



Strasbourg, le 10 novembre 2006

CDL-JU(2006)050
Fr. seul.

CCA 2006/10

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

en coopération avec la

COUR CONSTITUTIONNELLE D'ARMENIE
THE AMERICAN BAR ASSOCIATION IN ARMENIA
USAID – FROM THE AMERICAN PEOPLE

XI^e CONFERENCE INTERNATIONALE DE
LA COUR CONSTITUTIONNELLE D'ARMENIE

**« Le rôle des cours constitutionnelles
dans la garantie d'élections démocratiques »**

Erevan, Arménie
6-7 octobre 2006

**De l'égalité des suffrages dans la mise en place d'une jurisprudence
constitutionnelle**

Rapport par
Bernard Owen
Secrétaire général du Centre d'études comparatives des élections, Paris

L'égalité des suffrages est un beau principe plein de générosité, mais qu'il faut insérer dans la réalité de la vie et en ce qui concerne la politique celui de la bonne gouvernance.

Le vote postal a été introduit pour que tous citoyens puissent voter ; hélas, il a été l'objet d'une fraude considérable, un pays l'a abandonné dès 1975, et certains qui y sont venus plus tard le feront aussi probablement prochainement. L'urne mobile est une autre catégorie de vote marginal pour que tous puissent voter. Au siècle dernier l'on a commencé à introduire le vote proportionnel, puis il est apparu que les partis se fractionnaient, alors on a confectionné des seuils à partir desquels un parti n'obtenait pas de sièges. Mais l'on a constaté que des partis extrémistes dépassaient allègrement ces seuils. Maintenant la notion de bonne gouvernance comprend que l'accentuation de la tendance gagnante en sièges du scrutin majoritaire limite des marchandages peu glorieux que l'on constate ici et là.

Après avoir évoqué ces erreurs découlant des meilleures intentions, prenons en considération l'attitude des cours constitutionnelles. Existe-t-il des normes régissant l'attitude des cours constitutionnelles ? Même la Convention Européenne (Maastricht – 7 février 1992) demande le respect des droits fondamentaux qu'elle garantit, mais ajoute une réserve en admettant « *tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes des Etats membres en tant que principes généraux du droit communautaire* », un principe général, certes, mais l'application, elle, est la plus diverse, par exemple, la nouvelle version de l'article 38 de la constitution arménienne ouvre la saisine de tous tribunaux à l'ensemble des citoyens. Ils peuvent défendre tous leurs droits et libertés se trouvant dans la constitution et les lois. Il s'agit d'une clause très libérale. En France, le Code Electoral, article LO 180 limite le droit de contester un résultat aux personnes inscrites sur la liste électorale de la circonscription (pour les élections législatives). Ceci a été contesté mais la Cour Constitutionnelle française a décidé que cette limite allait nullement contre l'article 25 de l'Accord International sur les droits civils et politiques (décision du 25 juillet 2002) ou de l'article 13 de la Convention EDH (décision du 27 février 2003).

Nous verrons deux cas de pays proches qui illustrent la diversité : l'Arménie et la Géorgie. La loi électorale arménienne définit le rôle de chaque juridiction ou commission. Le rôle de la Cour Constitutionnelle géorgienne est plus difficile à prévoir, étant donné qu'il faut faire appel à la fois à la constitution et à la loi électorale qui ont une approche quelque peu différente. Nous envisagerons ceci à partir de trois décisions arméniennes et deux décisions géorgiennes.

La Cour constitutionnelle arménienne est saisie pour les litiges concernant le résultat des élections (à l'exception des élections municipales)¹. Le texte précise bien « le résultat » en anglais « election results ». La compétence pour les litiges concernant les procédures prévues par le code électorale est répartie entre divers tribunaux et commissions électorales. Les compétences ne sont pas regroupées en un chapitre ainsi que nous le proposons dans nos commentaires des 15-18 novembre 2000. Les appels de décisions sont donc répartis, ainsi que le tableau joint l'indique, en huit articles bien que l'article 40 dans ses différents paragraphes procède à un certain regroupement.

Considérant trois décisions de la Cour Constitutionnelle d'Arménie, l'on perçoit une très nette évolution dans son interprétation d'une même loi.

¹ Article 40, paragraphe 9 ; article 83, paragraphe 2 du Code Electoral.

La première, du 22 novembre 1996 – Cette décision précise que les questions relatives aux litiges concernant la préparation, les différentes procédures électorales et la collecte des différents résultats de l'élection du Président de la République sont en dehors de la juridiction de la Cour Constitutionnelle. La décision indique néanmoins que les possibilités d'appel auprès d'autres juridictions ont été négligées par les candidats et leurs collaborateurs ; cette dernière déclaration regrette que les possibilités de la loi concernant les recours possibles ne soient pas connues ou utilisées. Elle mentionne des erreurs n'ayant pas eu d'influence sur le résultat, mais critique ni la loi ni les règlements.

En revanche, la décision du 24 mars 2003, après avoir indiqué le cadre juridique dans lequel les décisions de la Cour Constitutionnelle doivent se situer, procède à deux catégories de critiques, l'une, sur le non fonctionnement des tribunaux ou commissions en place : l'absence de confiance dans la protection judiciaire de 1995 à 2003 ; l'autre, sur les lacunes du Code Electoral, les listes électorales, leur établissement et leur traitement. La décision donne son point de vue sur les éléments qui entrent dans le calcul du coefficient d'erreur qui est une particularité de la loi arménienne et dont l'utilité peut être contestée. Les appréciations de l'OSCE – ODIHR et du Conseil de l'Europe sont mentionnées sur des points techniques mais la Cour va beaucoup plus loin en regrettant l'absence de réaction de la C.E.C. à des irrégularités « constatées » par la mission d'observation de l'OSCE.

La question posée est la suivante : la justice constitutionnelle peut-elle, dans une décision, empiéter même par des commentaires sur un domaine confié à d'autres juridictions ? Ne serait-il pas utile de séparer les éléments juridiques du cas étudié des commentaires qui sont peut-être utiles, mais sont d'une autre nature que celle d'une décision ?

La Cour Constitutionnelle doit-elle, dans ses décisions, évoquer des sujets qui sont attribués à d'autres juridictions ? Il faut s'interroger sur la différence entre la Cour Constitutionnelle en tant que conseillère du législatif et ce que l'on nomme « le gouvernement des juges ».

La Cour Constitutionnelle de Géorgie occupe une position à la fois différente et plus difficile à saisir, car si la loi sur la Cour (article 83) la qualifie d'organe assurant la supervision de la constitutionnalité ; en revanche, la loi précise aussitôt que le contentieux dépend de tribunaux juridictionnels – mais la constitution attribue à la Cour Constitutionnelle compétence pour régler les cas où la question de constitutionnalité se pose pour les référendums et les élections. La loi électorale (article 77) fournit des éléments complémentaires: « *la Cour Constitutionnelle est compétente si l'appel fait référence à l'aspect constitutionnel des élections* ». Ce dernier article ouvre la porte à une juridiction élargie de la Cour Constitutionnelle dans le domaine des élections.

Les deux décisions que nous avons étudiées² indiquent que les plaignants ont joué sur la notion générale mais très vague qui est celle des droits de l'homme incluse dans la constitution. Les avocats ont préféré présenter le cas devant la juridiction la plus prestigieuse, or l'essentiel des deux cas portait sur la disparition de bulletins, l'incendie de bulletins, une bataille rangée dans un bureau de vote, ou la date fixée pour une élection partielle ; ces cas entraient dans la jurisprudence de commissions électorales ou d'une cour suprême. L'appel aux droits constitutionnels permettait à la Cour Constitutionnelle de s'approprier des cas destinés à d'autres juridictions et pouvait détourner l'attention de la Cour Constitutionnelle d'autres événements qui sont essentiellement de sa compétence.

² N 13/122, 128 du 13 juin 2000

N 6/134 – 139 – 140 du 30 mars 2001.

Le seul argument en faveur de cette attitude serait celui de contribuer à créer la confiance de l'électeur dans le système juridique en lui montrant que maintenant la plus haute instance juridictionnelle du pays s'intéresse et intervient dans les élections ; ceci va dans le sens de la remarque de la décision arménienne de 2003 qui fait état du manque de confiance des électeurs dans le contentieux depuis 1995.

Le Conseil Constitutionnel en dehors des fonctions juridictionnelles électorales qui lui sont attribuées par les textes a tendance à étendre sa compétence étant donné à la fois la puissance et l'étendue du domaine de la constitution. C'est dans cet esprit que le Conseil peut être amené à émettre des avis au législatif qui peuvent être de la plus grande utilité dans l'évolution des démocraties. Il paraît néanmoins préférable de séparer les décisions de la Cour des recommandations, qui peuvent faire l'objet d'une publication propre développant un ou deux points précis présentés sous leurs aspects techniques. Le rapport entre le législatif – gouvernement et la Cour Constitutionnelle est fort bien présenté dans les trois premiers articles des Réflexions à partir du Colloque qui a eu lieu au Sénat français le 22 novembre 2005³.

Nous joignons un tableau qui nous a été utile pour établir la compétence des différentes juridictions Arméniennes. Il fait suite à celui de novembre 2000 et pourrait être inclus dans la loi électorale. Il est certain qu'une loi ne comporte pas habituellement de tel tableau mais pourquoi ne pas innover quand il s'agit de rendre plus facile aux citoyens la compréhension d'un texte de loi.

³ « Le processus électoral : permanences et évolutions » sous la direction de Bernard Owen (textes de Bernard MALIGNER, Hugues PORTELLI, Jean-Claude COLLIARD , pp. 15-.61), Panorama du Droit, Studyrama 2006.

**SUPERIOR
ELECTORAL
COMMISSION**

**COURT OF FIRST
INSTANCE**

APPELLATE COURT

**CONSTITUTIONAL
COURT**

Art. 40, para. 1 – receives complaints regarding PEC⁴, including voting recounts.

Art. 40, para. 4 – CEC⁵ can quash decision of TEC⁶ and decide on the matter, which TEC has to enforce (exceptions: TEC decisions re. Nat. Ass. member majoritarian election or local self-gov. head or community councillor)

Same article, following paragraph: if violation of Code occurs during voting process that may affect outcome of vote, TEC may invalidate results. In this case, all materials on the matter should be forwarded to prosecutor for opening criminal case.

Art. 40, para. 6 – Application for a recount in a PEC may be submitted only to respective TEC by 2pm of the day following voting day.

Art. 14, para. 5 – errors in voter lists appealed to courts of first instance which decides within 3 days + verdict final.

Art. 18, para. 8 – electoral commission that has registered candidate takes case to a court of law asking to invalidate registration. Court rules within 5 days or immediately if application received within 5 days before voting day.

Art. 40, para. 2 – respective court receives complaints regarding TEC, except decisions on tabulation of National Ass. results majority contests and local self-gov. elections.

Art. 40, para. 10 – TEC decision on elections results appealed to first instance in rural communities.

Art. 40, para. 11 – TEC decision on comm. Council election results appealed to first instance court.

Art. 40, para. 12 – TEC decisions on local self government elections may be appealed within 3 days. If violation affects outcome of election court may invalidate election.

Art. 10, para 2 – TEC decision on election results appealed to appellate court in urban communities (including Yerevan).

Art. 17, para. 7 – a CEC decision on formation + numbering of election districts may be appealed to *court of law* within 7 days of its publication. *Is it the court of first instance or the appellate court? The law seems inclined to use the second for the appeal of CEC decisions with one exception (please see Art. 10, para 2).*

Art. 40, para. 3 – CEC decisions appealed in appellate court except for tabulation on election results.

Art. 40, para. 10 – TEC decision on elections results appealed to first instance in rural communities.

Art. 40, para. 11 – TEC decision on comm. council election results appealed to first instance court.

Art. 40, para. 9 – disputes on the outcome of elections (with exception of local self gov.) may be appealed to Constitutional court.

Art. 83, para. 2 - disputes over CEC decisions on presidential election results go to the Constitutional Court within 7 days of official announcement of election results..

Art. 115, para. 8 – disputes regarding National Assembly results under PR go to Constitutional Court within 7 days of official announcement of election results.

Art. 116, para. 8 – Disputes regarding National Assembly results under the majoritarian system go to Constitutional court within 7 days of official announcement of election results.

⁴ Precinct Election Commission.

⁵ CEC: Central Election Commission.

⁶ TEC: Territorial Election Commission.

Timeframe for appeals

Article 40, para. 5 - Decisions/actions or inaction may be appealed against within a 2 day period ...but no later than within 5 days following voting day, by noon of the 5th day with exception of paragraphs 6, 9 and 12 of this article.

Article 40, para. 12 – Decision of TEC on local self-gov. appealed within 3 days. *Where violation results are observed court may declare elections null and void.*

Timeframe for decisions

Article 40, para. 7 - After scheduling date of election, at any time before tabulating the results, electoral commissions shall decide on applications within 5 day period. Even if received 5 days before voting day or on day of tabulating results, decisions shall be reviewed before voting or tabulating day.

Article 40, para. 8 – Courts shall decide within timeframe given by paragraph 7 above and shall be final.

Article 63¹, Procedures for TEC's Summarization of Results of National Assembly Elections under Majoritarian system and Local Self-Government, para. 2: If there is a complaint in a court or in the TEC.

Article 63², Procedures for CEC's Summarization of Results of Presidential Election and National Assembly Elections under Proportional Representation, para. 3: If there is a complaint in a court or in TEC.