paragraphe 9.4 de la [communication n° 4/2011 du Comité CDPH de 2013](#).

³⁷ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), section I.2.3. Voir aussi, plus spécifiquement pour les campagnes utilisant les technologies numériques, Commission de Venise, Principes pour une utilisation des technologies numériques conforme aux droits fondamentaux dans les processus électoraux, [CDL-AD\(2020\)037](#), paragraphes 59 et suivants et 72 et suivants.

équitable des candidats. Ils recommandent de clarifier davantage la réglementation de toutes les plateformes sociales, notamment en définissant plus précisément quelles plateformes relèvent de l'article 20.1, dans un souci de sécurité juridique.³⁸ En outre, lors des entretiens à Erevan, les rapporteurs ont été informés qu'il n'existe actuellement aucun organisme public compétent pour contrôler le respect des (nouvelles) règles relatives à la campagne en ligne. Selon la Commission de Venise et le BIDDH, ces règles ne peuvent être efficaces que si un contrôle indépendant, par un organisme public doté de moyens adéquats, est mis en place.

46. Un certain nombre d'articles contiennent des garanties bienvenues d'égalité des conditions de campagne pour les candidats, y compris l'obligation pour les commissions électorales de garantir cette égalité, conformément aux obligations internationales et aux engagements de l'OSCE.³⁹ Les candidats et les partis politiques (alliances) bénéficient de l'égalité des conditions et de la possibilité de distribuer du matériel de campagne, ainsi que de l'égalité des chances et des conditions pour l'organisation de réunions avec les électeurs. De même, les organisations qui disposent des panneaux *LED* doivent garantir l'égalité des chances pour tous les candidats.

47. Les projets d'amendements abordent également le problème de l'utilisation inappropriée des affiches de campagne qui, souvent, ne sont pas enlevées et polluent et endommagent les murs extérieurs des bâtiments. Ils clarifient les règles relatives à l'affichage et à la gestion des affiches de campagne sur les panneaux d'affichage. Elles stipulent que les affiches de campagne, les imprimés de campagne et autres matériels affichés en violation de la loi doivent être retirés sur décision de la commission électorale de la circonscription concernée, avec l'aide de la police. Les nouvelles dispositions sont légitimes et n'entravent pas la liberté des campagnes électorales.

48. Malgré cette évolution positive, le projet de législation ne modifie pas la réglementation antérieure sur le contrôle de la procédure de campagne électorale, que les commissions électorales exercent. La Commission de Venise et le BIDDH ont abordé cette question dans leur premier avis conjoint de 2016⁴⁰ et l'ont réitéré dans leur avis conjoint urgent de 2021.⁴¹ Il a été noté qu'il n'y avait que deux options en cas de violation des règles de campagne. La première consistait en une injonction de la commission électorale compétente de mettre fin à l'activité, ou en un avertissement de trois jours, ce qui était considéré comme trop rigide par l'avis. Si cette approche ne fonctionne pas, l'étape suivante consiste à demander aux tribunaux de révoquer l'enregistrement du candidat ou du parti politique. La Commission de Venise et le BIDDH réitèrent leurs recommandations de clarifier quelle autorité a la charge de l'application de cette disposition et de spécifier par la loi une gamme de sanctions simples et proportionnées pour les infractions liées à la campagne.

49. En outre, le présent projet d'amendements n'affecte pas l'article 19, partie 8, du code électoral, selon lequel la commission électorale compétente doit demander au tribunal de révoquer l'enregistrement du candidat et de la liste électorale du parti politique qui se présente aux élections s'ils violent les règles de la campagne électorale. Cette violation doit être de "nature continue, et la violation commise peut essentiellement affecter les résultats de l'élection, ou il est impossible d'éliminer les conséquences de la violation commise, et la violation commise peut essentiellement affecter les résultats de l'élection".

³⁸ Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités ont indiqué, en se référant aux articles 3 et 11, partie 4 de la loi sur les médias, que seuls les médias de masse dont le domaine et l'hébergement sont enregistrés sur Internet relèvent de l'article 20.1, partie 1 du code électoral. De l'avis de la Commission de Venise et du BIDDH, ce point pourrait toutefois être clarifié dans le code électoral lui-même.

³⁹ Voir, par exemple, l'article 25 du [PIDCP](#) et l'[Observation générale n° 25](#) ; Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), section I.2.3 et paragraphes 18 et suivants du Rapport explicatif ; Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, paragraphe 7.6, et paragraphe 7.6 du Rapport explicatif. 18 et suivants du rapport explicatif ; [Document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#), paragraphe 7.6.

⁴⁰ Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de code électoral au 18 avril 2016, [CDL-AD\(2016\)019](#), para. 73.

⁴¹ Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au code électoral et à la législation connexe, [CDL-AD\(2021\)025](#), para. 60.

50. La Commission de Venise et le BIDDH ont commenté cette disposition, exprimant leur inquiétude quant au fait que l'annulation de l'enregistrement limite le droit d'être élu et peut ne pas être conforme aux normes internationales. La définition de la violation à l'article 19, partie 8, est trop vague et devrait être précisée ; il peut être difficile de déterminer si une violation de la loi affecte les élections en cours et leurs résultats.⁴²

8. Réglementation et surveillance du financement des campagnes électorales

51. Les projets d'amendements aux articles 26 et 27 concernant la constitution de fonds de campagne ne modifient pas le processus sur le fond et sont essentiellement d'ordre technique.⁴³ Il est important de noter que les dispositions obligent tous les partis et alliances politiques, ainsi que les candidats aux élections du chef de la communauté et du conseil des anciens, à constituer un fonds de campagne dans les cinq jours suivant leur enregistrement pour se présenter aux élections. Le non-respect de cette obligation peut entraîner la révocation de l'enregistrement. Cette disposition est problématique, car les sanctions doivent être en rapport avec la violation et respecter le principe de proportionnalité.⁴⁴ La Commission de Venise et le BIDDH ont précédemment recommandé que le code électoral ne prévoit pas la radiation des candidats pour des violations mineures et que la radiation des candidats ne soit autorisée que dans des circonstances extraordinaires, qui devraient être clairement et exhaustivement définies dans le code électoral.⁴⁵ Par conséquent, ils recommandent à nouveau que la radiation des candidats et des listes de partis ne soit autorisée qu'à titre de mesure exceptionnelle pour les violations les plus graves, clairement décrites, de la réglementation financière.

52. Si le fonds de campagne d'un candidat peut toujours être constitué de ses propres contributions (et de celles de son parti) ainsi que des dons des personnes ayant le droit de vote, les projets d'amendements prévoient que les fonds de campagne d'un parti politique (ou d'une alliance de partis) sont désormais limités aux contributions apportées par ce parti (ou les partis de l'alliance), voir l'article 26, partie 3. D'autre part, l'article 24 partie 2 modifié de la loi sur les partis politiques prévoit qu'une personne physique peut faire un don à un ou plusieurs partis. La raison pour laquelle les contributions des personnes physiques aux fonds électoraux des partis politiques ne devraient plus être autorisées n'est pas très claire.⁴⁶ Compte tenu du fait que le financement des partis politiques est une forme de participation politique et qu'il est approprié pour les partis de rechercher des contributions financières privées, dans les limites prescrites, cet amendement pourrait être réexaminé. En même temps, il est clair qu'une personne physique peut toujours contribuer aux partis politiques, plutôt que directement aux fonds de campagne.

53. Un nouveau paragraphe 6 à l'article 26 prévoit que les personnes physiques qui font des contributions doivent préciser leurs noms, prénoms et numéro de document d'identification personnel, qui n'est pas soumis à publication. Si l'obligation de publier l'identité des donateurs peut accroître la transparence, la législation doit également trouver un équilibre entre cette exigence et les préoccupations exceptionnellement pressantes des donateurs en matière de respect de la vie privée, lorsqu'il existe une probabilité raisonnable de menaces, de harcèlement

⁴² Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au code électoral et à la législation connexe, [CDL-AD\(2021\)025](#), paragraphes. 62-63.

⁴³ Par exemple, remplacer le Conseil des sages d'Erevan par le Conseil des sages des communautés à l'article 26 ; ajouter les alliances et les partis politiques dans l'ensemble du code lorsqu'un parti politique est mentionné.

⁴⁴ Cf. la [Recommandation \(2003\)4](#) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, [CDL-AD\(2020\)032](#) paragraphe 279.

⁴⁵ Voir, par exemple, Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de code électoral au 18 avril 2016, [CDL-AD\(2016\)019](#), para. 76 ; voir également Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au code électoral et à la législation connexe, [CDL-AD\(2021\)025](#), para. 93.

⁴⁶ Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités ont indiqué que ces changements ont été apportés afin de garantir l'efficacité des outils et des procédures de contrôle financier.

ou de représailles.⁴⁷ Une solution possible consisterait à fixer un seuil en dessous duquel les données relatives aux donateurs ne seraient pas publiées, afin de protéger la vie privée des petits donateurs tout en augmentant la transparence des dons de campagne. Les seuils de divulgation ne doivent pas être trop élevés, car cela pourrait permettre de contourner l'interdiction des dons anonymes et d'augmenter les dons en espèces.

54. En ce qui concerne le contrôle institutionnel du financement politique, la Commission de Venise et le BIDDH ont déjà pris note des projets visant à confier à l'avenir à la Commission pour la prévention de la corruption l'entière responsabilité du contrôle du financement de la campagne et du financement général des partis.⁴⁸ Les projets d'amendements actuels ne mettent pas en œuvre ces plans ; selon la justification, il est jugé "nécessaire de séparer le contrôle des activités financières quotidiennes des partis du contrôle des paiements, des dépenses effectuées sur les fonds de campagne et de leur calcul, et de confier uniquement le contrôle du financement de la campagne électorale à la compétence du Service de contrôle et d'audit".

55. Bien qu'il n'existe pas de normes internationales claires exigeant une structure institutionnelle particulière, la Commission de Venise et le BIDDH sont d'avis que le contrôle des finances générales des partis et du financement des campagnes par le même organisme présenterait certains avantages en termes d'efficacité et de cohérence. Avec une seule institution compétente, elle disposerait de tout le savoir-faire nécessaire et les mécanismes nécessaires pour garantir une campagne juste et équitable pourraient être mis en œuvre sans faille. Les projets d'amendements à cet égard devraient être réexaminés. Si la solution actuellement proposée est néanmoins maintenue, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'introduire une délimitation claire des responsabilités entre le Service de contrôle et d'audit et la Commission pour la prévention de la corruption.⁴⁹ En tout état de cause, le mécanisme de contrôle doit être doté d'outils et de ressources suffisants, y compris d'un nombre approprié d'agents spécialisés dans l'audit financier, ainsi que d'un mandat et d'une obligation clairs d'auditer les rapports financiers des partis politiques et des candidats aux élections, de vérifier l'exactitude des informations soumises et d'ouvrir des enquêtes sur d'éventuelles irrégularités. Plusieurs interlocuteurs des rapporteurs ont indiqué que le mécanisme actuel manquait d'efficacité en raison de l'absence de telles dispositions.

9. Abus des ressources administratives

56. L'article 3, partie 5, dans sa version modifiée, protège contre l'utilisation abusive des ressources administratives en précisant que les candidats n'ont pas le droit d'utiliser leur capacité officielle ou professionnelle pour obtenir un certain résultat lors des élections. En outre, les modifications apportées à l'article 23 prévoient que l'utilisation des ressources administratives - pendant l'organisation et la conduite de la campagne électorale, y compris après la convocation des élections et jusqu'au lancement de la campagne électorale - y compris l'utilisation des ressources financières, des mesures d'information, des locaux, des moyens de transport et de communication, des ressources matérielles et humaines fournies pour l'exercice des fonctions officielles, à l'exception des mesures de sécurité applicables aux hauts fonctionnaires bénéficiant de la protection de l'État en vertu de la loi "sur la garantie de la sécurité des personnes bénéficiant d'une protection spéciale de l'État", est interdite pour obtenir un avantage au cours des élections.

⁴⁷ Voir Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, [CDL-AD\(2020\)032](#), paragraphe 265.

⁴⁸ Voir Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur les projets d'amendements à la législation concernant les partis politiques, [CDL-AD\(2020\)004](#), para. 42.

⁴⁹ Voir déjà Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur les projets d'amendements à la législation concernant les partis politiques, [CDL-AD\(2020\)004](#), para. 42. Voir aussi Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, [CDL-AD\(2020\)032](#), paras. 275ff.

57. L'article 23 reprend généralement l'essence de l'abus de ressources administratives prévue par les normes internationales.⁵⁰ Toutefois, conformément aux bonnes pratiques, le cadre juridique devrait garantir un équilibre efficace entre la réalisation des droits individuels de participation à la vie politique et publique et les intérêts collectifs relatifs à l'intégrité des ressources publiques, à une campagne électorale responsable et éthique, et à l'égalité des chances. Le fait d'autoriser les hauts fonctionnaires à utiliser des ressources, pour des raisons de sécurité, pendant les campagnes électorales pourrait encore porter atteinte aux principes d'égalité, en particulier lorsque l'utilisation dépasse la nécessité de ces ressources de sécurité. Conformément aux recommandations précédentes,⁵¹ la Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager une révision plus approfondie de la disposition afin de prescrire des règles plus strictes pour l'utilisation des ressources administratives, même pour les fonctionnaires ayant besoin de la protection de l'État. Outre le cadre juridique, cela pourrait se faire en intensifiant les efforts politiques visant à empêcher l'utilisation abusive des postes de l'État et des ressources publiques au cours des processus électoraux. En outre, les sanctions applicables en cas de violation de ces dispositions devraient être rendues plus claires.

58. Selon les projets d'amendements, une liste transparente des locaux publics disponibles pour la campagne est fournie par les autorités locales compétentes (article 19, partie 3). Bien qu'il faille s'en féliciter, il est important de garantir un accès égal et équitable à ces locaux, car ce sont surtout les derniers jours de la campagne qui peuvent être les plus importants pour obtenir l'accès aux locaux les mieux situés. Si la possibilité d'utiliser les locaux n'est pas décidée de manière équitable, les partis politiques plus affiliés aux candidats sortants peuvent bénéficier d'un traitement préférentiel. Le projet de loi devrait aborder explicitement ces situations, par exemple en prévoyant un tirage au sort si plus d'un parti politique demande l'utilisation d'un local à un moment donné.⁵²

10. Administration électorale

59. Les projets d'amendements proposent des changements détaillés dans les dispositions relatives au fonctionnement de la CEC, notamment en ce qui concerne le personnel. Ces changements modifient et complètent les dispositions actuelles concernant le travail de la Commission (articles 40-45, 48 et 50) et introduisent de nouvelles dispositions sur la structure et l'organisation de la Commission, dans un nouveau chapitre intitulé "Particularités de la fonction publique au sein du personnel de la Commission électorale centrale" (articles 55.1. - 55.5.). Les nouvelles dispositions précisent que le service au sein du personnel de la CEC est un service civil, auquel s'appliquent les règles générales de la loi sur la fonction publique (complétées par des dispositions spécifiques du code électoral modifié). Elles reflètent la nécessité d'établir des règles claires concernant le travail et le service du personnel de la CEC afin de garantir son indépendance. Ces modifications constituent une évolution bienvenue, conforme aux normes internationales qui préconisent l'indépendance des commissions électorales, en particulier dans les pays où il n'existe pas de longue tradition d'indépendance des autorités administratives par rapport aux détenteurs du pouvoir politique.⁵³

60. Selon les projets d'amendements, la CEC approuve la structure du personnel, dirigée par le secrétaire général, ainsi que tous les postes disponibles et les descriptions d'emploi (article 55.2).

⁵⁰ Voir Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes pour la prévention et la réponse à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux, [CDL-AD\(2016\)004](#).

⁵¹ Voir le [rapport final sur les élections législatives anticipées de 2021 en Arménie](#).

⁵² Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités ont indiqué qu'en vertu de la réglementation actuelle, la CEC prescrit la procédure de mise à disposition gratuite de salles et d'autres bâtiments lors des élections de l'Assemblée nationale et des Conseils des anciens. Entre autres, la procédure stipule que « si plus d'une demande de mise à disposition d'une salle figurant sur la liste est présentée pour le même jour et la même heure, la salle est attribuée au parti participant aux élections dont la demande a été introduite en premier » (point 8).

⁵³ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), section II.3.1.

La CEC est également investie d'un large éventail de pouvoirs en matière d'embauche, de formation et d'évaluation des fonctionnaires (article 55.4), tandis que le secrétaire général soutient la politique personnelle, nomme et licencie les personnes effectuant un travail civil, assure la maintenance technique et veille à la mise en œuvre des activités organisationnelles, entre autres. Étant donné que la CEC est déjà chargée de gérer les élections et de superviser le travail des commissions de niveau inférieur, les tâches de gouvernance et de gestion du personnel pourraient être mieux confiées au secrétaire général. Cela permettrait également d'éviter la duplication des tâches liées à la dotation en personnel et à la formation. Quoi qu'il en soit, les amendements nécessiteraient d'augmenter les ressources de la CEC afin qu'elle puisse s'acquitter de toutes ses tâches en temps voulu et de manière efficace.

61. L'article 55.5 stipule en outre qu'un poste vacant de la fonction publique doit être pourvu par voie de concours ou sans concours ; toutefois, le projet ne précise pas les conditions de chaque choix, si ce n'est que certains postes seront pourvus sans concours si le poste n'est pas pourvu dans les délais impartis. L'article 10 du projet de loi sur la fonction publique confère également à la CEC le pouvoir d'adopter la procédure d'organisation d'un concours pour l'occupation d'un poste civil vacant. Le code électoral devrait prévoir des procédures claires pour le recrutement, avec des délais qui n'entravent pas le travail de la CEC, en particulier pendant la période électorale. La mise en place de procédures claires contribuerait également à la transparence et à la confiance dans le système.⁵⁴

62. Enfin, il convient de noter positivement que les projets d'amendements prévoient une augmentation du nombre de représentants de chaque sexe, qui passerait d'un minimum de deux à un minimum de trois (article 43, partie 2), ce qui favorise la participation des femmes à la commission. En outre, il est proposé d'introduire l'exigence d'une certification annuelle pour les membres de la commission électorale territoriale (article 43, partie 8), ce qui pourrait accroître la qualification des membres de cet organe et la qualité de son travail. Cela dit, le fait qu'il soit mis fin aux pouvoirs des membres qui ne réussissent pas l'examen pourrait conduire à des situations où des membres pourraient être révoqués sur la base de leur affiliation politique, et cette disposition aurait donc un effet négatif sur l'impartialité des administrations électorales. Afin d'éviter de telles situations, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de donner aux membres des commissions électorales la possibilité de repasser le test ; ce n'est qu'en cas d'échec récurrent qu'il devrait être mis fin à leurs pouvoirs.

11. Recomptage

63. Les projets d'amendements proposent de nouvelles règles pour le recomptage des résultats du vote dans les bureaux de vote (article 50). Actuellement, les circonscriptions électorales sélectionnées au hasard (par tirage au sort) sont recomptées en premier, tandis que les circonscriptions électorales pour lesquelles une demande de recomptage a été présentée sont recomptées en dernier. La modification proposée change ce processus de sorte que les résultats des bureaux de vote où une demande de recomptage a été présentée soient recomptés en premier, et que les autres circonscriptions soient recomptées dans le dernier tiers de tour par tirage au sort.

64. Bien qu'il s'agisse d'un amendement raisonnable, il convient de noter que la Commission de Venise et le BIDDH ont précédemment recommandé d'accorder un statut plus large pour contester les résultats du vote dans les circonscriptions électorales, c'est-à-dire d'inclure les électeurs dans les catégories de personnes ayant la capacité juridique d'introduire ces

⁵⁴ Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités ont indiqué que la loi sur la fonction publique comprend des règles sur les types et les caractéristiques du concours organisé pour pourvoir un poste vacant dans la fonction publique (articles 9 et 10) qui seront également applicables à la CEC. Bien que cela soit envisagé par la loi sur la fonction publique, une référence claire devrait également être faite dans le code électoral.

contestations.⁵⁵ La réglementation actuelle a été reconnue comme ne prévoyant pas de recours effectif, contrairement aux normes internationales et aux engagements de l'OSCE.⁵⁶ Malheureusement, cette recommandation n'a pas été prise en compte par le présent amendement et reste valable. Il conviendrait également d'envisager d'accorder un statut juridique aux observateurs citoyens.

65. La Commission de Venise et le BIDDH ont également noté précédemment que le délai pour demander un recomptage reste excessivement court.⁵⁷ Le code électoral stipule que la demande peut être introduite " le jour suivant le scrutin, de 12h00 à 18h00, ou le deuxième jour suivant le scrutin, de 9h00 à 11h00 " (article 50, partie 1). Le présent projet ajoute un nouveau paragraphe qui porte à trois jours le délai de dépôt d'une demande de recomptage. Toutefois, une telle demande nécessite une décision motivée de la CEC. Malheureusement, même si le délai pour demander un recomptage a été prolongé, il ne s'applique que lorsque la CEC a donné une raison valable. Le délai global pour demander un recomptage n'a pas changé, malgré une recommandation antérieure de la Commission de Venise et du BIDDH, qui reste valable.

12. Infractions administratives et pénales

66. Les projets d'amendements au code des infractions administratives prévoient des amendes en cas de certaines irrégularités électorales, qui reflètent également les délits prévus par le code électoral. L'article 40.17 du code des infractions administratives prévoit des amendes en cas de non-présentation d'une déclaration de biens et de revenus par un parti politique ou un candidat. L'article 40.19 prévoit des amendes pour l'apposition d'affiches et d'imprimés de campagne en violation de la loi. L'article 40.18 prévoit des amendes pour le chef de la communauté en cas d'information incorrecte sur la description d'un bureau de vote et d'une salle de vote, ainsi qu'en cas de non-aménagement de la salle de vote. L'aménagement du bureau de vote conformément aux exigences légales peut ne pas dépendre entièrement du chef de la communauté, car il peut également dépendre des ressources et des lieux disponibles, en particulier en ce qui concerne l'accessibilité des bureaux de vote pour les personnes handicapées. Par conséquent, une telle mesure semble disproportionnée et devrait être reconsidérée. Les projets d'amendements introduits aux articles 254 et 255 du code des infractions administratives sont techniques et reflètent les nouveaux éléments des infractions du code électoral.

67. Les projets de modification du code pénal établissent une responsabilité pénale pour avoir contraint un candidat à se récuser ou à renoncer à son mandat. La sanction est plus sévère lorsqu'un tel acte est commis (1) en utilisant des pouvoirs administratifs ou officiels ou l'influence qui en découle ; (2) en recourant à la violence, et (3) par un groupe de personnes. Cette disposition est positive.

13. Participation des femmes au conseil des anciens d'une communauté

68. En ce qui concerne les élections au conseil des anciens des communautés, l'article 141, paragraphe 6, dans sa forme actuelle, prévoit ce qui suit : si, à la suite de la répartition des mandats, plus de 70 % des mandats d'un parti politique sont répartis entre des représentants du même sexe, les mandats du sexe le plus représenté qui dépassent 70 % sont transmis aux candidats du sexe le moins représenté.⁵⁸ De cette manière, une représentation d'au moins 30

⁵⁵ Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au code électoral et à la législation connexe, [CDL-AD\(2021\)025](#), para. 101.

⁵⁶ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), section II.3.3(f) ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 3(a) ; Convention européenne des droits de l'homme, article 13.

⁵⁷ Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au code électoral et à la législation connexe, [CDL-AD\(2021\)025](#), para. 101.

⁵⁸ En outre, l'article 130, partie 2, al. 4 du Code électoral prévoit ce qui suit : « Dans la liste électorale d'un parti politique (alliance de partis politiques) et de chacun des partis politiques compris dans l'alliance, le nombre de

pour cent de chaque sexe est garantie. Toutefois, selon la justification du projet d'amendements, dans la pratique, cette approche a conduit à une récusation massive ou à une renonciation au mandat, ce qui rend l'exigence de la loi purement formelle. Par conséquent, le projet suggère que lorsqu'il n'y a pas de représentants du sexe le moins représenté sur la liste électorale, ces mandats restent vacants. Par cet amendement, le législateur entend contribuer à éviter les nominations formelles et les cas d'auto-révocation forcée compte tenu du risque de perdre le mandat.

69. Le BIDDH et le Conseil de l'Europe reconnaissent que les mesures législatives peuvent être des mécanismes efficaces pour promouvoir la participation des femmes à la vie politique et publique.⁵⁹ En outre, l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁶⁰ souligne que l'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'égalité de fait entre les hommes et les femmes ne doit pas être considérée comme une discrimination. Si la Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent cette logique, il convient de noter que l'approche actuelle et la nouvelle approche ont toutes deux pour conséquence que les personnes élues (du sexe le plus représenté, généralement des hommes) n'obtiennent pas le mandat bien qu'elles aient été élues en fonction de leur position sur la liste. En d'autres termes, c'est la loi qui modifie l'ordre des candidats sur la liste (au lieu que ce soit le parti qui décide de la liste à cet égard), et le changement a lieu après l'élection (au lieu de la décision du parti sur la liste). Cela peut entraîner un conflit avec le droit d'élire et d'être élu, car l'électeur ne connaît pas l'ordre final et pertinent de la liste de candidats lorsqu'il vote. En outre, la nouvelle approche n'augmentera pas la participation des femmes à moins que des mesures temporaires supplémentaires ne soient introduites et, le cas échéant, appliquées de manière adéquate. Cela pourrait se faire, par exemple, en incitant les partis politiques à présenter des candidates et en prévoyant des sanctions en cas de non-respect des exigences légales. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réexaminer les dispositions actuelles et le nouveau projet de dispositions de l'article 141, partie 6, du code électoral et d'envisager des mesures temporaires spéciales pour encourager les partis politiques à présenter une représentation équilibrée des sexes parmi les candidats au conseil des anciens d'une communauté.

IV. Conclusion

70. Le 12 juillet 2023, M. Grigor Minasyan, ministre de la Justice de l'Arménie, a demandé un avis à la Commission de Venise sur les projets d'amendements au Code électoral et à la législation connexe. Le présent avis portant sur le domaine électoral, il a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE.

71. Les projets d'amendements proposés témoignent d'un effort continu des autorités pour mettre la législation électorale en conformité avec les obligations internationales, les normes du Conseil de l'Europe et les engagements de l'OSCE. Dans la "justification de l'adoption du paquet de projets de lois", les rédacteurs indiquent que les projets d'amendements doivent être considérés dans la perspective de l'amélioration continue du système électoral et visent à répondre aux recommandations antérieures des organisations locales et internationales ainsi qu'aux enseignements tirés des élections précédentes. Ils couvrent un certain nombre de questions spécifiques, notamment les principes du suffrage, la tenue d'élections en cas

représentants de chaque sexe, à partir de la 1^{ère} place au liste, ne doit pas dépasser 70 pour cent dans chaque groupe entier de 3 (1-3, 1-6, 1-9 et par la suite jusqu'à la fin de la liste). »

⁵⁹ Voir [Conseil ministériel de l'OSCE, décision n° 7/09 sur la participation des femmes à la vie politique et publique](#), paragraphe 2 ; rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'[augmentation de la représentation des femmes en politique par le biais du système électoral](#).

⁶⁰ Voir la [Convention des Nations Unies de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes](#).

d'urgence, les mesures de transparence et d'accessibilité, les listes électorales et l'enregistrement, les listes de partis et de candidats, les campagnes électorales, leur financement et leur contrôle, l'utilisation abusive des ressources administratives, l'administration des élections, le recomptage des voix, les sanctions et la participation des femmes.

72. La Commission de Venise et le BIDDH se félicitent que le processus de réforme ait été marqué par de larges consultations et des débats publics. D'autre part, la fréquence des modifications apportées à la législation électorale de l'Arménie ces dernières années est frappante. De nouveaux amendements seraient nécessaires car toutes les recommandations précédentes n'ont pas été prises en compte. La Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent l'objectif d'éliminer au moins certaines des caractéristiques du cadre électoral précédent avant les prochaines élections, mais regrettent que cette opportunité n'ait pas été utilisée pour traiter les recommandations en suspens du BIDDH et de la Commission de Venise. Ceci est d'autant plus important que les bonnes pratiques internationales soulignent l'importance de la stabilité de la législation électorale et l'impact que des changements fréquents peuvent avoir sur la confiance du public. Des modifications fréquentes risquent en outre d'embrouiller les électeurs, les partis et les candidats, et de rendre difficile l'application de la loi par les autorités électorales compétentes, ce qui peut entraîner des erreurs dans le processus électoral et, par conséquent, une méfiance à l'égard des organes élus. Une réforme plus complète pourrait prévenir ces risques et permettre un processus plus structuré et plus clair.

73. Malheureusement, un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH n'ont pas encore été suivies et restent valables, y compris plusieurs recommandations clés de l'avis urgent conjoint le plus récent de 2021, à savoir celles visant à réexaminer les dispositions relatives aux seuils électoraux, à étendre le statut juridique pour permettre aux électeurs de contester les résultats des élections, à clarifier la signification de la " violation flagrante " comme motif de cessation anticipée des pouvoirs d'un membre d'une commission électorale de circonscription et de district, et à prévoir des délais plus longs pour soumettre une demande de recomptage. La Commission de Venise et le BIDDH notent que plusieurs règlements, tant dans leur forme actuelle que modifiée, ne garantissent pas le respect du principe de proportionnalité des sanctions.

74. Cela dit, bon nombre des amendements proposés sont positifs et constituent une amélioration bienvenue, notamment en ce qui concerne la transparence et l'accessibilité des élections, l'égalité des conditions de campagne pour tous les candidats, ainsi que la structure et le fonctionnement de la Commission électorale centrale.

75. En plus de leurs recommandations précédentes, la Commission de Venise et le BIDDH font les recommandations clés suivantes :

- A. Modifier les dispositions relatives aux élections en cas d'urgence (projet d'article 7.1 du code électoral), à savoir 1) donner la priorité à l'arrêt temporaire du processus électoral (sa suspension) plutôt qu'à son arrêt complet ; l'arrêt complet du processus électoral ne devrait être considéré comme une option ultime que lorsqu'aucune autre solution moins radicale n'est disponible ou lorsque la suspension dépasse une période déterminée ; 2) éviter la suspension des élections après que les électeurs ont déjà voté ; [paragraphe 27]
- B. Réexaminer les dispositions actuelles et le nouveau projet de dispositions de l'article 13 du code électoral à la lumière des normes internationales et des meilleures pratiques en matière de protection des données à caractère personnel ; la publication de la liste des électeurs qui ont effectivement participé aux élections devrait être évitée, et en ce qui concerne la publication des listes électorales avant les élections, d'autres solutions qui protègent mieux les données à caractère personnel devraient être envisagées ; [paragraphe 39]

- C. Inscrire clairement dans la loi que la radiation des candidats et des listes de partis n'est autorisée qu'à titre exceptionnel pour les violations les plus graves, clairement décrites, des règles de financement des campagnes électorales ; [paragraphe 51]
- D. Réexaminer l'architecture proposée pour le contrôle des finances politiques, répartie entre deux organes différents (le service de contrôle et d'audit et la Commission pour la prévention de la corruption) ; au cas où la solution actuellement proposée serait néanmoins maintenue, une délimitation claire des responsabilités entre les deux organes devrait être introduite. En tout état de cause, le mécanisme de contrôle doit être doté d'outils et de ressources suffisants, y compris d'un nombre approprié d'agents spécialisés dans l'audit financier, ainsi que d'un mandat et d'une obligation clairs d'auditer les rapports financiers des partis politiques et des candidats aux élections, de vérifier l'exactitude des informations soumises et d'ouvrir des enquêtes sur d'éventuelles irrégularités. [paragraphe 55]

76. Ces recommandations, ainsi qu'un certain nombre d'autres, sont incluses dans le texte du présent avis conjoint.

77. La Commission de Venise et le BIDDH restent à la disposition des autorités arméniennes pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.