



Strasbourg, Varsovie, le 10 mai 2016

CDL-PI(2016)004

Avis de la Commission de Venise n° 835/2016
Avis de l'OSCE/BIDDH n° ELE-ARM/286/2016

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

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

ARMÉNIE

AVIS CONJOINT PRÉLIMINAIRE SUR
LE PROJET DE CODE ÉLECTORAL

DU 18 AVRIL 2016

Sur la base des observations de :

M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
Mme Paloma BIGLINO CAMPOS (membre, Espagne)
M. Evgeni TANCHEV (membre, Bulgarie)
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège)
M. Vasil VASHCHANKA (expert, OSCE/BIDDH)

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	3
II.	Résumé.....	4
III.	Analyse et recommandations	6
A.	Contexte et procédure	6
B.	Système électoral.....	7
C.	Droits électoraux	11
D.	Administration des élections	13
E.	Listes électorales.....	14
F.	Enregistrement des candidats et des partis politiques	16
G.	Campagnes électorales, financement des campagnes et médias.....	17
H.	Observateurs.....	20
I.	Procédures de vote et compilation des résultats.....	21
J.	Elections locales.....	22
K.	Plaintes et recours.....	23
L.	Représentation des femmes.....	25
M.	Autres points relatifs à la structure, à la clarté et à la cohérence du projet de code ..	26

I. Introduction

1. Dans un courrier daté du 15 février 2016, Mme Arpine Hovhannisyanyan, ministre de la Justice de la République d'Arménie, a demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) et au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) leur avis sur le projet de code électoral de la République d'Arménie (CDL-REF(2016)018).

2. La ministre de la Justice a soumis le 6 avril 2016 à la Commission de Venise une nouvelle version du code électoral (CDL-REF(2016)025), puis le 18 avril 2016 la version mise à jour (CDL-REF(2016)030) sur laquelle se fonde le présent avis.

3. Le présent avis préliminaire fait suite à la révision de la Constitution, qui a donné lieu à deux avis de la Commission de Venise en 2015¹. La nouvelle Constitution est entrée en vigueur après avoir été acceptée par le peuple lors du référendum du 6 décembre 2015. Son article 210 prévoit l'entrée en vigueur d'un nouveau code pour le 1^{er} juin 2016 au plus tard.

4. Une délégation de la Commission de Venise s'est rendue à Erevan du 14 au 16 mars 2016 ; elle était composée de M. Richard Barrett, de Mme Paloma Biglino Campos et de M. Kâre Vollar, rapporteurs, ainsi que de Mme Amaya Uboda de Torres, du secrétariat de la Commission de Venise, et de MM. Richard Lappin et Vasil Vashchanka de l'OSCE/BIDDH. Elle s'y est entretenue avec des représentants de la société civile, des députés indépendants, des représentants de tous les groupes politiques parlementaires ainsi qu'avec les commissions chargées de la réforme électorale, au sein desquelles siégeaient la ministre de la Justice et des représentants de l'administration présidentielle, de l'administration gouvernementale et de la Commission électorale centrale. Elle a également rencontré des membres de la communauté internationale en Arménie. Elle remercie toutes les parties prenantes de leur participation à ces réunions et échanges de vues sur le projet de code électoral.

5. Les avis précédents de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise et les rapports des missions d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en Arménie² retracent l'évolution de la législation électorale du pays. Il y est souligné que la tenue d'élections véritablement démocratiques dépend non seulement de l'existence d'un code électoral détaillé et solide, mais aussi de la pleine application de bonne foi de la législation électorale.

6. Le présent avis préliminaire se fonde sur la traduction en langue anglaise du projet de code électoral, fournie par les autorités arméniennes le 18 avril 2016 ; toute analyse juridique fondée sur des textes de loi traduits peut se heurter à des problèmes d'interprétation liés à la traduction. Cette analyse du projet de code électoral ne prétend pas à l'exhaustivité.

7. Le présent avis conjoint doit être lu en combinaison avec les documents et avis conjoints antérieurs suivants fournis aux autorités arméniennes :

- avis conjoints antérieurs émis par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sur le code électoral de la République d'Arménie et ses modifications³ ;

¹ Premier avis sur les projets d'amendements des titres 1 à 7 et 10 de la Constitution de la République d'Arménie (CDL-AD(2015)037) ; Deuxième avis sur les projets d'amendements de la constitution (en particulier les chapitres 8, 9, 11 à 16) de la République d'Arménie (CDL-AD(2015)038).

² Les avis et analyses juridiques antérieurs sont consultables à www.venice.coe.int et <http://www.osce.org/odihr/elections/armenia>.

³ La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont émis neuf avis sur la législation électorale d'Arménie depuis 2001 : Avis conjoint final sur le code électoral de l'Arménie, CDL-AD(2011)032 ; Avis conjoint intérimaire sur le

- rapports de l'OSCE/BIDDH sur les élections observées en République d'Arménie ;
- rapports de l'APCE sur les élections observées en République d'Arménie ;
- Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002), CDL-AD(2002)023rev ;
- Document de Copenhague, Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990), et autres engagements contractés au sein de l'OSCE ;
- autres documents internationaux et régionaux concernant la République d'Arménie, dont l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

8. Le présent avis a pour but d'aider les autorités, les partis politiques et la société civile d'Arménie à mettre au point un bon cadre juridique d'organisation d'élections démocratiques.

9. Le présent avis préliminaire s'appuie sur les apports des rapporteurs et des experts ; il a été communiqué aux autorités arméniennes à titre d'avis préliminaire, et publié le 10 mai 2016. *Il a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa xxx réunion (Venise, ...) et par la Commission à sa xxx session plénière (Venise, ...).*

II. Résumé

10. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont accompagné de près, dans plusieurs avis, les changements apportés au Code électoral d'Arménie. Le projet proposé fait suite à l'adoption en 2015 d'une Constitution révisée. Comme dans les avis et rapports antérieurs de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, il est rappelé ici que la tenue d'élections authentiquement démocratiques dépend essentiellement de la volonté politique de toutes les parties intéressées de mettre en œuvre de bonne foi l'esprit et la lettre de la loi. Le délai de préparation de la réforme est malheureusement très bref, car la Constitution impose que le nouveau code soit entré en vigueur le 1^{er} juin 2016. Si la stabilité du système électoral est en principe incontournable, il est très important également de prévoir suffisamment de temps pour un débat public complet et inclusif, suscitant le consensus et la confiance dans les grands changements apportés à la législation électorale.

11. Le code électoral pourrait constituer une bonne base d'organisation d'élections démocratiques ; il tient compte de certaines recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Il améliore par exemple l'identification des électeurs, complète les pouvoirs réglementaires de la Commission électorale centrale, renforce les quotas de candidates, élimine des dispositions qui pourraient conduire à la révocation arbitraire de l'accréditation des observateurs, et assure la cohérence des règles relatives aux campagnes.

12. Mais le projet continue de susciter des inquiétudes, notamment en ce qui concerne l'insuffisance des mesures visant à garantir la confiance dans l'exactitude des listes électorales, le manque de clarté sur l'introduction des nouvelles technologies, et les

projet de nouveau code électoral de l'Arménie, CDL-AD(2011)021 ; Avis conjoint sur le code électoral de la République d'Arménie tel qu'amendé jusqu'en décembre 2007, CDL-AD (2008)023 ; Avis conjoint sur les amendements du 26 février 2007 au code électoral de la République d'Arménie, CDL-AD(2007)023 ; Avis conjoint final relatif aux amendements au Code électoral de la République d'Arménie par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE), CDL-AD(2007)013 ; Avis conjoint relatif au projet de code électoral de la République d'Arménie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, CDL-AD(2006)026 ; Avis final sur les amendements au Code électoral de la République d'Arménie par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE (Venise, 21-22 octobre 2005), CDL-AD(2005)027 ; Avis conjoint sur les projets d'amendements au code électoral de l'Arménie par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE, CDL-AD(2004)049 ; Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Arménie par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE, CDL-AD(2003)021 ; Avis conjoint relatif aux amendements au code électoral de la République d'Arménie, CDL-AD(2002)029.

restrictions imposées à l'observation citoyenne des élections. Il ne reprend pas non plus un certain nombre de recommandations antérieures relatives à l'efficacité des procédures de recours et de plainte, à la transparence du financement des campagnes et de leurs comptes, aux garanties contre l'usage abusif de ressources de l'Etat et à la claire définition du rôle et de la surveillance des médias pendant les élections.

13. Le nouveau système électoral proposé dans le code est assez complexe, surtout du fait qu'il cherche à garantir à la majorité la stabilité que demande la Constitution. Il s'écarte notablement sur plusieurs points d'un système purement proportionnel — ce qui pourrait affecter la confiance des électeurs dans le dispositif électoral, compte tenu de la brièveté du délai de déploiement de la réforme.

14. Il est recommandé de remédier aux principaux problèmes ci-dessous.

A. Le projet assortit de restrictions et de délais la formation de coalitions après le premier tour des élections. Ces dispositions réduisent indûment les possibilités de formation d'une coalition politique visant à réunir la majorité stable qu'appelle la Constitution. Il est recommandé de revenir sur les restrictions relatives au nombre de participants dans une coalition, et d'allonger le délai de formation d'une coalition après le premier tour.

B. Les inquiétudes exprimées en ce qui concerne la précision des listes électorales et les possibilités d'usurpation d'identité d'électeurs se trouvant à l'étranger font écho à des appels émis de longue date par l'opposition et la société civile, qui demandent la publication de listes électorales signées après le scrutin. La publication de telles listes suscite des problèmes de confidentialité de l'information. Ces inquiétudes de la société civile semblent avoir été prises en compte, du moins en partie, dans la version provisoire du code, avec la possibilité de consulter la liste des électeurs ayant participé au scrutin. Sachant à quel point il est important d'arbitrer entre d'un côté la protection des données et le secret du scrutin, et de l'autre l'intérêt qu'ont les parties prenantes à pouvoir contrôler les listes électorales signées, il est recommandé, à titre de mesure de confiance, de prévoir des possibilités effectives pour les parties prenantes de consulter à certaines conditions les listes signées.

C. Le projet de code prévoit le recours à de nouvelles technologies pour l'enregistrement et l'identification des électeurs. Il est bon que les problèmes d'enregistrement et d'identification des électeurs soient abordés, mais il convient aussi de garantir la bonne mise en œuvre des technologies nouvelles. Eu égard surtout à la proximité des prochaines élections et à la nécessité de susciter la confiance dans le processus électoral, il est recommandé d'examiner très soigneusement un certain nombre de points, dont l'harmonisation des nouvelles dispositions avec la législation et les normes existantes en matière de protection des données, le respect des procédures régulières d'adjudication des marchés, l'essai et l'homologation publics du matériel, la préparation de solutions de substitution en cas de problème, la formation suffisante du personnel électoral et l'information effective des électeurs et des partis politiques. Une bonne façon de susciter la confiance dans le système et de résoudre les éventuels problèmes techniques de mise en œuvre serait d'introduire ces technologies graduellement, par une série de projets pilotes — dont les premiers pourraient avoir lieu à l'occasion des prochaines élections locales, par exemple.

15. Autres recommandations

D. Le projet de code met en place ou conserve des restrictions à l'observation citoyenne des élections qui pourraient entraver cette dernière et nuire à la transparence du processus électoral. Il est recommandé d'abandonner l'obligation pour les

observateurs citoyens de se soumettre à un examen et d'obtenir un certificat, ainsi que l'exigence imposée aux organisations citoyennes d'observation que leurs statuts aient été en vigueur pendant trois ans au moins avant les élections – exigence qui empêcherait les nouvelles organisations d'observer des élections.

E. Le code devrait aussi garantir l'indépendance de l'administration électorale, notamment en faisant en sorte que le président consulte tous les partis représentés au Parlement avant de désigner les membres de la Commission électorale centrale en cas de blocage parlementaire, et en clarifiant la procédure de révocation anticipée.

F. Le projet de code améliore les quotas par sexe dans les listes de candidatures, mais avec des effets probablement limités du fait qu'ils sont portés de 20 % à 25 % dans certaines fourchettes. Il est recommandé que le code fixe des quotas encore plus stricts de représentation des femmes, par exemple en exigeant la présence d'une femme sur deux ou trois candidats.

G. Compte tenu en particulier de l'ampleur des changements apportés au système électoral, il serait bon de simplifier et de clarifier dans le code les procédures de vote, de dépouillement et de compilation des résultats, ainsi que de détermination des résultats de l'élection. Il faudrait également prévoir une solide formation du personnel électoral et une information complète des électeurs bien avant le jour du scrutin, de sorte que le processus soit parfaitement compris et inspire confiance au public.

H. Une réforme du système électoral doit être portée par un large débat public qui incite à la participation au processus et à l'acceptation de ses résultats. Les dernières modifications apportées au code devraient s'accompagner d'une judicieuse consultation de toutes les grandes parties prenantes, qui favorisera un large accord et un solide soutien au nouveau code.

16. Dans le cadre de cet avis préliminaire, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont soumis des recommandations aux autorités de la République d'Arménie afin de les aider à améliorer la législation électorale et à l'aligner mieux sur les engagements contractés au sein de l'OSCE et sur les normes internationales. Ils soulignent toutefois qu'au-delà des modifications qu'il convient encore d'apporter au cadre législatif, la tenue d'élections conformes aux normes internationales nécessite l'application effective et impartiale de la loi.

III. Analyse et recommandations

A. Contexte et procédure

17. Le projet de code électoral met en place un nouveau cadre juridique d'organisation des élections, dans le sillage de l'adoption d'une Constitution révisée en décembre 2015. Cette Constitution exigeant que le nouveau code entre en vigueur le 1^{er} juin 2016 au plus tard, la réforme doit avoir lieu dans un délai très bref.

18. Le Code de bonne conduite en matière électorale dit que les éléments fondamentaux du droit électoral ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, de sorte que la stabilité du droit soit garantie⁴. Et il est tout aussi important de prévoir suffisamment de temps pour un débat complet, inclusif et public qui nourrisse le consensus sur tous les grands changements à apporter à la législation électorale⁵.

⁴ CDL-AD(2002)023rev, II.2.b, et paragraphes 64 et 65.

⁵ Recommandation 7, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2013); recommandation 1, OSCE/ODIHR Referendum Expert Team Final Report (2016).

19. Le débat public encourage notablement la participation à la réforme et l'acceptation de ses résultats. Une large consultation enrichit le spectre des points de vue comparés et la prise en compte des divers facteurs qui permettront d'arriver à la législation la mieux adaptée au contexte arménien. Selon un principe établi, les textes législatifs qui régissent des droits fondamentaux devraient être adoptés dans la transparence, à l'issue d'un débat public⁶. Obtenir un point de vue extérieur sur une modification envisagée est une heureuse initiative, mais toute réforme électorale devrait aussi donner lieu à un débat public national. La première version du projet a été envoyée à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH pour évaluation en février 2016, avant que le texte n'ait été communiqué aux partis d'opposition et à la société civile, et discuté avec eux. Un dispositif de discussions ouvertes a été mis en place depuis, en mars et avril 2016. L'inclusion et la transparence sont essentielles dans une réforme électorale, et devraient particulièrement être garanties dès lors qu'il s'agit de toucher au système électoral. *Il est vivement recommandé de poursuivre les consultations et débats publics pour arriver à un accord politique sur le nouveau code et à un ample soutien. Ces consultations pourraient aussi englober d'une façon ou d'une autre les recommandations formulées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise dans le présent avis et leurs avis et rapports antérieurs.*

20. Le projet de code prévoit des mesures spéciales de promotion de la participation des femmes au processus électoral. Il est important que ces mesures soient préparées et déployées en liaison avec les organisations représentant les intérêts de ces groupes⁷. *Les consultations devraient associer de façon effective des groupes représentant les femmes à la préparation du nouveau code électoral, de sorte que les mesures spéciales reflètent véritablement leurs besoins et leurs souhaits.*

B. Système électoral

Présentation générale du système proposé

21. Le projet de code décrit en détail le système d'élection des membres de l'Assemblée nationale que prévoit la nouvelle Constitution à son article 89, qui dit que :

1. L'Assemblée nationale est formée d'au moins 101 députés.
2. Des sièges sont réservés aux représentants des minorités à l'Assemblée nationale, selon la procédure décrite dans le code électoral.
3. L'Assemblée nationale est élue au scrutin proportionnel. Le code électoral garantit la formation d'une majorité parlementaire stable. Un second tour peut être organisé si le premier tour ne produit pas une majorité stable, ou si une telle majorité ne peut être obtenue par formation d'une coalition politique. Dans ce cas, il est possible de former de nouvelles alliances politiques pour le second tour. Les restrictions, les conditions et la procédure de formation des coalitions politiques sont fixées dans le Code électoral.

⁶ Le paragraphe 5.8 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE dit que « les lois - adoptées au terme d'une procédure publique - et les règlements font l'objet d'une publication qui est la condition de leur applicabilité. Ces textes seront accessibles à tous. » Voir également le paragraphe 18.1 du Document de Moscou de l'OSCE de 1991, ainsi que, parmi bien d'autres, les avis conjoints sur le projet de loi portant modification de la législation électorale de la République kirghize (CDL-AD(2014)019), sur le projet de loi portant modification de la législation électorale de la République de Moldova (CDL-AD(2014)003), sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la Commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine (CDL-AD(2013)016).

⁷ Le paragraphe 25 de la recommandation générale n° 23 de 1997 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dit que « l'article 7, paragraphe b), stipule également que les Etats parties sont tenus d'assurer aux femmes le droit de prendre part à la formulation de la politique de l'Etat et d'être représentées dans tous les secteurs et à tous les échelons. » Le paragraphe 18 de la recommandation générale XXXII de 2009 du Comité de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dit que « les Etats parties doivent s'assurer que les mesures spéciales sont conçues et mises en œuvre après consultation de ces communautés et avec leur participation active. »

22. Comme le demandait une recommandation de la Commission de Venise⁸, le paragraphe 4 qui décrivait dans le détail le mécanisme du second tour des élections a été supprimé dans le projet de Constitution, les règles en la matière devant figurer dans le nouveau code électoral.

23. Le système d'élection des membres de l'Assemblée nationale est complexe. Le dispositif que met en place la Constitution n'est plus mixte, mais à dominante proportionnelle. Le nombre des députés est variable, mais ne peut pas être inférieur à 101 (compte non tenu des représentants des minorités). Les bulletins contiennent une page pour la liste nationale, et une autre pour les candidats de circonscription. Ces derniers doivent apparaître sur la liste nationale. L'électeur fait son choix dans la liste des partis, mais exprime aussi sa préférence pour un candidat de circonscription. Les sièges sont répartis nationalement entre les partis ; après quoi, la moitié des sièges attribués à chaque parti est répartie proportionnellement entre les 13 listes de circonscription. Les sièges de circonscription sont alors attribués aux candidats en fonction du nombre de préférences exprimées par les électeurs. L'autre moitié des sièges est attribuée aux candidats de la liste nationale, dans l'ordre de cette dernière. Le projet de code s'écarte d'un système purement proportionnel sur de nombreux points, dont les suivants :

- les partis politiques doivent obtenir plus de 5 %, et les alliances plus de 7 % des voix ;
- un second tour est organisé entre les partis ou alliances les mieux placés si aucun n'obtient une majorité de sièges, sauf formation d'une coalition détenant une majorité de sièges ;
- la Constitution exige que le scrutin produise une majorité parlementaire stable — notion qu'elle ne définit pas. Le projet de code électoral prévoit qu'un appoint de sièges soit si nécessaire attribué au parti, alliance ou coalition qui l'emporte pour remonter sa majorité au niveau minimal de 54 % des sièges ;
- les petits partis reçoivent des sièges additionnels si le parti ou l'alliance vainqueur obtient plus des deux tiers du total des sièges ;
- le système attribue quatre sièges supplémentaires en tout à certaines minorités nationales.

24. Les paragraphes qui suivent reprennent ces particularités plus en détail.

25. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent qu'un système proportionnel vise à créer un Parlement représentatif, et que toute formule déviant de cet objectif devrait être soigneusement paramétrée, en réponse à un clair besoin. A eux tous, les écarts énumérés ci-dessus produisent un système inhabituel, et altèrent significativement les effets du système proportionnel. L'Italie a récemment opté pour un système proportionnel assorti d'une prime de majorité⁹. Mais comme cela avait été dit dans le premier avis sur la Constitution de l'Arménie, ce système a été adopté après une longue période d'instabilité, et vise à un meilleur compromis entre viabilité gouvernementale et représentativité ; issu d'une longue expérience, il n'est pas nécessairement transférable à un pays qui opte pour un système parlementaire dont il fera l'expérience pour la première fois¹⁰.

26. Tout système électoral est admissible à partir du moment où il est compatible avec les normes du patrimoine électoral européen et garantit la libre expression de la volonté des électeurs¹¹ ; mais « le choix d'un système électoral et d'une méthode d'attribution des sièges reste une question constitutionnelle sensible et doit être pesé avec soin, et notamment faire l'objet d'un large consensus parmi les partis politiques. Même si toute démocratie est

⁸ CDL-AD(2015)037, paragraphe 80.

⁹ Code électoral italien du 6 mai 2015.

¹⁰ CDL-AD(2015)037, paragraphe 79.

¹¹ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II.4.

souveraine dans la détermination de son système électoral, il convient de partir du principe que ce système doit refléter la volonté du peuple. En d'autres termes, les citoyens doivent avoir confiance dans le système choisi et dans sa mise en œuvre. »¹²

Le système à deux tours et la formation de coalitions

27. Les articles 95, 97, 98 et 99 décrivent le mode de répartition des sièges entre les partis et les alliances, ainsi que le système à deux tours. Le calcul préliminaire est fait au premier tour, et si nécessaire au second ; c'est à l'issue du premier que se prend la décision d'en organiser un second. Les sièges sont répartis au plus fort reste entre les partis et alliances qui ont passé le seuil. L'article 95.3.1 prévoit qu'il n'y a pas de second tour si un parti obtient au moins 53 des 105 sièges (101 plus quatre réservés aux minorités).

28. L'article 97.1 dit qu'il est possible de former des coalitions après le premier tour ; si l'une d'elles obtient la majorité des sièges attribués à la répartition préliminaire du premier tour, un second tour est superflu (la coalition se voit si nécessaire attribuer des sièges supplémentaires qui porteront sa majorité au niveau minimum de 54 %). Une telle coalition ne peut être formée avec plus de deux autres partis ou alliances. Les autorités ont indiqué à la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH que cette restriction répondait à l'exigence constitutionnelle de stabilité de la majorité. Mais une alliance préélectorale réunit déjà un certain nombre de partis politiques, et le fait qu'elle a été formée avant les élections ne la rend pas plus stable. Il est très difficile d'agir sur les plates-formes politiques des coalitions et d'évaluer leurs chances de stabilité. La limitation du nombre de partenaires associés au sein d'une coalition ne constitue pas en soi une garantie, et cette restriction quantitative nécessite une claire justification. *Il est recommandé de revenir sur la restriction du nombre de partenaires au sein d'une coalition.*

29. L'article 97.1 fixe à trois jours à compter de la proclamation des résultats officiels le délai de formation d'une coalition permettant d'éviter un second tour – ce qui reviendrait d'habitude à dix jours après le jour du scrutin, et à neuf jours après l'annonce des résultats provisoires (article 75, paragraphes 1 et 3). La formation d'une coalition exige des négociations complexes, et ce délai semble bien court, même si les résultats provisoires sont connus quelques jours auparavant. La Constitution mettant sur un pied d'égalité à son article 89.3 les deux possibilités d'obtention de la majorité parlementaire stable qu'elle requiert (résultat de l'élection ou formation d'une coalition politique), il convient de donner une réelle chance à cette seconde possibilité. *Il est recommandé d'allonger le délai de formation d'une coalition politique entre le premier tour et la décision d'organisation d'un second tour.*

30. Si aucun parti ou alliance n'obtient 53 sièges (sur les 101 ordinaires, plus les 4 réservés aux minorités) ou davantage à la répartition préliminaire du premier tour, et si aucune coalition ne se forme pour réunir une majorité de sièges, un second tour est organisé (articles 97.4 et 98). Seuls restent alors en lice les deux partis ou alliances ayant obtenu le plus de voix au premier tour. Ils ont le droit de former de nouvelles alliances, par exemple avec des partis qui se sont présentés séparément au premier tour sans arriver dans les deux premiers.

31. L'article 98.2 prévoit que tout parti ou alliance politique ayant passé le seuil a jusqu'à 18 heures le deuxième jour suivant celui où la Commission électorale centrale a décidé de l'organisation d'un second tour pour former une nouvelle alliance avec d'autres partis ou alliances politiques ayant aussi passé le seuil et s'entendre avec eux sur un candidat aux

¹² CDL-AD(2015)001, paragraphe 9. Voir également le paragraphe 21 de l'observation générale n° 25 de 1996 du Comité des droits de l'homme : « Bien que le Pacte n'impose aucun système électoral particulier, tout système adopté par un Etat partie doit être compatible avec les droits protégés par l'article 25 et doit garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs. »

fonctions de Premier ministre (dans la perspective du second tour). *Ce délai est bref et pourrait être allongé.*

32. L'article 95.3(2) dit que les partis qui n'ont pas obtenu de sièges supplémentaires conservent les sièges obtenus à la répartition préliminaire. Cela semblerait vouloir dire que tous les sièges obtenus au premier tour sont conservés, y compris par les partis ou alliances qui ont participé au premier tour, indépendamment des résultats d'un éventuel second tour ou des primes pour la minorité. *A moins qu'il ne s'agisse d'un problème de traduction, la formulation de cet article devrait être clarifiée.*

Listes nationales et de circonscriptions

33. Le système proportionnel choisi présente deux niveaux, avec des listes de candidats nationaux et de circonscriptions. Il existe 13 circonscriptions : huit provinces (*marzer*) constituant chacune une circonscription, deux autres réunies en une même circonscription, et quatre circonscriptions pour Erevan (article 78).

34. Les 101 un siège sont répartis au plus fort reste entre les partis et alliances qui ont passé le seuil (article 95.4-6). Le nombre de sièges obtenus par chaque parti est divisé en deux parties égales (le chiffre est arrondi vers le bas pour les listes nationales, et vers le haut pour les listes de circonscriptions). Le nombre total de sièges de circonscriptions n'est donc pas fixé avant l'élection. Les sièges obtenus sur la liste nationale sont attribués en commençant par le sommet de la liste (article 100.2) ; les autres sont répartis dans les listes de circonscriptions en fonction du nombre de voix obtenues par chaque parti (articles 95.7 et 95.8) selon la méthode d'Hondt. Une forte participation augmente le nombre de sièges, ce qui incite à la participation au scrutin ; mais du moins en théorie, il se pourrait que de petites circonscriptions n'obtiennent pas de sièges de circonscription. Ces derniers sont attribués dans l'ordre des votes préférentiels exprimés pour chaque candidat.

35. L'article 83.3 dit que les candidats présentés sur les listes de circonscriptions doivent aussi figurer sur la première partie des listes nationales. Le candidat qui obtient un siège de circonscription est rayé de la liste nationale (article 100.1).

36. Sur les bulletins de circonscriptions, les électeurs votent pour des candidats, et les sièges sont attribués dans l'ordre des votes préférentiels. Ce choix d'un système à liste ouverte est tout à fait légitime dans un système proportionnel, mais certains partis politiques, des ONG et des experts consultés lors de la visite de la délégation ont indiqué qu'ils craignent qu'il ait des effets indésirables : il pourrait être soumis à l'influence des milieux d'affaires locaux ou à d'autres candidats, et exacerber l'usage abusif de ressources administratives. Certes, des cas d'usage abusif de ressources administratives ont été observés dans des élections précédentes en Arménie¹³, mais il serait possible de lutter contre le phénomène par d'autres moyens qu'une réforme électorale.

37. Les sièges se libérant en cours de mandat sont attribués : 1) au candidat ayant obtenu le plus de votes préférentiels sans être élu sur une liste de circonscription ; 2) au candidat arrivant juste après sur les listes nationales, à moins que le nombre de représentants de l'un ou l'autre sexe dans le groupe passe en dessous de 20 %, auquel cas le siège est attribué au prochain candidat du sexe sous-représenté dans la première partie de la liste nationale (article 103.3). L'article 100.2 dit que s'il ne reste plus de candidats sur la liste de circonscription, le siège est attribué au candidat suivant de la liste nationale. *Il serait souhaitable d'indiquer plus explicitement que cette règle s'applique à la répartition initiale aussi bien qu'à l'attribution des sièges libérés ultérieurement.*

¹³ Voir par exemple Final Report on the 2012 Parliamentary Elections in Armenia, OSCE/ODIHR.

Seuils

38. Un parti doit obtenir au moins 5 % des voix au niveau national, et une alliance 7 %, comme dans le code actuel. On ne voit pas très bien pourquoi le seuil devrait être supérieur pour les alliances préélectorales, qui peuvent être plus enclines à la coopération et se révéler plus stables. *Le seuil pourrait donc être le même pour les alliances et les partis politiques.*

Dispositions relatives aux minorités nationales

39. Pour la première fois en Arménie, le projet ménage aux partis politiques la possibilité d'obtenir des sièges réservés aux minorités. Le dernier recensement (de 2011) indiquait que les quatre grands groupes minoritaires du pays représentaient chacun entre 0,1 % et 1,2 % de la population, soit 2 000 à 35 000 personnes. Chacun de ces groupes a droit à un siège supplémentaire à l'Assemblée nationale. Les mesures de promotion de la représentation des minorités nationales sont conformes aux *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*¹⁴, qui incitent à la mise en place de mesures spéciales garantissant aux minorités nationales l'égalité des chances électorales et de représentation au Parlement. Mais les mesures proposées sont amples, eu égard à la taille des groupes concernés. Elles auraient été introduites pour des raisons historiques, ont indiqué les autorités à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH ; la législation électorale précédente de l'Arménie n'en contenait toutefois pas.

40. Les articles 83.5 et 95.9 prévoient que les listes nationales des partis ou alliances politiques peuvent contenir dans une seconde partie des candidats des quatre grandes minorités nationales. Cette seconde partie est subdivisée en quatre sections, une par groupe ; dans chacune, la liste propose jusqu'à quatre candidats. Mais certains partis pourraient avoir de la difficulté à trouver des candidats présentant les qualités requises dans les groupes minoritaires les plus petits. Les listes ne doivent pas obligatoirement présenter de candidats de groupes minoritaires ; mais si elles le font, elles en contiennent jusqu'à quatre dans chaque groupe. Un groupe minoritaire ne pourra donc pas être représenté s'il n'y a pas de candidats.

41. Les candidats représentant des minorités nationales peuvent figurer sur la seconde partie de la liste nationale, avec mention de leur appartenance ethnique. L'article 95.9 précise que les quatre sièges additionnels sont attribués selon la méthode d'Hondt. Le siège passe au parti suivant si le parti concerné n'a pas de candidat de minorité. Si un parti obtient un siège de minorité, mais n'a pas de candidats de la minorité du siège qu'il reste à pourvoir, le siège reste vacant (article 100.2). Cette contradiction apparente semble avoir son origine dans la traduction.

42. Les sièges additionnels réservés aux minorités nationales pourraient modifier l'équilibre politique entre les partis. *Il serait envisageable de faire représenter les minorités par des sièges obtenus par les partis et attribués à des candidats de la liste ordinaire.*

C. Droits électoraux

Droit de vote

43. La nouvelle Constitution accorde le droit de vote aux prisonniers détenus pour des infractions mineures. Son article 48.4 en prive les personnes purgeant une peine pour des infractions intentionnelles graves ou très graves. Cette disposition figure dans le code et

¹⁴ Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (CDL-AD(2010)024), paragraphes 137 et 138.

reprend des recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise¹⁵.

44. L'article 2.4 prive du droit de vote les personnes privées de leur capacité juridique par une décision de justice. Cette restriction est conforme à l'article 48.4 de la nouvelle Constitution, mais ne paraît pas entièrement compatible avec les normes internationales du fait qu'elle s'applique à toutes les personnes déclarées incapables¹⁶.

Droit de se porter candidat

45. L'article 48.2 de la Constitution dit que les personnes ayant le droit de vote, ayant atteint l'âge de 25 ans, possédant la (seule) nationalité arménienne depuis quatre ans, ayant leur résidence permanente en Arménie depuis quatre ans et maîtrisant la langue arménienne peuvent être élues à l'Assemblée nationale. Cette disposition se retrouve à l'article 80.1 du projet de code.

46. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé de supprimer dans la Constitution l'exigence de cinq années de nationalité et de résidence imposée aux candidats à l'Assemblée nationale¹⁷. La Constitution révisée a réduit à quatre ans cette double exigence, qui n'est toutefois pas pleinement conforme aux normes internationales et européennes¹⁸. De plus, l'interdiction faite aux doubles nationaux de se présenter à des élections ne paraît pas raisonnable et serait ainsi contraire aux normes internationales¹⁹.

47. Le projet de code explique le mode de calcul de la durée de résidence (article 80.2), tout en ménageant des dérogations pour les fonctionnaires qui ont fait des études dans des établissements d'enseignement supérieur étrangers ou ont été détachés à des postes à l'étranger.

48. L'exigence de maîtrise de la langue arménienne est nouvelle dans la Constitution, et précisée à l'article 80.3 du projet de code, qui dit que cette maîtrise est démontrée par le fait que la personne a fait ses études secondaires ou supérieures en langue arménienne, ou par un examen. *Le code devrait préciser que l'examen doit être raisonnable, objectif et vérifiable, avec possibilité de recours effectif.*

49. Contrairement aux engagements pris au sein de l'OSCE²⁰, le projet ne prévoit pas la possibilité de se présenter en candidat indépendant aux élections législatives et aux élections aux conseils des sages d'Erevan, de Gumri et de Vanadzor. La possibilité pour des candidats non membres d'un parti de figurer sur des listes de partis politiques (article 83.4) ne remédie

¹⁵ CDL-AD(2011)032, paragraphe 11 ; recommandation 8, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2012) ; recommandation 7, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2013).

¹⁶ CDL-AD(2015)038, Deuxième avis sur les projets d'amendements de la constitution (en particulier les chapitres 8, 9, 11 à 16) de la République d'Arménie, paragraphe 25, et références ; paragraphe 9.4 de la communication 4/2011 de 2013 du CDPH (*Zsolt Bujdosó et autres c. Hongrie*).

¹⁷ Commission de Venise, CDL-AD(2015)037, paragraphe 54 ; recommandation 8, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2012).

¹⁸ CDL-AD(2015)038, paragraphe 23.

¹⁹ Le paragraphe 15 de l'observation générale n° 25 de 1996 du Comité des droits de l'homme dit que « toute restriction au droit de se porter candidat [...] doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables. Les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires, par exemple le niveau d'instruction, le lieu de résidence ou l'ascendance, ou encore l'affiliation politique. Voir également section I.1.1(c) du Code de bonne conduite en matière électorale de 2002 de la Commission de Venise. En l'affaire *Tănase c. Moldova* (2010), la Cour européenne des droits de l'homme dit que « lorsque la plurinationalité est autorisée, la possession de plus d'une nationalité ne doit pas être un motif d'inéligibilité à la charge de député » (paragraphe 172).

²⁰ Voir paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.

pas à cette restriction, la décision revenant en dernier ressort au parti politique. *Il conviendrait d'envisager de permettre non seulement aux partis politiques, mais aussi à des groupes citoyens de présenter des listes de candidats.*

D. Administration des élections

50. L'administration des élections demeure inchangée dans sa structure. L'article 36.1 prévoit un dispositif de commissions électorales à trois niveaux : une Commission électorale centrale, des commissions de circonscription et des commissions de bureau de vote. Son paragraphe 4 exige que les commissions électorales soient indépendantes de l'Etat et des collectivités locales.

51. Comme le prévoit déjà l'article 195.2 de la Constitution, l'article 42 du projet dit que la Commission électorale centrale est composée de sept membres élus pour six ans par l'Assemblée nationale à une majorité de trois cinquièmes du total des voix. Ce mode d'élection s'écarte du code actuel, dans lequel les membres de la commission centrale sont désignés par le Président sur recommandation de certains organes. Cette majorité qualifiée ne garantit pas en soi la représentation de l'opposition. *Il est recommandé de donner à la désignation des membres de la Commission électorale centrale au Parlement un caractère inclusif, de sorte que tous les partis puissent avoir confiance dans la Commission centrale.* L'article 42.6 dit que si l'Assemblée nationale ne parvient pas à élire le président ou un membre de la Commission dans les délais prescrits, le Président désigne le président en exercice ou un membre de la Commission, qui assure cette fonction jusqu'à l'élection régulière par l'Assemblée nationale. Les pouvoirs du Président devraient être convenablement contrebalancés : s'il jouit de l'appui politique de l'Assemblée nationale, une majorité simple suffit à bloquer l'élection des candidats et à lui remettre le soin de désigner les membres de la Commission. *Il est recommandé de préciser dans le code que le Président consulte tous les partis politiques avant de désigner les membres de la Commission électorale centrale.*

52. L'article 43 traite de la désignation des membres des commissions de circonscription. Comme par le passé, ces commissions sont formées de sept membres élus par la Commission centrale pour six ans parmi des candidats qui n'ont pas d'activité politique, mais satisfont aux exigences de formation et d'expérience professionnelle précisées au paragraphe 3 de l'article. La désignation se fait par vote unique transférable, sauf décision unanime de la Commission centrale sur les membres des commissions de circonscription. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà indiqué que le recours au système de VUT devrait garantir que la composition de toute une commission de circonscription ne soit pas décidée à une majorité étroite à la Commission centrale²¹.

53. L'article 44.2 traite de la composition des commissions de bureau de vote, qui se fonde essentiellement sur les partis. Les partis et alliances politiques de partis représentés à l'Assemblée nationale peuvent élire chacun un membre lorsqu'il y a plus de quatre groupes parlementaires, et deux s'il y en a moins de cinq. Deux autres membres sont élus par la Commission de circonscription. Si le nombre des candidats désignés est supérieur à deux, la Commission de circonscription sélectionne les deux membres par tirage au sort. Les fonctions de président et de secrétaire des commissions de bureau sont attribuées en fonction du poids des partis politiques au Parlement. Lorsqu'un parti ou une alliance de partis ne désigne pas de membres d'une commission de bureau de vote selon les modalités et dans les délais prévus par le code, ou lorsque le nombre de candidats désignés par les membres de la commission de circonscription est inférieur à deux, c'est le président de cette dernière qui attribue les postes vacants à la commission de bureau. Cette disposition conserve les règles du code actuel.

²¹ CDL-AD(2011)032, paragraphe 24.

54. L'article 45 traite de la révocation du président adjoint et du secrétaire de la Commission électorale centrale et des présidents, des vice-présidents et des secrétaires des commissions de circonscription. Dans un cas comme dans l'autre, la décision est prise à la majorité des deux tiers du nombre total de voix des membres de la Commission. Mais les motifs d'une décision de ce type ne sont abordés nulle part. *La révocation devrait donner lieu à une décision dûment motivée, et n'être possible que dans des cas particulièrement graves*²².

55. L'article 45 définit également la procédure de révocation anticipée des membres des commissions de circonscription. Le paragraphe 6 passe en revue certains motifs, et précise que la révocation d'un membre d'une commission de circonscription peut être prononcée à la majorité des deux tiers des membres de la Commission centrale. De plus, la commission de circonscription peut révoquer précocement, à la majorité des deux tiers du total des voix de ses membres, un membre d'une commission de bureau de vote ayant enfreint une disposition du code. L'article ajoute qu'il peut être recouru à la procédure définie dans la même partie en cas d'absence induite à des réunions ordinaires des membres de la commission de circonscription et de la Commission centrale. On ne voit toutefois pas clairement si l'absence est le seul motif possible de révocation. *Il conviendrait de reformuler cet article pour remédier à son ambiguïté et à son manque de clarté, qui pourraient menacer la sécurité des mandats et l'indépendance des membres des commissions.*

56. Reprenant des recommandations antérieures, le projet autorise la Commission centrale à statuer sur toutes les questions liées au processus électoral, sauf si elles sont du ressort d'un autre organe de l'Etat. C'est une bonne chose, qui devrait contribuer à l'uniformité de mise en œuvre de la législation relative aux élections.

57. L'OSCE/BIDDH recommande depuis longtemps que les membres des commissions électorales soient mieux formés aux procédures électorales, notamment en ce qui concerne le dépouillement et la compilation des résultats, et que les électeurs soient mieux informés²³. Cela est particulièrement important eu égard aux changements qu'apporterait le projet de code à l'organisation du scrutin et aux procédures de dépouillement. L'article 51.2(14) énumère les obligations de la Commission centrale en ce qui concerne la publication de documents de formation des mandataires des candidats, des observateurs et des membres des commissions de bureau ; mais la loi ne mentionne pas de matériel de formation des membres des commissions de circonscription, ni d'information des électeurs. *Il est recommandé que la loi précise que la Commission électorale centrale prépare et publie des documents de formation pour toutes les catégories de parties prenantes aux élections, en particulier les membres des commissions électorales de circonscription et les électeurs.*

E. Listes électorales

58. Le projet de code ne modifie pas sensiblement le système d'enregistrement des électeurs. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont toujours recommandé d'arriver à un consensus sur des solutions qui remédient effectivement aux doutes que continue de susciter la précision des listes électorales²⁴. Il y a notamment le fait que des personnes temporairement absentes ou résidant à l'étranger figurent sur les listes, ce qui pourrait permettre à d'autres de voter irrégulièrement à leur place²⁵.

²² *Ibidem*, paragraphe 28.

²³ Recommandation 9, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2012) ; recommandation 9, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2013).

²⁴ CDL-AD(2011)032, paragraphe 34, OSCE/ODIHR recommandations 4, 10 et 11, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2012) ; recommandations 5 et 10, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2013), recommandation 4, OSCE/ODIHR Referendum Expert Team Final Report (2016).

²⁵ Voir également tous les documents de la Commission de Venise relatifs aux électeurs résidant à l'étranger, et surtout CDL-PI(2015)003 et CDL-AD(2015)040 (en anglais).

59. Ces doutes sur l'exactitude des listes électorales ainsi que les possibilités d'usurpation d'identité et de vote multiple, ont conduit depuis longtemps de nombreux partis d'opposition et organisations de la société civile à demander la publication de listes d'électeurs signées au lendemain du scrutin. On lit dans le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale que « comme l'abstention peut impliquer un choix politique, la liste des votants ne devrait pas être rendue publique »²⁶. D'une façon plus générale, rendre les données personnelles figurant sur des listes électorales signées largement consultables pourrait susciter des problèmes de protection des données²⁷.

60. La traduction de l'article 68.2(4) n'est pas très claire, mais, selon les autorités, cette disposition permet en pratique aux mandataires des candidats et aux observateurs de vérifier quels électeurs ont voté. Si c'est bien ce que dit explicitement la version originale, c'est une heureuse amélioration, et une mesure de confiance — mais qui restera incomplète sans la possibilité de consulter les listes électorales signées selon des modalités qui garantissent un bon compromis entre d'un côté les exigences de protection des données et de secret du vote, et de l'autre l'intérêt qu'ont les parties prenantes à voir ces listes. *Il est recommandé que cette disposition soit soigneusement reformulée de sorte qu'elle permette la judicieuse vérification des listes électorales signées par les mandataires des candidats et les observateurs, sous surveillance, et dans un délai raisonnable. Il est également recommandé que soient adoptées d'autres mesures, comme des contrôles indépendants des listes signées, assurés par des personnes astreintes au secret.*

61. *Le code devrait aussi prévoir clairement le droit de déposer une plainte pour toute irrégularité constatée par contrôle des listes électorales signées, avec examen obligatoire dans un délai raisonnable.* Il serait possible d'ajouter une disposition disant que dans une action en justice, un parti peut présenter les motifs justifiant la consultation de listes signées d'électeurs dans le but de régler une contestation particulière, et que la juridiction concernée peut alors autoriser la consultation.

62. Le projet de code aborde également d'autres mesures d'amélioration proactive de l'exactitude du registre des électeurs, comme des vérifications semestrielles anticipées des listes (article 9.4) avant les scrutins. Associer les partis politiques et des ONG concernées à ces contrôles pourrait accroître la confiance du public dans le processus.

Identification des électeurs

63. Une meilleure identification des électeurs permettrait de remédier aux inquiétudes que suscite la possibilité de vote par procuration au nom d'électeurs absents. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé de mettre en place des garanties effectives et systématiques contre le vote multiple et l'usurpation d'identité le jour du scrutin, applicables à tous les électeurs, quel que soit le document d'identification qu'ils présentent²⁸.

²⁶ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), paragraphe 54.

²⁷ Voir par exemple Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-AD(2011)027), paragraphe 20 : « Les modifications apportées au Code ne remédient pas suffisamment au problème de l'utilisation, abusive ou non, des informations présentes dans les listes électorales. » L'article 55(1) dit que les données personnelles que contiennent les listes électorales doivent bénéficier de la protection prévue par la loi et ne peuvent être utilisées à d'autres fins que « l'exercice du droit de vote des citoyens ». Mais l'article 55(2) impose à la Commission électorale nationale de fournir sur demande toutes les données des listes électorales à tout parti politique enregistré ou candidat indépendant. Il importe que le cadre juridique précise à quelles fins ces données peuvent être exploitées, et si elles peuvent être utilisées pour les activités de campagne des partis politiques et des candidats. Il faudrait au minimum mieux guider les partis politiques et les candidats en leur fournissant une définition concrète de ce qu'il faut entendre par « l'exercice du droit de vote par les citoyens ».

²⁸ Dans son rapport de synthèse sur les électeurs résidant *de facto* à l'étranger, la Commission de Venise décrit ainsi des moyens de lutte contre la fraude : « les contrôles d'identité au bureau de vote, qui ne doivent pas

64. Le projet de code propose à son article 66 un système d'identification plus transparent, mais qui ne suffira pas en soi à éliminer la possibilité de fraude électorale par vote au nom de quelqu'un d'autre ou autre forme de vote multiple. Le projet abandonne l'apposition d'un tampon sur le document d'identité de l'électeur. Certains interlocuteurs ont suggéré, au moins à titre de mesure immédiate, le recours au marquage des doigts à l'encre indélébile, qui donne une garantie effective et raisonnable contre le vote multiple ; il est utilisé dans un certain nombre de pays de l'espace européen et de la région de l'OSCE, notamment l'Albanie, la Géorgie, la Serbie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». *Il est recommandé de mettre en place des garanties supplémentaires contre les possibilités de vote multiple. A court terme, il serait possible de recourir au marquage des doigts des électeurs à l'encre indélébile.*

65. Le projet soumis par les autorités le 18 avril prévoit un mécanisme de collecte électronique des empreintes digitales des électeurs dans les bureaux de vote, à des fins de lutte contre le vote multiple (article 75.2). Cette mesure pourrait réduire l'usurpation d'identité d'électeurs et le vote multiple si le système fonctionne bien. Le projet ne précise pas clairement les compétences des organes de l'Etat associés à la collecte, au stockage et à l'analyse des données biométriques, ni les suites données à la découverte d'empreintes identiques. Quoi qu'il en soit, toute introduction de nouvelles technologies dans un processus électoral impose d'envisager très sérieusement un certain nombre de questions, notamment l'évaluation des risques, du coût, des avantages et des difficultés du recours à ces technologies, ainsi que l'harmonisation des dispositions nouvelles avec les normes et textes existants relatifs à la protection des données²⁹ ; il convient aussi de susciter la confiance dans le procédé, de prévoir les contrôles nécessaires et les protocoles d'expérimentation, les procédures d'adjudication, l'essai et l'homologation publics du matériel, la mise en place de solutions de repli en cas de mauvais fonctionnement, une formation suffisante du personnel électoral et l'information des électeurs et des partis politiques. *S'il est envisagé de recourir des technologies nouvelles, il est recommandé de le faire progressivement, avec des projets pilotes s'étalant sur plusieurs élections, à commencer par les prochaines élections locales. Ce serait une mesure utile d'amélioration de la confiance dans le système, qui permettrait de dépister d'éventuels problèmes techniques et de garantir le bon déploiement du dispositif.*

F. Enregistrement des candidats et des partis politiques

66. L'article 84.2(6) paraît fixer des cautions relativement élevées pour les élections législatives (10 000 fois le salaire minimum³⁰, contre 8 000 auparavant) et pour les élections locales. Il ne faut pas perdre de vue que le montant de la caution ne doit pas dresser une barrière déraisonnable à la candidature. Le projet prévoit qu'un candidat obtenant au moins 4 % des voix a droit au remboursement de sa caution. *Il est recommandé de ne pas fixer à un niveau excessif le montant de la caution ni le seuil de remboursement, qui doivent en tout état de cause être nettement inférieurs aux seuils d'entrée au Parlement³¹.*

mettre en cause le secret de vote, sont rendus plus efficaces grâce à : la délivrance de documents spécifiques d'identification des électeurs ; l'utilisation de mesures biométriques pour repérer les doublons dans les registres ; l'adoption de mesures de lutte contre la falsification de documents d'identité ; la vérification en ligne de l'identité des électeurs ; la destruction contrôlée des documents d'identification non réclamés. L'emploi d'encre indélébile complète utilement ces mesures. » CDL-AD(2015)040, paragraphe 39 ; recommandation 5, OSCE/ODIHR Referendum Expert Team Final Report (2016).

²⁹ Voir notamment la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, STE n° 108, ratifiée par l'Arménie le 9 mai 2012.

³⁰ Caution de 10 millions AMD (soit 18 430 euros environ à la préparation du présent avis).

³¹ Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD (2002)023rev, at I.1.3.iv.

67. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé que le code électoral ne permette pas l'annulation de l'enregistrement d'un candidat pour des infractions mineures, et que cette annulation ne soit possible que dans des cas exceptionnels, dont le code électoral devrait donner une définition claire et exhaustive³². Le projet reprend en partie ces recommandations. Son article 19.8 dit que la commission électorale qui a enregistré le candidat ou la liste peut demander à la justice l'annulation de l'enregistrement en cas d'infractions répétées susceptibles de modifier le résultat des élections, ou si un acte a des conséquences impossibles à neutraliser, et que l'infraction infléchira le résultat des élections. Or l'article 88.2 dit que l'enregistrement d'un parti ou d'une alliance politique est révoqué par décision de justice pour infraction aux dispositions des articles 19.8, 26.1 ou 27. L'article 27 traitant de l'emploi des ressources de financement des campagnes, l'article 88.2 pourrait permettre l'annulation de l'enregistrement pour des infractions mineures aux règles de financement des campagnes. L'article 88.1(5) dit que la Commission centrale peut annuler toute une liste de candidats si le nombre de candidats est inférieur à trois même sur une seule liste de circonscription. Cette disposition paraît être une sanction disproportionnée. *Il est recommandé que le projet de code ne permette l'annulation de l'enregistrement des candidats et des listes de partis qu'à titre de mesure exceptionnelle, en cas d'infraction très grave.*

68. L'article 104 permet de ramener à cinq jours le laps de temps entre l'enregistrement de partis politiques se présentant à des élections anticipées et le scrutin. Ce délai est trop court. *Il est recommandé que tous les délais d'enregistrement des candidats soient raisonnables et concourent à rendre les processus électoraux crédibles et inclusifs.*

G. Campagnes électorales, financement des campagnes et médias

Campagnes électorales

69. Il est heureux que le code prévoie l'obligation générale de l'Etat de garantir le libre fonctionnement des campagnes électorales (article 19.2). Les formes autorisées de campagne et de démarchage entrent sans doute dans la notion de « procédure établie » de l'article 19.7, mais on ne voit pas clairement ce qu'elle englobe. *Il conviendrait de préciser les critères dont se serviront les commissions électorales pour déterminer ce qui relève de la procédure établie.*

70. Le projet tient compte d'un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Son article 21 reprend en particulier une recommandation incitant à adopter une approche plus cohérente du placement du matériel de campagne et à étendre les règles à tous les types d'imprimés³³. La recommandation demandant de réduire la portée des restrictions au placement de matériel de campagne sur des structures privées n'est pas intégralement mise en œuvre, et l'article 21.2 du projet contient encore, sans la justifier clairement, une restriction de ce type sur les établissements commerciaux et de restauration privés. *Il conviendrait d'envisager une règle particulière sur l'affichage ou la distribution de documents électoraux dans certains bâtiments publics, comme les locaux administratifs ou scolaires, en raison d'allégations d'abus passés.*

71. Le projet n'indique pas clairement dans quelle mesure les candidats bénéficient aussi des droits et facilités offerts aux partis politiques pendant les campagnes. Il n'est pas tout à fait cohérent à cet égard. Certaines dispositions s'appliquent aux partis et aux candidats, mais d'autres non. Cette distinction a moins d'importance lorsque le code ne permet que des listes de partis, mais il semblerait que les mêmes règles de campagne s'appliquent aux élections locales, où les candidatures indépendantes sont possibles.

³² CDL-AD(2011)032, paragraphe 45 ; recommandation 12, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2012) ; recommandation 11, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2013).

³³ Recommandation 12, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2012).

72. Il devrait exister des dispositifs efficaces d'examen des plaintes relatives aux campagnes au cours même de ces dernières. L'article 19.7 dit que les commissions électorales vérifient que les campagnes respectent la « procédure établie ». Mais il ne prévoit que deux issues : la demande d'arrêt de l'activité, ou un préavis de trois jours, ce qui paraît trop rigide. Le code dit que si ces solutions ne donnent pas les résultats escomptés, il est possible de demander l'annulation de l'enregistrement du candidat ou de la liste du parti, pour autant que les critères de l'article 19.8 soient remplis. *Le code devrait désigner clairement l'autorité de répression des comportements illicites en cours de campagne (à l'article 21.7, par exemple). D'autres dispositions devraient préciser d'autres points, en particulier sur les activités interdites le jour du scrutin et la veille (par exemple au second paragraphe de l'article 21.6). Il est recommandé que la loi fixe des sanctions claires et proportionnées aux infractions aux règles applicables aux campagnes.*

Financement des campagnes

73. Le projet de code reprend sensiblement les mêmes règles de financement des campagnes que le précédent. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déjà recommandé qu'il soit envisagé que la définition juridique des dépenses de campagne couvre l'ensemble des frais de campagne électorale³⁴, mais ce n'est toujours pas le cas. Les articles 27.1 et 27.12 indiquent clairement que les règles du code relatives au financement des campagnes ne portent que sur certaines dépenses : présence dans les médias, location de locaux et imprimés. *Il est recommandé que les règles de financement des campagnes couvrent toutes les activités de campagne, frais d'organisation compris : services de marketing, bureaux de campagne, transports et communication.*

74. Comme dans le code actuel, les partis et les candidats se présentant dans de grandes communes sont tenus par l'article 26 d'ouvrir un compte bancaire spécial de financement des frais de campagne. Ce même article couvre l'emploi des fonds propres des candidats et des partis, ainsi que les dons de personnes ayant le droit de vote ; mais il n'aborde pas d'importants problèmes de financement des campagnes, comme le traitement des dons anonymes et les possibilités de dons en nature. Selon les autorités, ces questions sont traitées dans les articles 26.2(3) et 27.2. *Il serait souhaitable que le code contienne des normes explicites en la matière.*

75. L'article 27.5 traite de l'annulation possible de l'enregistrement d'un candidat ou d'une liste pour dépassement des frais de campagne. La formule qu'il propose paraît excessivement complexe, et il ne semble pas que l'annulation de l'enregistrement constitue une sanction proportionnée dans ce cas. *Il est recommandé de revenir sur cette disposition et de ne recourir à l'annulation de l'enregistrement qu'à titre exceptionnel, lorsque d'autres sanctions sont restées sans effet.*

76. L'article 29 ne définit pas clairement le statut du service de contrôle et d'audit. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà abordé les avantages qu'il y a à confier le contrôle du financement des campagnes à un organisme institutionnellement indépendant³⁵. *Il est recommandé d'indiquer clairement si le service est indépendant ou s'il est rattaché à la Commission électorale centrale.*

77. L'article 29.5 confie au service de contrôle et d'audit le soin de vérifier les rapports financiers des campagnes, de préparer un rapport d'audit et de le soumettre à la Commission électorale centrale dans les deux jours suivant la déclaration de l'emploi des fonds de

³⁴ CDL-AD(2011)032, paragraphe 53 ; recommandation 13, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2012).

³⁵ CDL-AD(2011)032, paragraphe 54.

campagne. Ce délai trop court ne permet pas raisonnablement de procéder à un bon audit. *Il est recommandé d'allonger le délai de préparation des audits de financement des campagnes.*

78. L'article 29.6 n'habilite pas le service de contrôle et d'audit à obtenir des informations d'entités commerciales, d'entreprises, de la police ou d'autres organismes pouvant posséder des renseignements qui l'intéressent. On ne voit pas très clairement ce que sont les recettes et dépenses non interdites par la législation (*receipts and expenditures not prohibited by the legislation*) que l'article 29.6(2) interdit au service de recevoir. *Il est recommandé que le service de contrôle et d'audit soit habilité à obtenir toute l'information nécessaire à ses tâches.*

79. L'article 8.5 fait obligation à tous les partis et candidats de soumettre des déclarations de patrimoine et de revenus à la commission électorale concernée, et prévoit la publication automatique de ces documents s'il s'agit d'un parti. Le texte est ambigu dans la mesure où il ne précise pas si ces règles s'appliquent à toutes les élections ou simplement aux élections nationales. La partie 3 de l'article 8.5 habilite la Commission électorale centrale à fixer la période que doit couvrir la déclaration de revenus à soumettre ; la sécurité du droit voudrait que ce soit la loi qui le fasse. L'article 8.6 dit que les déclarations relatives aux candidats sont consultables par les médias ; on ne voit pas très bien si cette disposition s'applique aussi aux « autres candidats ».

Utilisation abusive de ressources administratives

80. La Constitution arménienne dit que les élections sont libres et équitables, ce qui appelle des dispositions de lutte contre l'utilisation abusive de ressources administratives en cours de processus électoral. C'est donc une bonne chose que le projet contienne désormais des dispositions sur la séparation de l'Etat et des partis politiques et restreigne l'utilisation des ressources publiques. Cela dit, il serait bon que ce cadre juridique contienne aussi une interdiction générale de l'utilisation abusive de ressources administratives en cours de processus électoral, assortie de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas d'infraction³⁶.

81. L'article 22.2 interdit aux agents de l'Etat de profiter de leur autorité pour éroder l'égalité entre les candidats en se montrant partiaux. *L'extension de cette interdiction aux médias paraît toutefois aller trop loin ; il conviendrait de revenir sur elle, car elle porte atteinte à la liberté d'expression des médias.*

82. L'article 23 prévoit une restriction bienvenue au moyen dont disposent les candidats sortants ou les agents de l'Etat pour faire campagne. Il interdit surtout de mener des activités de campagne dans l'exercice de fonctions officielles ou en utilisant des ressources fournies à des fins publiques. Se reporter également à l'article 91.2. *Il serait souhaitable d'indiquer plus clairement les sanctions encourues en cas de non-respect de ces dispositions.*

83. L'OSCE/BIDDH avait précédemment recommandé que soit spécifiquement interdite l'installation de bureaux de partis ou de campagne dans des locaux occupés ou possédés par l'Etat ou des collectivités locales³⁷. Il en a été tenu compte à l'article 19.4 du projet.

Médias

84. Le projet de code ne modifie pas sensiblement les règles applicables aux campagnes électorales dans les médias. Il a été indiqué à l'OSCE/BIDDH et à la Commission de Venise que ces règles figurent dans la loi sur la radio et la télévision. Le présent avis préliminaire ne

³⁶ Voir Commission de Venise et OSCE/BIDDH, lignes directrices conjointes de 2016 visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, [II.C](#).

³⁷ Recommandation 14, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2013).

portant que sur le projet de code, *il est recommandé de veiller à ce que la législation tienne compte des recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise*³⁸.

85. La nouvelle disposition de l'article 20.13 interdit aux médias d'abuser de leur liberté dans le cadre des campagnes électorales. Cette interdiction est trop générale et pourrait donner lieu à des atteintes indues à la liberté des médias. *Il est recommandé de la supprimer.*

H. Observateurs

86. Le chapitre 6 du projet de code contient les règles relatives aux observateurs, aux mandataires des candidats, aux représentants des médias et aux représentants habilités.

87. L'article 32.1 conserve l'examen et la certification obligatoires pour les observateurs citoyens, exigences que la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé d'abandonner³⁹. De plus, les observateurs citoyens doivent se soumettre au même examen et obtenir les mêmes certificats de qualification pour l'observation d'élections que ceux que prévoient les paragraphes 1 et 3 de l'article 32 pour les membres des commissions électorales. Or, si les observateurs nationaux peuvent assister aux réunions des commissions électorales, ils n'en sont pas membres (article 32.1). L'article 32.2 interdit par ailleurs aux observateurs de présenter des demandes ou d'intervenir pendant les travaux des commissions électorales et le scrutin. Il est clair que les observateurs et les membres des commissions électorales jouent pendant les élections des rôles très différents. *Les examens et les exigences de certification des observateurs citoyens devraient donc être supprimés.*

88. Le projet prévoit d'autres restrictions qui pourraient entraver l'activité des observateurs citoyens et obscurcir le processus électoral. L'article 51.2(21) permet par exemple à la Commission électorale centrale d'annuler le certificat d'un observateur qui enfreint « les exigences du code », ce qui pourrait ouvrir la porte à l'annulation d'un certificat pour des vétilles. Comme dans le présent code, le projet dit que les organisations citoyennes arméniennes d'observation ne peuvent procéder à des observations que si la démocratie et la protection des droits de l'homme figurent parmi leurs objectifs dans leurs statuts, et si elles ne soutiennent aucun candidat. De plus, il contient une nouvelle exigence, à savoir que lesdits objectifs figurent dans les statuts de l'organisation depuis trois ans au moins à la convocation des élections (article 30.1.2). *Il conviendrait de revenir sur cette dernière exigence, qui empêcherait les organisations nouvelles d'observer des élections.*

89. L'article 65.7 contient une nouvelle disposition qui limite le nombre d'observateurs citoyens à un par organisation locale et par bureau de vote. L'article 65.8 dit que la commission de bureau peut restreindre le nombre total d'observateurs citoyens et de représentants des médias à un bureau de vote lorsque leur nombre (s'il est supérieur ou égal à 15) risque d'entraver le bon déroulement du scrutin. L'OSCE/BIDDH a déjà recommandé de régler les problèmes d'encombrement par le choix de locaux mieux adaptés. *Il est recommandé que toute mesure de réduction de l'encombrement des bureaux de vote soit proportionnée, et préserve la transparence du processus électoral.*

³⁸ Notamment : repérer clairement comme tels à leur diffusion les documents préparés par les candidats ou partis en lice, ou en leur nom ; mieux définir la mission de la Commission nationale de la radio et de la télévision en ce qui concerne les plaintes relatives aux médias et les mécanismes de répression ; publier des directives générales relatives à la couverture des campagnes par les médias, sur la base des exigences actuelles d'impartialité et d'équilibre ; garantir la pleine transparence de la propriété des médias. Voir recommandations 17 et 18, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2012) ; recommandation 17, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2013) ; recommandations 11 et 12, OSCE/ODIHR Referendum Expert Team Final Report (2016).

³⁹ CDL-AD(2011)032, paragraphes 55 sqq.

90. Des règles plus claires pourraient garantir les droits des observateurs. Le projet mentionne le droit des mandataires et des observateurs d'être présents dans la salle du scrutin pendant tout le processus, mais pas ceux des observateurs d'être présents pendant le dépouillement et la compilation des résultats — contrairement au cas des mandataires, à l'article 34.1(7). Si toutes les personnes autorisées à assister aux réunions des commissions le sont aussi à être présentes pendant le comptage (article 68.2), les observateurs sont également admis. *Il serait toutefois souhaitable que le droit d'observer le dépouillement du scrutin et la compilation des résultats figure explicitement dans le code. Les observateurs pourraient être ajoutés à l'article 67.14.*

91. L'article 31 ne prévoit pas la possibilité d'accréditation de nouveaux observateurs pour le second tour des élections législatives. Les délais de demande d'accréditation des observateurs et des représentants des médias (15 jours avant le scrutin) et de délivrance des certificats aux observateurs et aux représentants des médias par la Commission centrale (dans les 12 jours suivant la demande) sont trop longs, surtout dans la perspective d'un second tour. *Il est recommandé que ces délais soient raisonnablement raccourcis et que soit envisagée la possibilité d'autres accréditations pour le second tour.*

92. Il a été tenu compte d'une recommandation antérieure de l'OSCE/BIDDH qui demandait d'éviter la possibilité de retrait arbitraire de l'accréditation d'une organisation d'observation en cas d'infraction commise par des observateurs⁴⁰. L'article 31.5 prévoit à présent la possibilité d'annuler l'accréditation d'une organisation d'observation si elle soutient un candidat ou un parti en lice, mais on ne sait pas très bien comment ce soutien sera apprécié dans la pratique. Telle quelle, cette disposition ouvre la voie à des décisions arbitraires en matière d'accréditation des observateurs, ce qui pourrait altérer la transparence des élections. *Il est recommandé de revenir sur cette disposition.*

I. Procédures de vote et compilation des résultats

93. L'article 59.1 demande que des bulletins de vote distincts soient prévus pour chaque candidat aux élections législatives et remis en liasse à l'électeur. Il s'agirait de remédier ainsi à la possibilité que les bulletins soient placés dans les mauvaises piles au moment du dépouillement, comme cela se serait produit lors de scrutins antérieurs. Mais eu égard à la nouveauté de cette procédure de vote, l'introduction de bulletins distincts pour chaque candidat, ainsi que le recours à des cartes de vote confirmant la réception des bulletins, devraient être reconsidérés de façon à prévenir toute confusion chez les électeurs.

94. Les articles 68 à 72 traitent des procédures de comptage et de la préparation des procès-verbaux des résultats. Il serait utile de reformuler cette disposition pour améliorer la cohérence et la clarté du processus. Il conviendrait d'indiquer précisément si les bulletins placés dans l'urne sans enveloppe sont valides, le sens exact de l'expression « inscriptions inutiles » (*unnecessary entries*) figurant aux articles 68.6 et 69.2(3), ainsi que l'endroit exact où doit être apposé le tampon sur les bulletins.

95. L'article 69.1, qui dit qu'un bulletin est déclaré nul s'il contient des inscriptions inutiles, est trop général. Cette disposition risquerait de déboucher sur l'annulation arbitraire de bulletins. *Il est recommandé de la revoir.*

96. L'article 73.3 dit que la Commission électorale de circonscription affiche immédiatement un exemplaire des tableaux de résultats sur un espace consultable par tous. L'OSCE/BIDDH s'est déjà montré préoccupé par l'encombrement des commissions électorales de circonscription, qui pourrait entraver la compilation des résultats. *Il est recommandé que le code exige que les*

⁴⁰ Recommandation 23, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2012); recommandations 23 et 24, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2013).

locaux des commissions de circonscription soient suffisamment spacieux, et qu'il mette en place des mesures améliorant la transparence du processus de compilation, comme l'affichage rapide des tableaux de résultats par bureau de vote sur internet et/ou sur de larges panneaux ou écrans publiquement visibles à l'issue du processus de compilation.

97. L'article 75.1 traite de la publication des résultats préliminaires et définitifs par la Commission électorale centrale, sans plus de précisions sur les données à publier. *Il est recommandé, dans un souci de meilleure transparence et de plus grande confiance dans le résultat des élections, que les résultats préliminaires et définitifs soient publiés sur le site internet de la Commission électorale centrale dans un format aisément compréhensible, avec ventilation entre circonscriptions et bureaux de vote.*

98. De plus, et comme le demande la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), *il est recommandé que soient publiées des données statistiques ventilées par sexe sur les listes électorales, les candidats et les membres de l'administration électorale à tous les niveaux*⁴¹.

J. Elections locales

Présentation générale

99. Les principes constitutionnels généraux de l'article 7 de la Constitution s'appliquent aux élections aux conseils locaux aussi bien qu'aux élections législatives nationales.

100. L'article 181 de la Constitution remet au Code électoral le soin de définir le système électoral des organes locaux :

1. Les organes des collectivités locales sont les conseils de commune et les maires, élus pour cinq ans. Le Code électoral peut fixer un mode d'élection des maires au suffrage direct ou indirect. Les principes du droit électoral figurant à l'article 7 de la Constitution s'appliquent à l'élection des maires au suffrage direct.
2. Le Code électoral fixe la procédure d'élection des organes des collectivités locales.

101. Il n'existe que deux niveaux d'organes élus en Arménie : le niveau national et celui de la commune. Les conseils de commune (conseils des sages) peuvent comporter de 5 à 33 membres, selon la taille de la population (article 105.3 du projet de code).

102. Il existe deux systèmes de représentation dans les conseils : un système majoritaire pour tous les conseils sauf ceux des trois plus grandes villes (Erevan, Gumri et Vanadzor), élus à la proportionnelle. Le code ne semble pas préciser pour combien de candidats vote l'électeur dans le système plurinominal à un tour, mais il a été indiqué aux rapporteurs au cours de leur visite que ce serait pour un candidat. S'il s'agit de mettre en place un système de vote unique non transférable, la loi devrait le dire clairement. La commune constitue dans un cas comme dans l'autre une circonscription plurinomiale (articles 105.2 et 124.2). Les chefs de commune (maires) sont pour la plupart élus par scrutin direct, sauf à Erevan, Gumri, et Vanadzor, où ils sont élus par le conseil.

Le système d'élection à la proportionnelle des conseils d'Erevan, de Gumri, et de Vanadzor

103. Le conseil d'Erevan comporte 65 membres, et ceux de Gumri et de Vanadzor 33 (article 123). Dans ces villes, les élections se font à la proportionnelle à listes bloquées

⁴¹ Paragraphe 48 de la recommandation générale n° 23/2/1997 du Comité CEDEF.

(articles 124 et 141.2). Le parti ou l'alliance arrivant en première place reçoit la majorité absolue des sièges du moment qu'il en a obtenu 40 % (article 141.4). L'article 141.2 fixe un seuil de 6 % pour les partis et de 8 % pour les alliances au niveau local. Il n'y a pas de seuils s'il y a moins de trois partis ou alliances en lice.

104. Seuls les partis nationaux enregistrés peuvent se présenter aux élections locales à Erevan, Gumri et Vanadzor. Il conviendrait d'envisager de donner à des mouvements locaux des moyens simples de former des listes ou des partis locaux, car cela renforcerait la redevabilité locale des conseils. Des candidats indépendants peuvent se présenter aux conseils de commune, mais pas aux conseils des sages d'Erevan, de Gumri et de Vanadzor (*voir à ce propos la recommandation du paragraphe 49*).

105. Le pluralisme politique est important au niveau local comme national, et la fixation de seuils locaux plus stricts qu'au niveau national et difficilement justifiable. La prime à la majorité dans les élections locales, les seuils supérieurs et l'impossibilité actuelle de former des partis à l'échelon local pourraient encore réduire la diversité politique et freiner la formation de coalitions. *Il est donc recommandé d'abaisser les seuils au niveau local, et de prévoir la possibilité de coalitions, de préférence à la prime à la majorité attribuée à un seul parti, comme pour les élections législatives.* On voit mal la raison d'être des listes bloquées dans les trois villes, ainsi que de la création artificielle d'une majorité absolue au profit du parti ou de l'alliance obtenant plus de 40 % des voix (sans majorité générale). La Constitution exige une majorité parlementaire stable au niveau national, mais pas au niveau local. Un meilleur alignement des résultats des élections locales sur la volonté des électeurs renforcerait la confiance de ces derniers au niveau local et améliorerait la redevabilité.

Maires

106. Est élu le candidat qui remporte le plus de voix (article 118.2 du projet). S'il n'y a qu'un seul candidat, il doit obtenir plus de voix en sa faveur que contre lui. En cas d'égalité des suffrages, le résultat est tiré au sort. *Cet article et l'article 119.2 devraient contenir une disposition sur la vérification du comptage des voix avant tirage au sort.*

Campagnes

107. Les élections aux organes des conseils de commune et des conseils des sages sont organisées par les commissions électorales de circonscription (article 52). Le code devrait préciser dans quelle mesure les règles de campagne et de financement s'appliquent aussi à l'échelon local. La question est abordée dans certaines dispositions, mais pas dans d'autres, ce qui suscite des incertitudes.

K. Plaintes et recours

108. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà formulé à plusieurs reprises des recommandations portant sur l'examen des plaintes et des recours en matière électorale, ainsi que sur les enquêtes et les poursuites concernant des infractions à la législation électorale⁴². Ils ont en particulier recommandé de modifier le Code électoral de sorte que les citoyens, les observateurs citoyens accrédités et des groupes de la société civile puissent contester des décisions et des actions d'une commission électorale, des comportements illicites de campagne et des résultats d'élection ; de simplifier les procédures de plainte et de recours en matière électorale ; de laisser plus de temps à la préparation des plaintes et des contestations

⁴² Voir par exemple CDL-AD(2011)032, paragraphes 81 à 92.

en ce qui concerne les infractions constatées le jour du scrutin et les résultats de ce dernier⁴³. Les règles que contient le projet de code à propos des plaintes et des recours figurent en majeure partie déjà dans le code actuel, et ne tiennent que partiellement compte des recommandations antérieures émises à ce sujet.

109. L'article 169.11 de la Constitution prévoit que les partis et alliances de partis peuvent soumettre à la Cour constitutionnelle les litiges relatifs aux élections législatives; cette possibilité n'est pas ouverte aux candidats ni aux électeurs. Les motifs et délais ne sont pas définis. Ces questions devraient être clairement abordées et réglées, que ce soit dans la loi sur la Cour constitutionnelle ou dans un autre texte.

110. L'article 14.1 prévoit explicitement que quiconque peut s'adresser à l'organe compétent en cas d'inexactitude constatée dans les listes électorales. Mais cette possibilité de recours juridique ne se retrouve dans aucune autre disposition du projet. L'article 48.1 ouvre des voies de recours à différentes parties prenantes, mais uniquement en ce qui concerne certains droits ou sur certains sujets. Cela pourrait empêcher la contestation de décisions illicites (ou de l'inaction) d'une commission électorale, ou d'autres infractions à la législation électorale. Cet article contient une nouvelle disposition qui permet à certains représentants des partis politiques de déposer un recours contre des atteintes aux droits du parti ou de ses mandataires.

111. L'article 48.3 désigne les personnes habilitées à contester les résultats d'un bureau de vote. Les mandataires et les candidats peuvent le faire, mais uniquement s'ils étaient présents dans le bureau concerné. *Il conviendrait de revenir sur cette restriction. Comme l'ont déjà recommandé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, la liste devrait aussi comprendre des groupes d'électeurs*⁴⁴.

112. L'article 48.10 dit que les contestations de décisions prises par les commissions de bureau de vote le jour du scrutin et les demandes d'invalidation des résultats de certains bureaux sont à soumettre à la commission de circonscription concernée avant 18 heures le lendemain du scrutin. *Eu égard à la nécessité d'étayer suffisamment de telles allégations et aux exigences formelles de représentation juridique, ce délai est trop court et il conviendrait de le modifier*⁴⁵.

113. L'article 48.12 dit que les demandes de révocation ou d'invalidation de l'enregistrement de candidats ou de listes sont à soumettre avant 18 heures l'avant-veille du scrutin. *Ce délai est bref, et il conviendrait de l'allonger*. De plus, la possibilité de contester la décision d'une commission de district concernant l'enregistrement d'un candidat à la fois devant la Commission électorale nationale et le Tribunal administratif n'exclut pas les conflits de juridictions⁴⁶.

114. Le paragraphe 2 de l'article 48.13 impose à la commission électorale de répondre à la demande reçue la veille et le jour du scrutin dans les quatre jours qui suivent ce dernier. Ce

⁴³ Recommandations 15 et 16, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2012); recommandations 18 à 22, OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report (2013); recommandation 2, OSCE/ODIHR Referendum Expert Team Final Report (2016).

⁴⁴ CDL-AD(2011)032, paragraphe 86. Voir également Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 99.

⁴⁵ Le paragraphe 95 du Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD (2002)023rev) dit que les délais de recours doivent être très courts et que l'instance de recours doit être tenue de statuer aussitôt que possible, mais qu'ils doivent être assez longs pour permettre un recours, pour garantir l'exercice des droits de la défense est une décision réfléchie.

⁴⁶ Voir Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.c : « Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours ».

délai est long, et ne garantit pas suffisamment un recours effectif au requérant⁴⁷. *Il est recommandé que les commissions de bureau de vote traitent les demandes de cette nature avant de procéder à la synthèse des résultats.*

115. L'article 49.1 exige la présentation d'un pouvoir émis en conformité avec les prescriptions de la loi lorsque la demande est soumise par un représentant. C'est l'original du pouvoir qui doit être présenté. *Cette seconde phrase peut donner lieu à un formalisme excessif, et il est recommandé de la supprimer.* L'évocation de l'abus du droit de recours paraît bien vague, et il conviendrait d'envisager une formulation qui prévienne toute erreur d'interprétation.

116. L'article 50.12 limite à quatre heures la durée de vérification du comptage des résultats d'un bureau de vote. Cette limite pourrait interrompre une vérification en cours. *Il est recommandé de revenir sur cette disposition*⁴⁸.

L. Représentation des femmes

117. Le projet accroît les quotas antérieurs femmes-hommes. Le système précédent les fixait à 20 % dans certaines fourchettes, en commençant par la fourchette 2-6 ; le nouveau les portes à 25 % à partir de la fourchette 1-4. Cela pourrait toutefois n'avoir qu'un faible impact, car la règle ne s'applique qu'à la première partie des listes électorales nationales aux législatives, les listes fermées, en commençant par le sommet de la liste (article 83.4). Dans les listes de circonscription, il ne doit pas y avoir au total plus de 75 % de candidats du même sexe (article 83.10), mais sans exigences concernant le placement sur la liste puisqu'il s'agit de listes ouvertes. Or il est probable que tout parti dépassant le seuil aura au moins une élue sur la liste nationale, ce qui n'est pas sûr du tout pour les listes de circonscription. L'article 100.3 pallie le problème en demandant qu'à l'attribution des sièges vacants dans la première partie de la liste nationale, le sexe sous-représenté se voit attribuer le siège si sa représentation serait autrement inférieure à 20 %.

118. Article 130.2 contient la même exigence d'équilibre entre les sexes dans les conseils des sages d'Erevan, de Gumri et de Vanadzor. De plus, l'article 141.5 impose que les sièges attribués à un parti n'aillent pas tous à des candidats du même sexe. La règle s'appliquant à tous les sièges du conseil, la composition risque d'être plus équilibrée qu'au Parlement. C'est là encore une bonne chose que l'article 141.7 demande qu'à l'attribution des sièges vacants, le sexe sous-représenté obtienne le siège si sa représentation serait autrement inférieure à 20 %.

119. Il n'y a aucune exigence comparable pour ce qui est des candidats aux conseils des sages autres que ceux d'Erevan, de Gumri et de Vanadzor.

120. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont répété à plusieurs occasions que « le faible nombre de femmes dans la sphère politique demeure un problème crucial affectant le bon fonctionnement des processus démocratiques »⁴⁹. Conformément à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF)⁵⁰, le Rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques indique que

⁴⁷ Le paragraphe 5.10 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE dit que : « tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique ».

⁴⁸ CDL-AD(2011)032, paragraphe 74.

⁴⁹ Voir les lignes directrices de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques (CDL-AD(2010)024), paragraphe 99. Voir également le paragraphe 40 du Document de Moscou de 1991 de l'OSCE, dans lequel les Etats participants s'engagent à prendre toute une série de mesures de promotion de l'égalité de participation des femmes à la vie de la société.

⁵⁰ CEDEF, article 4. Voir également recommandation n° 23 du Comité CEDEF sur la participation politique, et sa recommandation n° 25 sur le recours à des mesures temporaires spéciales.

« les quotas électoraux visant à favoriser l'égalité des sexes peuvent être considérés comme une mesure appropriée et légitime en vue d'accroître la représentation des femmes au Parlement »⁵¹. Il revient à chaque pays de décider comment il entend promouvoir l'égalité entre les sexes. La Commission de Venise n'en considère pas moins que « si la loi impose des quotas, ils devraient prévoir un minimum de 30 % de femmes sur les listes de parti (un taux de 40 % ou 50 % étant préférable) »⁵².

121. *Il est donc recommandé que le projet de code impose dans les listes de candidats un quota de représentation des femmes plus efficace, d'une femme par segment de deux ou trois candidats, par exemple. Le projet devrait aussi faire en sorte que le quota retenu s'applique non seulement à l'enregistrement des listes de candidats, mais aussi à la répartition des sièges.*

M. Autres points relatifs à la structure, à la clarté et à la cohérence du projet de code

122. Les dispositions énumérées au paragraphe suivant mériteraient d'être rendues plus claires et plus cohérentes. Le code pourrait aussi être assorti d'un glossaire ou d'un chapitre introductif clarifiant le sens de certains termes et dispositions. *Il est recommandé de résoudre les problèmes techniques ci-dessous.*

123. Incohérences et ambiguïtés

- L'article 8.2 n'indique pas clairement à quel moment les actes juridiques dérivés de la Commission électorale centrale prennent effet pendant les élections : à compter de leur enregistrement par l'Etat (et il faudrait préciser le délai de cette procédure) ou de leur publication ? Le nombre total d'électeurs inscrits dans le registre des électeurs (article 8.7) devrait être ventilé par circonscriptions (communes) et publié d'avance, du fait que le nombre de candidats sur les listes de circonscriptions des partis dépend du nombre d'électeurs de la circonscription (voir article 83.9).
- On ne sait pas très bien si l'article 26.7 s'applique aussi aux élections aux conseils des sages. Le délai de préparation et de publication des rapports du service de contrôle et d'audit sur son site internet n'est pas précisé.
- Les articles 32.6 et 34.5 sont superflus, car quiconque participe à des élections doit se conformer à la loi.
- Il semblerait y avoir contradiction entre les articles 118.6(1) et 118.6(2) en ce qui concerne l'élection à candidat unique.
- L'article 145 dit que toutes les dispositions relatives aux partis politiques, à l'exception de plusieurs normes, s'appliquent aussi aux alliances, ce qui explique qu'un certain nombre de références à des alliances aient été supprimées dans le projet ; mais d'autres ont été conservées ou ajoutées, ce qui pourrait susciter des confusions (comme à l'article 25).

⁵¹ *Ibid.* paragraphe 102.

⁵² Rapport sur la méthode de nomination des candidats au sein des partis politiques (CDL-AD(2015)020), paragraphe 43.