

31^e SESSION

CPL31(2016)02
17 octobre 2016

Rapport d'information sur l'observation des élections locales partielles en Arménie (18 septembre 2016)

Commission de suivi
Rapporteur¹ : Liisa ANSALA, Finlande (L, GILD)

Résumé

Suite à une invitation de la Commission électorale centrale d'Arménie, le Congrès a déployé une mission restreinte d'évaluation des élections pour observer le déroulement des élections locales partielles organisées le 18 septembre 2016.

Le présent rapport d'information comprend les principales conclusions auxquelles est parvenue la délégation – composée de quinze membres – sur la base de ses entretiens approfondis à Erevan et Armavir avant le jour du scrutin et des observations de sept équipes dans une centaine de bureaux de vote répartis dans quatre régions.

Exception faite de quelques irrégularités, la délégation du Congrès a jugé que les élections étaient techniquement bien préparées et globalement conformes aux normes internationales, et qu'elles s'étaient déroulées dans l'ordre et le calme. Néanmoins, certains problèmes récurrents ont été observés, en particulier quant à la qualité des listes électorales sur lesquelles de nombreux électeurs résidant *de facto* à l'étranger demeurent inscrits.

En outre, l'organisation de plusieurs scrutins partiels locaux pendant l'année 2016 est un fait notable et le Congrès serait favorable à ce que des mesures soient adoptées en vue d'organiser une journée de vote unique au niveau local, afin de renforcer la transparence et de stimuler l'intérêt du public pour les scrutins locaux.

L'intensité de la compétition politique était en général très faible, de nombreux candidats ayant décidé de se retirer au cours de la campagne.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres non-inscrits dans un groupe politique du Congrès

Pour renforcer la confiance des électeurs dans le processus électoral, les autorités devraient prêter attention aux allégations d'achat de votes, d'utilisation de la technique dit du « vote carrousel » et de vote familial. En outre, le problème de l'accessibilité des bureaux de vote pour les personnes handicapées et les personnes âgées devrait être résolu, de même que la « zone grise » qui subsiste en ce qui concerne le vote assisté des personnes qui ne peuvent remplir le bulletin de vote par eux-mêmes.

Les élections locales partielles qui ont eu lieu le 18 septembre 2016 étaient encore régies par le code électoral de 2011 et n'ont donc pas permis aux observateurs du Congrès d'évaluer l'efficacité des mesures prévues par le nouveau code électoral d'Arménie adopté en 2016.

Introduction²

1. Suite à une invitation des autorités arméniennes reçue le 8 juin 2016, le Bureau du Congrès a décidé le 13 juin de déployer une mission d'évaluation des élections locales partielles prévues en Arménie le 18 septembre 2016. La mission d'évaluation électorale du Congrès, qui était la seule délégation internationale à suivre ces élections, a eu lieu du 14 au 19 septembre 2016.

2. La délégation, composée de quinze membres et dirigée par la rapporteure du Congrès Liisa ANSALA (Finlande, L, GILD), comprenait huit membres du Congrès, deux membres du Comité des Régions de l'UE, conformément à la pratique établie, ainsi que d'une experte du Congrès et de membres du Secrétariat. La liste des membres de la délégation, le programme et les localités où les délégués ont été déployés figurent dans les annexes à ce rapport.

3. La mission d'évaluation électorale effectuée en septembre 2016 fait suite à l'observation par le Congrès des élections locales à l'Avagani (Conseil municipal) de la ville d'Erevan en 2013 et à la mission d'observation des élections locales partielles en Arménie en 2012.

4. Le présent rapport d'information et ses conclusions ont été préparés en consultation avec tous les membres de la délégation conjointe du Congrès et du Comité des Régions (ci-après désignée « la délégation »). Les conclusions qu'il présente sont basées sur les rencontres organisées avec les représentants du corps diplomatique à Erevan, les autorités arméniennes pertinentes au niveau national (Commission électorale centrale, ministère de l'Administration et du Développement territorial) et territorial (commissions électorales locales et régionales), des partis politiques, des candidats, des ONG et des médias, ainsi que sur les observations de la délégation sur le terrain.

5. La délégation remercie tous les interlocuteurs rencontrés sur place pour les informations utiles qu'ils lui ont fournies et pour leur disponibilité à répondre aux questions de la délégation. Elle remercie également Natalia VOUTOVA, du Bureau du Conseil de l'Europe à Erevan, et son équipe pour leur aide.

Contexte politique

6. Les élections locales partielles du 18 septembre étaient les premières élections organisées depuis la prise d'otages dans un commissariat de police d'Erevan par un groupe d'hommes armés qui a conduit à la mort de trois policiers et a ébranlé le pays en juillet 2016. Cet événement a conduit à un face-à-face avec les forces gouvernementales, de nombreux manifestants s'étant joints à la demande de démission du président.

7. D'autre part, ces élections ont été préparées et se sont tenues pendant une période de réforme électorale en Arménie et cela a suscité, d'une manière générale, des incertitudes sur le cadre légal des élections. Le nouveau code électoral d'Arménie et les dispositions visant en particulier à prévenir la fraude électorale sous la forme du vote multiple étaient depuis plusieurs mois en cours de discussion entre le gouvernement, l'opposition, la société civile et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Les élections locales partielles qui ont eu lieu le 18 septembre étaient régies par le code électoral de 2011 encore en vigueur. Par conséquent, l'efficacité des nouvelles mesures prévues pour accroître la transparence du processus électoral et améliorer globalement la confiance des citoyens à l'égard des élections devront être évaluées par les futures missions d'observation électorale du Congrès.

8. D'une manière générale, les élections locales partielles organisées le 18 septembre 2016 ont été caractérisées par un niveau très faible de compétition politique entre les candidats et aussi, dans l'ensemble, par un manque d'intérêt du public à l'égard du scrutin.

² Avec la contribution de Prof. Christina Binder, Université de Vienne.

Excursus : Divisions administratives territoriales et réforme de la décentralisation en Arménie

La structure territoriale de l'Arménie est régie par la Constitution (1995) qui énumère les compétences de base des collectivités locales. La loi de la République d'Arménie sur l'autonomie locale (2002) expose dans le détail le rôle de l'autonomie locale. En raison d'amendements à la Constitution adoptés en 2015, la loi de la République d'Arménie sur l'autonomie locale a été modifiée. Un nouvel aspect est la distinction et la délimitation entre les pouvoirs « obligatoires », « propres » et « délégués » du gouvernement envers les municipalités. Toutefois, selon le Congrès, ces pouvoirs sont distingués de manière peu claire, de même que les mécanismes régissant leur exercice.

Il existe actuellement environ 900 communes, dont près de 800 villages et plus de 40 villes. Erevan, la capitale, a le statut de commune et comprend 12 arrondissements. Les organes de l'autonomie locale comprennent un chef de la commune et un Conseil municipal, qui sont élus pour un mandat de quatre ans. Le nombre des membres du Conseil municipal dépend de la population et va de 5 à 15.

En outre, l'Arménie est divisée en onze entités administratives de niveau régional : dix provinces (marzes) et Erevan. Les provinces sont : Aragatsotn, Ararat, Armavir, Geghark'unik', Kotayk', Lorri, Shirak, Syunik', Tavush et Vayots' Dzor. Ces provinces ne sont pas des entités régionales autonomes, puisqu'elles n'ont pas d'organe représentatif élu et qu'elles sont subordonnées au gouvernement central. Chaque province a un organe délibératif, le Conseil régional (marz), composé des chefs des communes et du gouverneur régional, mais doté de pouvoirs purement consultatifs.

En 2013, le gouvernement arménien a approuvé le principe du regroupement des communes et la formation d'associations intercommunales, lançant ainsi la réforme administrative-territoriale en Arménie qui s'appuie notamment sur un processus d'agrandissement des communes. Pour préparer le processus de regroupement, des programmes pilotes et des référendums locaux sont prévus dans les communes concernées. Le processus devrait aboutir à une très forte réduction du nombre de communes.

Le 18 septembre 2016, le Congrès a observé les élections locales partielles dans deux communes déjà regroupées (Noyemberyan/région de Tavush et Urtsadzor/région d'Ararat).

Les interlocuteurs du Congrès ont exprimé des sentiments mitigés à l'égard de la réforme territoriale en cours en Arménie : certains approuvent le processus de regroupement des communes, tandis que d'autres y sont opposés et critiquent en particulier l'absence de consultation des communes concernées. A leur avis, un certain nombre de problèmes restent à résoudre dans le processus de réforme et de regroupement des communes, notamment en ce qui concerne : l'éloignement des nouvelles autorités et leur accessibilité réduite ; la désignation du centre des nouvelles communes ; le rôle dominant attribué à la localité centrale et le manque d'attention accordé aux localités plus petites ; l'approche partielle des maires des communes à l'égard du processus d'agrandissement, ainsi que la nécessité de développer la confiance parmi les habitants des communes et d'obtenir leur soutien. La délégation a également été informée d'une loi en cours relative à une réforme des finances et de l'importance d'obtenir un financement suffisant au niveau local.

Cadre légal et système électoral

9. Le cadre légal régissant les élections locales de septembre 2016 comprenait la Constitution (y compris les amendements de décembre 2015) et le code électoral de 2011, ainsi que les règlements adoptés par la Commission électorale centrale (CEC). Le nouveau code électoral adopté en mai 2016 n'était pas en application au moment de ces élections³.

³ Voir les dispositions transitionnelles du code électoral adopté en mai 2016 (pour plus de détails sur le code électoral de 2016, voir plus bas). Néanmoins, l'application du code électoral de 2016 pourrait être testée lors des élections locales partielles de décembre 2016, ce qui constituerait une expérience importante en vue des élections législatives de 2017.

10. Le 18 septembre, des élections locales partielles ont eu lieu dans 317 communes réparties dans cinq régions (Aragatsotn, Ararat, Armavir, Syunik et Tavush). La majorité de ces communes (215) élisaient à la fois le maire et les conseillers municipaux ; 22 communes élisaient uniquement le maire et 80 autres uniquement certains membres du Conseil municipal. Dans deux des communes où se sont rendus les observateurs du Congrès le 18 septembre (Noyemberyan/région de Tavush et Urtsadzor/région d'Ararat), il s'agissait du premier scrutin local depuis la fusion de plusieurs municipalités dans le cadre du processus de regroupement des communes⁴.

11. Le système électoral applicable lors de ces élections était un système majoritaire à mandat unique pour l'élection des maires ; pour l'élection des conseillers municipaux, une circonscription majoritaire à plusieurs sièges devait être formée sur le territoire de la commune. Le nombre de conseillers à élire dépendait du nombre d'habitants de la commune et allait de 5 membres/sièges dans les communes de moins de 1 000 électeurs à 21 membres/sièges dans les communes de plus de 70 000 électeurs. Chaque électeur disposait d'une voix pour l'élection du maire et d'une voix pour l'élection des conseillers municipaux⁵.

12. Les élections locales partielles du 18 septembre 2016 s'inscrivaient dans une série d'élections partielles locales organisées tout au long de 2016 (en janvier, février, mars, avril et juillet, d'autres élections partielles étant prévues en octobre et décembre 2016). Le Congrès salue la tenue des élections locales à une date différente des élections législatives. Toutefois, bien que les interlocuteurs du Congrès lui aient expliqué que le choix de différentes dates pour les élections locales était dû à des contraintes organisationnelles, le Congrès est d'avis que la dissémination des scrutins locaux partiels dans l'année est peu pratique, contribue à réduire l'attention accordée à chaque scrutin, est source de confusion pour les électeurs et, de manière générale, nuit à l'attention accordée par le public aux élections locales.

Administration des élections

13. Le code électoral établit un système de commissions électorales à trois niveaux comprenant la Commission électorale centrale (CEC, organe permanent), 41 commissions électorales territoriales (CET) et des commissions électorales de bureau de vote (CEBV). Le code électoral assure une représentation minimum des femmes dans chaque commission (deux membres sur sept).

14. Lors des élections locales partielles du 18 septembre 2016, on comptait 541 commissions électorales de bureau de vote composées d'au moins sept membres opérationnels dans les cinq régions. Deux membres étaient nommés par la commission électorale territoriale pertinente, les autres membres étant nommés par les partis politiques disposant d'un groupe parlementaire au sein de l'Assemblée nationale (deux membres chacun lorsqu'il existe moins de cinq groupes parlementaires et un membre chacun lorsque les groupes parlementaires sont plus nombreux).

15. Aux termes du code électoral, les commissions électorales de bureau de vote (créées à l'occasion de chaque scrutin) sont principalement responsables de l'organisation du scrutin, du décompte des voix et de la synthèse des résultats du scrutin dans un bureau de vote. A l'issue du scrutin, les commissions électorales de bureau de vote doivent remettre aux commissions électorales territoriales le timbre et le sceau de la commission, le registre, deux copies carbone du protocole de décompte des voix, le sac contenant les documents électoraux et les urnes. Les commissions électorales territoriales (créées pour une période de six ans) sont notamment chargées de passer en revue les décisions des commissions électorales de bureau de vote, de surveiller l'établissement des listes électorales et leur affichage dans les bureaux de vote et, plus généralement, de superviser le respect du code électoral dans leurs circonscriptions respectives.

4 Les électeurs des communes fusionnées suivantes élisaient leur maire et leurs conseillers municipaux le 18 septembre 2016 : Urtsadzor (région d'Ararat), Noyemberyan (région de Tavush), Ayrum (région de Tavush), Koghb (régions de Tavush), Goris (région de Syunik), Gorayk (région de Syunik), Meghri (région de Syunik) et Tegh (région de Syunik).

5 Voir articles 130 et 131 du code électoral de 2011.

Inscription des électeurs et listes électorales

16. En vertu de la législation, toutes les personnes enregistrées en Arménie peuvent voter et sont inscrites sur les listes électorales⁶. La Commission électorale centrale (CEC) exige que les listes électorales soient publiées et disponibles pour le téléchargement. En cas d'erreurs, les électeurs peuvent demander à la CEC de les corriger. La CEC a indiqué avoir reçu seulement deux demandes de correction en vue des élections locales partielles du 18 septembre 2016. Le fait est, cependant, que de nombreuses personnes ayant quitté de façon permanente le pays et résidant de facto à l'étranger sont toujours inscrites sur les listes électorales.

17. L'exactitude des listes électorales est donc un sujet permanent de préoccupation pour le Congrès. Le nombre élevé d'électeurs résidant de facto à l'étranger qui sont toujours inscrits sur les listes électorales (« électeurs fantômes ») peut donner lieu à des cas de fraude électorale. Les interlocuteurs du Congrès dans les bureaux de vote ont généralement admis connaître le nombre de personnes ayant quitté le pays ; ils pensaient aussi, sur la base de ce qu'ils avaient pu observer lors des élections locales antérieures, que ces personnes ne rentreraient pas dans le pays pour le scrutin du 18 septembre. Toutefois, étant donné la possibilité que ces électeurs reviennent le jour du scrutin, auquel cas ils auraient le droit de voter, les commissions électorales des bureaux de vote où s'est rendue la délégation du Congrès lui ont indiqué que ces électeurs ne pouvaient être retirés des listes électorales.⁷

18. Au vu du matériel électoral préparé pour le jour du scrutin, la question s'est aussi posée de l'adéquation des ressources car un nombre de bulletins de vote beaucoup plus élevé que nécessaire avait été imprimé (ces bulletins ayant ensuite été invalidés).

Inscription des candidats

19. Aux termes du code électoral, les candidats aux fonctions de maire et de conseiller municipal peuvent être nommés par les partis politiques, sur décision de leur antenne locale, ou directement à travers une procédure d'auto-nomination. Un parti politique peut aussi désigner une personne qui n'en est pas membre comme candidat aux fonctions de maire ou de conseiller municipal. A ce jour, il n'est pas possible pour des groupes de citoyens de présenter une liste de candidats.

20. D'après certains interlocuteurs, l'enregistrement des candidats a suscité certaines inquiétudes. Des allégations ont circulé selon lesquelles un nombre considérable de candidats se présentant aux élections étaient des connaissances, des subordonnés, des parents, des chauffeurs ou d'autres personnes liées à un autre candidat. Ces derniers ont retiré leur candidature au bout d'un certain temps, deux candidats au moins étant nécessaires pour que l'élection ait lieu.

21. Au cours de ses entretiens sur place, la délégation du Congrès a également entendu dire que les principaux candidats remporteraient les élections sans aucune compétition et que, par conséquent, certaines élections auraient un caractère purement formel.

Campagne électorale

22. D'après la Commission électorale centrale (CEC), tous les partis ont pu mener leur campagne librement. La CEC n'a reçu qu'une seule requête écrite au sujet de problèmes concernant des affiches électorales. D'autres interlocuteurs ont exprimé leurs préoccupations au sujet de l'emplacement du matériel électoral, qui n'a pas été respecté dans certaines localités. Néanmoins, de manière générale, les problèmes ont été peu nombreux.

23. Des cas isolés d'utilisation abusive de ressources administratives au cours de la campagne électorale, par exemple sous forme de mobilisation des enseignants et des élèves des écoles au profit de la campagne d'un candidat sortant, ont aussi été portés à l'attention de la délégation du Congrès. Bien que limitée en raison du faible niveau de compétition entre les candidats, l'utilisation abusive de ressources administratives à des fins électorales reste donc un sujet de préoccupation.

⁶ Article 7 et suiv. du code électoral de 2011. Les listes électorales sont établies à partir du registre central des électeurs qui est tenu en permanence. D'autres personnes, y compris des non-ressortissants, peuvent avoir le droit de voter aux élections locales et être inscrites sur les listes électorales.

⁷ Sur les listes électorales et les électeurs résidant de facto à l'étranger, voir : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG/2015\(28\)6FINAL&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CG/2015(28)6FINAL&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true)

24. D'après la CEC, 408 candidats se sont présentés au poste de maire et 2 693 à celui de conseiller municipal. Ces chiffres sont nettement inférieurs aux chiffres initiaux des dépôts de candidature. En effet, initialement, 548 candidats avaient déclaré leur intention de se présenter à un poste de maire mais 140 ont ensuite retiré leur candidature et, sur les 2825 candidats initiaux à un poste de conseiller municipal, 132 ont ensuite retiré leur candidature. Les interlocuteurs du Congrès ont expliqué que ces retraits étaient dus à des pressions politiques – ou même à des intimidations – ainsi qu'à l'avantage comparatif des candidats sortants, qui semblaient devoir immanquablement être réélus. La conséquence en est que, dans 125 communes sur 237, un seul candidat restait en lice pour le poste de maire lors des élections locales partielles du 18 septembre 2016.

25. La délégation du Congrès a également constaté que les capacités organisationnelles et financières des partis politiques en vue de leur participation aux élections, en particulier dans les communes isolées et de petite taille, étaient généralement limitées. Dans les bureaux de vote où elle s'est rendue, la plupart des candidats étaient soit des candidats auto-désignés ou indépendants, soit des candidats du Parti républicain. Le parti de l'Héritage avait décidé de boycotter les élections suite à l'emprisonnement de certains de ses leaders en relation avec la prise d'otages de juillet 2016 et les manifestations qui ont suivi, et ce, bien qu'ils aient ensuite été libérés.

Nouvelle législation électorale – 2016

26. Le cadre légal régissant les élections locales partielles de 2016 était le code électoral de 2011, bien qu'un nouveau code électoral ait été adopté en mai 2016.

27. L'adoption d'un nouveau code électoral était devenue nécessaire depuis la tenue d'un référendum constitutionnel le 6 décembre 2015 en Arménie. Les amendements proposés à la Constitution visaient à permettre le passage d'un système semi-présidentiel à une république parlementaire, les changements devant être introduits pendant le cycle électoral 2017-2018. Le nouveau système électoral prévu par la nouvelle Constitution exigeait l'entrée en vigueur d'un nouveau code électoral avant le 1er juin 2016⁸. Ce code a été adopté le 25 mai 2016, puis amendé le 30 juin 2016. Selon les interlocuteurs du Congrès, la législation électorale est encore en cours de révision et de nouveaux amendements sont à venir.

28. Le code électoral de 2016 offre pour l'essentiel une base adéquate pour la tenue d'élections démocratiques et tient compte de certaines recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH⁹. Parmi les éléments positifs de ce nouveau code électoral, on peut citer : la mise en place d'un système pour améliorer l'identification des électeurs au moyen de cartes d'identité électroniques et d'empreintes digitales ; le renforcement des pouvoirs réglementaires de la Commission électorale centrale ; l'augmentation du quota de femmes candidates ; la suppression des dispositions qui pouvaient conduire au retrait arbitraire de l'accréditation d'un observateur ; et une définition plus systématique et plus détaillée des normes réglementaires relatives aux campagnes électorales¹⁰.

29. Néanmoins, plusieurs sujets de préoccupation subsistent, notamment : l'insuffisance des mesures visant à améliorer la confiance dans l'exactitude des listes électorales ; le manque de clarté des modalités d'introduction des nouvelles technologies ; et les restrictions s'appliquant à l'observation des élections par les citoyens. Sont également préoccupantes : l'absence de mesures pour remédier à l'efficacité limitée des procédures de plainte et de recours ; l'insuffisance de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes en matière de financement des campagnes électorales ; les protections limitées qui existent contre l'utilisation abusive des ressources administratives ; et le manque de transparence de la régulation et de la surveillance des médias pendant les élections¹¹.

30. Certaines de ces préoccupations semblent être prises en compte dans le processus de révision et d'amendement du code électoral en cours¹². Tout récemment par exemple, à la mi-septembre 2016, les partis politiques, y compris ceux de l'opposition, sont parvenus à un accord sur la publication des listes électorales après le jour du scrutin afin de prévenir la fraude électorale, notamment les cas de vote double. Des caméras vidéo devraient aussi être installées dans les bureaux de vote. Si cette mesure pourrait contribuer à réduire la fraude électorale, elle devrait être introduite avec précaution car elle risque aussi de nuire à la confiance des électeurs dans le secret du vote et de créer un climat de contrôle excessif. La

⁸ Il en est résulté une certaine précipitation dans l'adoption du nouveau code électoral dont la première version, celle d'avril 2016, a été envoyée au BIDDH et à la Commission de Venise avant même la consultation des acteurs nationaux concernés.

⁹ Voir Commission de Venise-OSCE/BIDDH, Avis conjoint sur le projet de code électoral d'avril 2016.

¹⁰ Voir Commission de Venise-OSCE/BIDDH, Avis conjoint sur le projet de code électoral, p. 4.

¹¹ Ibid., p 5.

¹² Voir aussi Deuxième Avis conjoint, p. 4-6.

difficulté est de réussir à concilier le besoin de transparence et la prévention de la fraude, d'une part, et la confiance des électeurs dans le processus électoral, et notamment le secret du vote, d'autre part. Il a été également rapporté à la délégation du Congrès que le nombre de médias accrédités pour les élections sera limité à l'avenir.

31. La Commission électorale centrale a indiqué que les nouvelles technologies utilisées pour l'identification des électeurs seront testées pendant les élections locales partielles de décembre 2016 en vue de leur mise en œuvre lors des élections législatives de 2017.

Observation des élections par la société civile

32. D'après les informations fournies par la CEC, 10 groupes d'observateurs nationaux, soit en tout 353 observateurs, ont été accrédités pour observer les élections locales partielles de septembre 2016¹³. Aucun groupe d'observateur ne s'est vu refuser l'accréditation. Le Congrès était la seule organisation internationale accréditée lors de ces élections. La liste des organisations d'observateurs nationaux est reproduite en annexe.

Environnement médiatique

33. L'utilisation d'internet se développe en Arménie et le nombre de lecteurs des médias en ligne, y compris de sites à caractère politique, augmente régulièrement. Selon les interlocuteurs du Congrès, les candidats se servent aussi de plus en plus au niveau local des médias sociaux (par ex. Facebook) pour mener leur campagne et atteindre les électeurs. Etant donné le peu d'intérêt manifesté généralement par le public pour la campagne relative aux élections locales partielles de 2016 et les ressources financières et de campagne limitées dont disposent de nombreux candidats, le rôle accru des médias en ligne est significatif.

34. S'agissant des grands médias, il existe deux organes de surveillance en Arménie : la Commission nationale de la radio et de la télévision (CNRT) et le Conseil de la radio et de la télévision publiques. La CNRT est chargée de la surveillance de tous les médias radiodiffusés et le Conseil s'occupe de la gestion de la radio et de la télévision publiques¹⁴.

35. La CNRT est chargée, en principe, de veiller à ce que tous les candidats disposent d'un temps d'antenne suffisant. Cependant, certains interlocuteurs du Congrès ont mis en cause la qualité et le suivi de la couverture des élections locales partielles de septembre 2016, compte tenu du peu d'intérêt public pour ces élections.

Jour du scrutin

36. Le 18 septembre, 541 bureaux de vote ont ouvert de 8 à 20 heures dans 317 communes. Dans les bureaux de vote où les équipes du Congrès ont observé l'ouverture du scrutin, la composition des commissions était conforme à la loi ; le personnel électoral était prêt à accueillir les électeurs, avait dûment scellé les urnes et mis à la disposition des électeurs le matériel requis¹⁵. Les observateurs du Congrès ont eu l'impression, d'une manière générale, que le processus électoral était bien compris à la fois des électeurs et des commissions électorales de bureau de vote, qui ont généralement confirmé avoir reçu une formation.

37. Les bureaux de vote visités par les équipes du Congrès étaient en général trop petits, ce qui a conduit à plusieurs cas d'encombrement et de désorganisation. Cependant, l'entrée des électeurs dans les bureaux de vote était limitée, conformément au code électoral et à la loi, et cela a permis d'améliorer la situation. Le scrutin s'est déroulé pour l'essentiel dans l'ordre et le calme.

38. De nombreux bureaux de vote ne permettaient pas l'accès des personnes handicapées. Comme lors des élections antérieures, il n'a pas été utilisé d'urnes mobiles (pour les personnes malades, par exemple) au cours de ces élections locales. Cependant, certaines solutions avaient été mises en place pour les électeurs qui pouvaient parvenir jusqu'à l'entrée du bureau de vote mais ne pouvaient, par exemple, monter les marches pour y pénétrer.

13 La liste des observateurs est disponible à : http://res.elections.am/images/doc/dit18.09.16_en.pdf

14 Article 11 de la loi de la République d'Arménie sur la télévision et la radiodiffusion.

15 Le chapitre 12 du code électoral d'Arménie de 2011 précise les mesures à prendre par les membres de la commission électorale territoriale avant le vote, pendant la procédure d'ouverture du scrutin, pendant le vote et après le dépôt des bulletins de vote.

39. D'après les observations effectuées par les équipes du Congrès, le secret du vote a été largement respecté. Dans certains bureaux de vote, la présence de caméras a été remarquée, et les observateurs ont constaté une potentielle violation du secret du vote, les caméras étant dirigées vers l'isoloir¹⁶.

40. Dans certains des bureaux de vote qu'elles ont visités, les équipes du Congrès ont observé un nombre assez élevé de cas de vote assisté. L'assistance par une autre personne est autorisée par le code électoral et les cas de vote assistés étaient, en général, dûment enregistrés¹⁷ mais la fréquence disproportionnée de ces cas dans certaines localités soulève la question de l'exercice d'une influence induite sur certains électeurs.

41. Les équipes du Congrès ont aussi été informées de quelques cas d'achat de vote et de cas de vote multiple. Des cas de vote familial ont été observés dans certains bureaux de vote. Comme lors des élections précédentes¹⁸, les observateurs du Congrès ont constaté que l'atmosphère à l'intérieur et autour de certains bureaux de vote était affectée par la présence de groupes d'hommes stationnant aux entrées et à l'extérieur. Leur présence, cependant, ne semblait pas constituer généralement une forme d'intimidation des électeurs et le scrutin s'est déroulé dans un climat globalement détendu.

42. Le dépouillement s'est généralement déroulé de manière ordonnée. Toutefois, les observateurs du Congrès ont remarqué que, dans certains bureaux de vote, l'utilisation d'enveloppes avait contribué à rendre le dépouillement du scrutin fastidieux.

43. De manière générale, aucune plainte n'a été déposée ou portée à l'attention des membres de la délégation du Congrès au cours de leur travail d'observation.

44. Comme indiqué plus haut dans ce rapport, l'atmosphère générale le jour du scrutin a été caractérisée par une absence globale de compétition politique. Dans de nombreuses circonscriptions électorales, des candidats avaient retiré leur candidature avant le jour des élections et seul un candidat restait en lice pour le poste de maire. En outre, dans les circonscriptions où plus d'un candidat restait en lice, il était, semble-t-il, clair d'emblée qui serait le vainqueur. Le nombre généralement très faible de candidats aux postes de conseillers municipaux par rapport au nombre de sièges à pourvoir (fréquemment huit candidats pour sept sièges, ou même sept candidats pour sept sièges) se traduisait aussi par une absence générale de compétition politique réelle dans les localités observées par les équipes du Congrès. Cela a contribué à donner l'impression, exprimée par certains interlocuteurs du Congrès, que ces élections auraient principalement un caractère formel. Néanmoins, quelques cas de compétition politique véritable ont été observés, par exemple à Etchmiadzine (région d'Armavir) et à Noyemberyan (région de Tavush).

Résultats

45. D'après les résultats publiés par la Commission électorale centrale sur son site internet, le taux de participation à l'élection des maires et des conseillers municipaux s'est élevé à 49,42 %.

46. Au total, 647 393 électeurs étaient autorisés à voter pour ces élections. Le nombre d'électeurs ayant reçu les bulletins de vote après avoir signé le registre était de 319 916.

47. Dans 237 communes, des représentants du parti au pouvoir, le Parti républicain d'Arménie (HHK), ont participé aux élections locales - il s'agissait soit de membres du parti, soit de candidats indépendants soutenus par le parti. Les membres du HHK l'ont emporté dans 161 communes et les candidats indépendants soutenus par le HHK dans plus de 20 communes. On trouvera une présentation détaillée des résultats des élections et du nombre de voix recueillies par chaque candidat sur le site internet de la CEC : <http://www.elections.am/electionsview/date-20160918/>

16 D'après le code électoral de 2011, l'enregistrement vidéo est possible s'il ne viole pas le secret du vote.

17 Aux termes de l'article 65.4 du code électoral arménien de 2011, un électeur qui est dans l'incapacité de déposer lui-même son bulletin de vote peut être assisté par une autre personne qui, cependant, ne peut le remplacer. Cette personne ne peut assister qu'un seul électeur et le code électoral exige que son nom soit inscrit sur le registre de la commission électorale de bureau de vote.

18 Rapport du Congrès sur les élections locales partielles (9 et 23 septembre 2012), CPL(24)2rev, 20 mars 2013 ; Rapport du Congrès sur l'élection des membres de l'Avagani (Conseil municipal) de la Ville d'Erevan (5 mai 2013), CPL(25)3FINAL, 31 octobre 2013.

Conclusions et recommandations

48. Les élections locales partielles organisées le 18 septembre 2016 se sont déroulées en général dans l'ordre et le calme. Le scrutin était techniquement bien préparé et a eu lieu d'une manière globalement conforme aux normes internationales. A quelques exceptions près, dans les bureaux de vote où se sont rendues les équipes d'observation du Congrès, aucun incident majeur n'a été observé le jour du scrutin et le personnel électoral a fait preuve de professionnalisme dans l'administration du scrutin.

49. Le niveau de compétition politique était généralement très faible, et l'intérêt du public pour ces élections était par conséquent peu élevé. Une atmosphère plus compétitive a été observée dans les communes de plus grande taille mais, dans les petites localités, il était fréquent qu'un seul candidat reste en lice pour le poste de maire après que d'autres candidats s'étaient retirés au cours de la campagne électorale, ce qui pouvait donner l'impression que le scrutin local n'était qu'une simple formalité et non un véritable exercice de participation au processus de décision démocratique.

50. Les autorités ont indiqué aux observateurs du Congrès que les élections locales partielles de décembre seraient peut-être l'occasion de « tester » le nouveau code électoral dans plusieurs localités en vue des élections législatives de 2017.

51. Certaines questions restent cependant à résoudre, notamment :

- La question des citoyens qui résident de facto à l'étranger mais restent inscrits sur le registre des électeurs arméniens, et donc sur les listes électorales. Pour éviter d'éventuelles pratiques illégales (« électeurs fantômes », vote multiple, achat de vote) et renforcer la démocratie locale, les décisions à l'échelle des communes doivent être prises par les citoyens qui y vivent effectivement¹⁹.
- Les élections locales devraient avoir lieu toutes le même jour, au lieu d'être réparties sur plusieurs dates dans l'année, afin de renforcer l'attention du public et l'importance accordées à la prise de décision au niveau local.
- Des mesures devraient être prises pour améliorer l'accès des personnes handicapées et des personnes âgées aux bureaux de vote et pour remédier à l'absence d'urnes mobiles lors des élections locales.
- Il conviendrait aussi d'examiner la « zone grise » concernant le vote assisté et de prendre des mesures pour éviter la fréquence disproportionnée des cas de vote assisté dans certains bureaux de vote.
- L'introduction de mesures supplémentaires pour renforcer la participation des femmes serait souhaitable.
- Enfin, les allégations d'achat de votes, d'utilisation de la technique dite du « vote carrousel » et de vote familial sont également préoccupantes et les autorités arméniennes devraient prêter une plus grande attention à ces problèmes.

19 Voir Congrès des pouvoirs locaux et régionaux: Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger, Résolution 378 (2015) et Recommandation 369 (2015)

Annexe I

MISSION D'ÉVALUATION DU CONGRES
Elections locales partielles en Arménie - 18 septembre 2016
Liste des membres de la Délégation et Programme

Délégation

Membres du Congrès :

Mme Liisa ANSALA, Finlande (L, GILD), Chef de délégation et rapporteure

M. Xavier CADORET, France (L, SOC)

Mme Aldis HAFSTEINSDOTTIR, Islande (R, CRE)

Mme Marianne HOLLINGER, Suisse (L, GILD)

M. Mihkel JUHKAMI, Estonie (L, PPE-CCE)

M. Dobrica MILOVANOVIC, Serbie (L, PPE-CCE)

Mme Breda PECAN, Slovénie (L, SOC)

M. Murad QURESHI, Royaume-Uni (R, SOC)

Comité des Régions de l'UE :

M. Joseph CORDINA, Malte (PES)

M. Jerry LUNDY, Irlande (ADLE)

Expert :

Mme Christina BINDER, Experte du Congrès sur l'observation des élections locales et régionales

Secrétariat du Congrès :

Mme Renate ZIKMUND, Chef de division, Observation des élections locales et régionales

Mme Ségolène TAVEL, Chargée de l'observation des élections

M. Manu KRISHAN, Chargé de l'observation des élections

Mme Martine ROUDOLFF, Assistante, Observation des élections locales et régionales

Mercredi 14 septembre 2016

Divers horaires **Arrivée de la Délégation du Congrès à Erevan**

Jeudi 15 septembre 2016
Rencontres à Erevan

08h30 – 09h00 Petit déjeuner et briefing de la Délégation
Lieu : Hôtel Hyatt Palace, Erevan

09h00 – 09h40 Réunion d'information avec la Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Erevan
Mme Natalia VOUTOVA, sur la situation politique générale précédant les élections et les activités pré-électorales (notamment l'assistance électorale de long terme menée par le Conseil de l'Europe)
Lieu : Meeting Hall 2, Hôtel Hyatt Palace, Erevan

9h45 – 10h45 Rencontre avec les représentants de la communauté internationale :

- Richard Mills Jr, Ambassadeur des Etats-Unis
- Nicolas Faye, Premier Conseiller, Ambassade de France
- Barbara Davis, Chef adjoint de la Mission de l'OSCE
- Lukas Gasser, Ambassadeur de Suisse
- Amias Moores, Chef de mission adjoint, Ambassade du Royaume-Uni
- Andrea Chalupova, Chargée des questions politiques, Délégation de l'Union européenne
- Claire Media, Représentante adjointe, PNUD

Lieu : Meeting Hall 2, Hôtel Hyatt Palace, Erevan

11h15 – 12h15 Rencontre avec le Président de la Commission électorale centrale d'Arménie, **M. Tigran MUKUCHYAN**, sur la préparation des élections locales partielles prévues le 18 septembre et le 2 octobre 2016

Lieu : CEC (21a G. Kochar str.)

12h30 – 13h15 Rencontre avec le ministre de l'Administration et du Développement territorial, **M. David LOQYAN**, sur les élections locales de 2016 dans le contexte de la consolidation de la démocratie locale en Arménie

Lieu : Ministère (Government House 3, Republic Square)

13h30 – 14h45 Pause déjeuner

15h00 – 16h00 Briefing avec les représentants des ONG (notamment celles impliquées dans l'observation des élections, la lutte contre la corruption et la démocratie locale) :

- Helsinki Citizens' Assembly-Vanadzor
- Union des citoyens informés

Lieu : Meeting Hall 2, Hôtel Hyatt Palace, Erevan

16h15 – 17h15 Rencontre avec les représentants du Parti Héritage, **M. David SANASARYAN** et **M. Hovsep KHURSUDYAN**

Lieu : Meeting Hall 2, Hôtel Hyatt Palace, Erevan

17h30 – 19h00 Briefing avec des représentants des médias

- Club de la presse d'Erevan
- *Media Initiatives Center*
- Comité de protection de la liberté d'expression

Lieu : Meeting Hall 2, Hôtel Hyatt Palace, Erevan

Débriefing et dîner

<p>Vendredi 16 septembre 2016 Rencontres à Armavir</p>

09h00 Départ pour Armavir

10h00 – 10h45 Rencontre avec la Commission électorale régionale n° 21 à Armavir
 Lieux : Commission électorale régionale (Hanrapetutyán str. 30)
 Centre pour le développement de la région d'Armavir (Shahumyan str. 68a)

11h00 – 11h45 Rencontre avec la Directrice exécutive du Centre pour le développement de la région d'Armavir, **Mme Naira ARAKELYAN**,
 Lieu : Centre pour le développement de la région d'Armavir

12h00 – 12h45 Rencontre avec des représentants des médias locaux : Alt TV (Armavir), *Noy Hayastan* (Armavir)
 Lieu : Centre pour le développement de la région d'Armavir

Pause déjeuner

14h30 – 16h00 Rencontre avec des candidats aux élections locales partielles du 18 septembre (candidats aux postes de maires et conseillers dans la région d'Armavir)
 Lieu : Centre pour le développement de la région d'Armavir

Retour à Erevan

Débriefing et dîner

Samedi 17 septembre 2016
Rencontres à Erevan

- 10h00 – 12h00 Rencontre avec des candidats aux élections locales partielles du 18 septembre (candidats aux postes de maires et conseillers municipaux dans les régions d'Ararat et d'Aragatsotn)
Lieu : Urartu Hall, Erebuni Plaza Business Centre
- 12h30 – 13h30 Briefing avec les chauffeurs et les interprètes pour le jour du scrutin
Lieu : Urartu Hall, Erebuni Plaza Business Centre
- 13h30 – 14h00 Rencontre avec le Président de l'Union des communes d'Arménie, **M. Emin YERITSYAN**
Lieu : Urartu Hall, Erebuni Plaza Business Centre

Dimanche 18 septembre 2016
JOUR DU SCRUTIN

- 06h00 Déploiement de 7 équipes depuis Erevan
- 23h00 environ Débriefing tardif à l'Hôtel Hyatt Palace, Erevan

Lundi 19 septembre 2016

- Divers horaires **Départ de la Délégation du Congrès**

Annexe II

EQUIPES POUR LE DEPLOIEMENT

Team 1 (Interprétation en anglais) => province de Tavush

Liisa ANSALA, Chef de la délégation du Congrès
Christina BINDER, Experte du Congrès
Renate ZIKMUND, Secrétariat du Congrès

Team 2 (Interprétation en français) => province of Aragatsotn

Xavier CADORET, Membre du Congrès
Martine ROUDOLFF, Secrétariat du Congrès

Team 3 (Interprétation en anglais) => province of Ararat

Marianne HOLLINGER, Membre du Congrès
Sécolène TAVEL, Secrétariat du Congrès

Team 4 (Interprétation en anglais) => province of Ararat

Breda PECAN, Membre du Congrès
Dobrica MILOVANOVIC, Membre du Congrès

Team 5 (Interprétation en anglais) => province of Armavir

Murad QURESHI, Membre du Congrès
Jerry LUNDY, Membre du Comité des Régions de l'EU

Team 6 (Interprétation en anglais) => province of Aragatsotn

Aldis HAFSTEINSDOTTIR, Membre du Congrès
Mihkel JUHKAMI, Membre du Congrès

Team 7 (Interprétation en anglais) => province of Armavir

Joseph CORDINA, Membre du Comité des Régions de l'EU
Manu KRISHAN, Secrétariat du Congrès

AIRES DE DEPLOIEMENT

Aragatsotn (élections dans 99 communes)

2 équipes (1 équipe en direction d'Aparan, 1 équipe en direction de Talin)

Armavir (élections dans 93 communes)

2 équipes (1 équipe en direction de l'est d'Armavir, 1 équipe en direction de l'ouest d'Armavir)

Ararat (élections dans 84 communes)

2 équipes (1 équipe en direction du nord de Artashat vers Artashat, 1 équipe en direction du sud d'Artashat notamment Vedi, Ararat etc.)

Tavush (élections dans 36 communes)

1 équipe pour couvrir la province

Annexe III

La liste des organisations nationales qui ont conduit des activités d'observation électorale le 18 septembre 2016 est disponible à : http://res.elections.am/images/doc/dit18.09.16_en.pdf



T +33(0)390214895

www.coe.int/congress

congress.web@coe.int

Ref. CG022(2016)

Le Congrès du Conseil de l'Europe achève sa mission d'évaluation des élections en Arménie

Erevan, le 19 septembre 2016. — Dans le cadre de sa mission visant à observer les élections locales partielles qui se sont tenues hier dans une partie des collectivités d'Arménie, une délégation du Congrès composée de 15 membres s'est rendue dans des bureaux de vote de quatre régions du pays. Dirigée par la rapporteure du Congrès Liisa Ansala (Finlande, GILD) et comprenant deux membres du Comité des Régions de l'UE, la délégation a été déployée dans les provinces d'Aragatsotn, d'Armavir, d'Ararat et de Tavush, où sept équipes ont observé le déroulement du vote dans 100 bureaux.

Le scrutin organisé dans plus de 300 des 900 collectivités arméniennes visait à pourvoir des postes de maires et de conseillers municipaux. La majeure partie des municipalités ont élu à la fois leur maire et leur conseil municipal ; 22 collectivités ont élu uniquement leur maire, et 80 uniquement leur conseil municipal. La délégation du Congrès a estimé que les élections étaient bien organisées dans l'ensemble et s'étaient déroulées de façon ordonnée le jour du scrutin, mis à part quelques incidents ou situations de grande affluence dans certains bureaux de vote. Une concurrence politique accrue entre les candidats a été remarquée dans les grandes villes, tandis que dans les nombreuses petites municipalités, il ne restait souvent qu'un seul candidat en lice.

Outre certains aspects de la procédure électorale que les autorités doivent modifier avant les prochaines élections, notamment la zone grise du « vote assisté » des personnes âgées ou handicapées, la délégation du Congrès a constaté qu'un grand nombre de votants inscrits sur les listes électorales résident de fait à l'étranger. Ces conditions accroissent le risque de fraude électorale et retiennent toujours l'attention des observateurs.

Le nouveau Code électoral arménien et, en particulier, les dispositions traitant de la prévention des fraudes électorales par votes multiples ont récemment fait l'objet de discussions entre le gouvernement, l'opposition, la société civile et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Les élections locales partielles qui se sont tenues le 18 septembre étaient encore régies par le Code électoral de 2011 en vigueur. Elles n'ont donc pas permis aux observateurs du Congrès d'évaluer l'efficacité des mesures prévues pour accroître la transparence du processus électoral, parmi lesquelles figurait l'accès des différentes parties prenantes à la liste des votants.

Pour Liisa Ansala, chef de la délégation du Congrès, il est crucial d'améliorer la qualité des listes électorales en Arménie afin que les citoyens aient confiance : « La transparence - ainsi qu'une concurrence accrue entre les candidats - est nécessaire pour augmenter l'intérêt que la population porte aux élections locales qui sont actuellement perçues comme une formalité par les citoyens. Nous verrons dans quelle mesure le nouveau Code électoral, qui introduit un système proportionnel, et la réforme en cours de la décentralisation pourront améliorer la situation. »

« Il est clair que les collectivités locales arméniennes doivent être renforcées sur les plans financier et logistique, mais aussi en matière de sensibilisation du public quant à l'importance de l'administration locale. À cet égard, il pourrait être bénéfique de faire en sorte que toutes les élections locales aient lieu sur une seule et même journée dans tout le pays », a-t-elle ajouté.

Le rapport d'information détaillé établi à l'issue de la mission d'évaluation électorale sera présenté lors de la 31^e Session du Congrès qui aura lieu du 19 au 21 octobre à Strasbourg.

L'Arménie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale en 2002. Les pays qui ont ratifié la Charte sont liés par ses dispositions. La Charte impose le respect d'un minimum de droits qui constituent le premier socle européen de l'autonomie locale. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe veille au respect de ces principes.