

42^e SESSION

Rapport
CPL(2022)42-04
28 février 2022

Rapport d'information sur les élections locales partielles en Arménie (5 décembre 2021)

Commission de suivi

Rapporteur¹ : Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD)

Résumé

A la suite d'une invitation des autorités de l'Arménie, et conformément à la Résolution 455 (2020), le Congrès a déployé une mission d'observation à distance des élections locales partielles tenues le 5 décembre 2021 dans 38 municipalités. Avant le jour du scrutin, la délégation du Congrès a tenu des réunions préliminaires les 2 et 3 décembre avec les autorités étatiques, des représentants de la communauté internationale, des organisations non gouvernementales, des candidats et des médias. Le 8 décembre, un débriefing a été organisé en ligne avec des représentants d'organisations internationales et nationales d'observation des élections.

La délégation du Congrès se félicite du caractère compétitif des élections partielles et de la transparence du vote en général. Elle prend en compte que ces élections ont eu lieu au lendemain des hostilités militaires à grande échelle qui ont escaladé à nouveau à l'automne 2020 au Nagorno-Karabagh², associé à une recrudescence des cas de Covid-19 et à une récente réforme d'amalgamation territoriale dans le pays. En comparaison des élections précédentes observées par le Congrès, des mesures positives vers des élections plus transparentes, équitables et compétitives ont été mises en place et les allégations de fraude ou de violence sont restées plutôt limitées.

Cependant, les procédures de vote trop compliquées et des délais réduits pour la formation, la campagne et l'inscription restent des sujets de préoccupation. L'application de quotas a entraîné une augmentation significative de la proportion de femmes dans les conseils municipaux, que la délégation du Congrès a salué. Parallèlement, certaines mesures devraient être renforcées pour consolider la participation des femmes à la vie politique en tant que têtes de listes et maires, ainsi que pour accroître le contrôle sur les dépenses de campagne et contre l'utilisation abusive des ressources administratives.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

2 Voir à ce sujet la déclaration de la Secrétaire générale du Conseil de l'Europe: <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/council-of-europe-secretary-general-concerned-about-tensions-between-armenia-and-azerbaijan> ; et la déclaration de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/pace-sets-out-steps-to-address-humanitarian-consequences-of-conflict-between-armenia-and-azerbaijan-over-nagorno-karabakh>

1. INTRODUCTION

1. À la suite de l'invitation de M. Alen SIMONYAN, Président de l'Assemblée nationale de l'Arménie, le Président du Congrès et les Présidents des deux chambres ont approuvé une mission d'observation à distance des élections locales qui se sont tenues le 5 décembre en Arménie. Cette décision a été prise dans le contexte actuel de pandémie de Covid-19 dans les États membres du Conseil de l'Europe.

2. La délégation était composée des représentants du Congrès au Conseil pour les élections démocratiques de la Commission de Venise, M. Stewart DICKSON (R, GILD, Royaume-Uni), Mme Gunn-Marit HELGESEN (R, PPE/CCE, Norvège) et M. Vladimir PREBILIC (L, SOC/V/DP, Slovénie). Mme Carla DEJONGHE, membre du Congrès (R, GILD, Belgique), y a également participé. L'équipe a été soutenue par Prof. Jelena JERINIC, membre du Groupe d'experts indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale, et par des membres du Secrétariat du Congrès.

3. En raison de la pandémie en cours de Covid-19, et conformément à la Résolution 455 (2020) du Congrès sur les élections locales et régionales lors de crises majeures³, des réunions en ligne ont été organisées les 2 et 3 décembre avec des interlocuteurs clés, parmi lesquels des représentants du gouvernement, de la Commission électorale centrale, de l'association des pouvoirs locaux, mais aussi des observateurs électoraux internationaux et nationaux, des médias, ainsi que des représentants des listes de candidats.

4. Malheureusement, le Congrès n'a pas été en mesure d'obtenir une assistance indépendante pour l'observation électorale sur le terrain en raison des restrictions imposées par la législation arménienne, qui n'autorise pas les citoyens arméniens à participer aux missions d'observation d'organisations internationales ou étrangères.⁴

5. Le Congrès tient à remercier tous les interlocuteurs ayant rencontré la délégation avant et après les élections pour leurs échanges ouverts et constructifs, ainsi que pour les documents supplémentaires fournis ultérieurement.

2. CONTEXTE POLITIQUE

6. A la suite du référendum constitutionnel de 2015, l'Arménie est passée d'un régime semi-présidentiel à celui d'une république parlementaire. Au printemps 2018, des manifestations de masse ont mené à la démission du Président Sergh SARGSYAN et à un changement fondamental de gouvernement. Ces événements sont souvent qualifiés de « révolution arménienne de 2018 »⁵. Entre 2016 et 2021, l'Arménie a procédé à une réforme majeure de son administration territoriale, en amalgamant les collectivités locales et ramenant leur nombre de 915 à 79, et a également adopté des amendements nombreux et significatifs de sa législation électorale (en 2016, 2020 et 2021).

7. La composition actuelle de l'Assemblée nationale, issue d'élections anticipées tenues en juin 2021, est constituée du parti au pouvoir, Contrat civil, qui détient la majorité absolue avec 71 des 107 sièges, tandis que deux coalitions, Alliance arménienne et Avec Honneur, détiennent respectivement 29 et 7 sièges. Il est également communément admis que le parti au pouvoir contrôle également la plupart des gouverneurs régionaux nommés par le gouvernement, dont certains étaient candidats aux élections locales de 2021.

8. D'après l'OSCE/BIDDH, les élections législatives anticipées de 2021 ont été jugées « compétitives et généralement bien gérées dans un calendrier serré » et le jour du scrutin lui-même a été globalement positif. Bien que de récents amendements apportés à la législation électorale aient contribué à l'incertitude juridique, l'élection a été administrée de manière transparente et professionnelle. Les critiques des observateurs portaient principalement sur une polarisation trop intense et une campagne axée sur les personnalités, qui ont empêché un débat de fond sur les questions politiques, ainsi que sur la relégation des femmes au second plan⁶.

3 <https://rm.coe.int/elections-locales-et-regionales-lors-de-crisis-majeures-commission-de-/16809f9e7f>

4 Article 30 paragraphe 2 du Code électoral de la République d'Arménie (ci-après : le Code électoral).

5 Voir par exemple le [Rapport CPL\(2021\)40-02final](#) sur le suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale en Arménie.

6 <https://www.osce.org/odihr/elections/armenia/502416>

9. Le climat politique est également marqué par le conflit au Nagorno-Karabagh, qui a connu une résurgence en juillet 2020 et culminant par la « guerre de l'automne 2020 ». Le conflit a entraîné l'introduction de la loi martiale, qui a été levée en mars 2021 avant les élections législatives initialement prévues pour 2023 mais anticipées du fait du conflit. Malgré le cessez-le-feu apparent de novembre 2020, les affrontements et tensions sont restés courants durant la campagne et ont notamment éclaté dans la région frontalière de Syunik en novembre 2021. Les enjeux liés à la sécurité nationale découlant du conflit ont fortement influencé le débat politique et les campagnes électorales locales et nationales tout au long de l'année 2021, en particulier dans les zones directement touchées.

10. Les élections locales étaient initialement prévues pour 2020, mais ont été reportées en raison de la pandémie de Covid-19, de l'application de la loi martiale et des élections législatives anticipées de juin 2021. L'organisation des élections locales de 2021 a été divisée en trois événements distincts, du fait du processus d'amalgamation territoriale, et de l'adoption de la réforme du système électoral instituant un scrutin proportionnel dans la plupart des collectivités locales. Les élections tenues le 5 décembre constituaient le troisième jour de scrutin, après deux premiers scrutins s'étant déroulés les 17 octobre et 14 novembre 2021. Les élections de décembre se sont tenues dans 38 collectivités locales, comprenant 36 collectivités nouvellement fusionnées utilisant le suffrage proportionnel, et deux plus petites collectivités, dans lesquelles le système majoritaire est resté la règle⁷. Ces 38 collectivités représentaient 43,5 % de l'électorat arménien. Aucune élection locale n'a été organisée dans la capitale Erevan (représentant environ 30% de l'électorat), du fait que des élections ordinaires y sont prévues en 2022.

3. STRUCTURE ADMINISTRATIVE (AUX NIVEAUX LOCAL ET RÉGIONAL)

11. L'Arménie est un État unitaire à un seul niveau de gouvernement local. Auparavant divisé en 915 municipalités, les gouvernements locaux ont été progressivement fusionnés depuis 2015. La fusion s'est déroulée en trois phases (en 2016, 2017 et 2021), réduisant in fine le nombre de collectivités locales à 78. L'Arménie est aussi divisée en 10 provinces (*marzes*). Ces provinces ne sont pas des gouvernements autonomes car elles ne contiennent pas de conseils représentatifs élus et sont subordonnées au gouvernement central. Certains gouverneurs provinciaux se sont portés candidats aux élections locales de 2021 pour le parti Contrat civil.

12. Neuf collectivités locales dans lesquelles une majorité de minorités nationales réside ont été exclues du processus d'amalgamation. Il s'agit principalement des communautés yéziennes, assyriennes et russes. Le Code électoral prévoit des dispositions spécifiques concernant la représentation des minorités nationales au parlement national⁸, mais elles ne s'appliquent pas au niveau local et il n'existe pas de réglementation spécifique qui garantirait la représentation proportionnelle des minorités nationales dans les collectivités fusionnées.

13. Les compétences propres des collectivités locales ne sont pas étendues et la plupart des compétences locales sont des pouvoirs ou des responsabilités délégués et exercés conjointement avec le pouvoir central. Les tâches déléguées sont souvent insuffisamment financées par le budget de l'État. Par conséquent, les collectivités locales jouent un rôle limité de prestation de services publics.

14. Le principal organe de l'administration locale est le conseil municipal des anciens (ou conseil municipal), élu au suffrage direct pour un mandat de cinq ans. Les conseils municipaux comptent entre cinq et 65 conseillers, selon le nombre d'électeurs inscrits⁹. L'organe exécutif local est le maire ou chef de commune, élu pour un mandat de cinq ans. Dans les petites collectivités locales (moins de 4 000 électeurs), les maires sont élus au suffrage direct lors d'élections, tandis que dans les collectivités plus peuplées, ils sont élus au suffrage indirect par le conseil. Les maires peuvent être révoqués par le gouvernement, notamment en conséquence d'une décision judiciaire définitive ou d'un conflit d'intérêts, ainsi qu'en cas de restructuration de la collectivité locale en une autre unité administrative territoriale¹⁰.

⁷ Les 36 collectivités sont situées dans les provinces d'Aragatsotn, Ararat, Armavir, Gegharkunik, Lori, Kotayk, Shirak, Vayots Dzor et Tavush, et les deux autres sont les collectivités d'Aragats et Metsadzor.

⁸ Articles 83 et 95 du Code électoral.

⁹ Article 104.1, paragraphe 6, du Code électoral. Par exemple les communes de moins de 1 000 habitants ont cinq conseillers, tandis que celles qui en comptent au moins 300 000 (dans les faits Erevan est la seule) ont 65 conseillers.

¹⁰ L'article 18 de la loi sur l'autonomie locale énumère toutes les raisons pour lesquelles il peut être mis fin aux fonctions d'un maire avant l'expiration de son mandat quinquennal. Ces raisons incluent aussi d'autres critères plus objectifs tels que le fait de ne plus résider dans la commune ou une déclaration d'incapacité prononcée par un tribunal.

15. Depuis 2018, plusieurs cas ont été signalés d'interruptions du mandat de maires élus sous le gouvernement précédent, pour différentes raisons telles que la démission, la révocation, la fin de mandat en raison d'une fusion ou le remplacement par des maires par intérim¹¹. Le précédent rapport de suivi du Congrès notait que la destitution des maires par le gouvernement pouvait « poser problème du point de vue de la Charte »¹². Les nominations de maires par intérim à la veille des élections, ainsi que d'autres cas plus sporadiques dans lesquels des candidats ont fait l'objet d'une enquête pénale ou ont été placés en détention pendant la campagne électorale, ont été soulignés par les représentants de l'opposition et de la société civile lors des réunions préparatoires organisées dans le cadre de la mission d'observation électorale du Congrès.

4. CADRE JURIDIQUE ET SYSTÈME ÉLECTORAL

16. Depuis la réforme constitutionnelle de 2015, l'Arménie a connu plusieurs modifications de sa législation électorale. Le Code électoral adopté en 2016 a été modifié douze fois (en 2016, 2018, 2019, 2020 et 2021). La Commission de Venise a rendu un avis positif sur la loi de 2016. Les amendements de 2020 ont apporté des changements substantiels aux élections locales : jusqu'ici majoritaire, le scrutin est devenu essentiellement proportionnel et l'élection du maire au suffrage indirect a été introduite pour les collectivités locales de plus de 4 000 électeurs. De plus, le seuil électoral a été abaissé de 6 à 4% pour les partis politiques et de 8 à 6% pour les alliances. La Commission de Venise et le BIDDH ont émis des doutes sur la nécessité d'imposer des seuils pour des élections proportionnelles au niveau local, ainsi que sur la pertinence de seuils différents pour les alliances et les partis politiques¹³.

17. En 2020, d'autres amendements ont été adoptés, instituant un quota minimal d'un tiers de femmes pour les listes électorales locales. Par ailleurs, les amendements de 2021 (dont certains n'entreront en vigueur que pour les prochaines élections) ont institué un quota géographique destiné à garantir une représentation géographique uniforme au sein des collectivités amalgamées. Par conséquent, les listes ont dû contenir des candidats d'au moins la moitié des anciennes communautés pour être enregistrées pour concourir aux élections locales de 2021. La convocation d'élections en temps de loi martiale ou d'état d'urgence a également été interdite.

18. Trois types de procédures de vote peuvent être appliquées selon la taille de la collectivité. Dans les collectivités de moins de 4000 inscrits, les électeurs ont reçu deux bulletins : un pour le maire et un pour le conseil municipal. Les électeurs ont coché au moyen d'un stylo le candidat choisi. Les candidats étaient présentés par ordre alphabétique. A Gyumri et Vanadzor, le vote a été organisé de manière similaire aux élections législatives. Les électeurs ont reçu des bulletins de vote distincts pour chaque parti politique placés par ordre aléatoire et en ont placé un dans une enveloppe qu'ils ont ensuite déposée dans l'urne. Les bulletins de vote inutilisés ont été jetés dans une corbeille dans l'isoloir. Ce système a été institué pour empêcher le vote par carrousel. Une troisième procédure a été introduite par les amendements apportés au Code électoral en 2021. Dans les collectivités de 4 000 à 7 000 électeurs inscrits, des bulletins ont été distribués comportant le nom de tous les partis ou alliances participants pour que les électeurs puissent cocher le candidat pour qu'ils souhaitaient voter.

19. Le vote par procuration est interdit et il n'y a pas de dispositions spéciales pour le vote des personnes handicapées (par exemple, le vote à l'extérieur des bureaux de vote). Le vote n'est possible que dans les bureaux de vote, de sorte qu'il n'y avait pas de possibilité de permettre le vote des personnes ayant contracté la Covid.

11 La désignation de maires par intérim est régie par l'article 27 de la loi sur l'autonomie locale.

12 Rapport [CPL\(2021\)40-02final](#), paragraphe 151 relatif à l'article 3.2 de la Charte.

13 Avis conjoint urgent sur des projets d'amendements au Code électoral et à la législation connexe, paragraphe 34, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD\(2021\)025-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdfid=CDL-AD(2021)025-f)

5. ADMINISTRATION ÉLECTORALE

20. L'administration électorale comprend trois niveaux et est dirigée par la Commission électorale centrale (CEC). La CEC est composée de sept membres permanents et est élue par le Parlement ou dans les cas exceptionnels, par le Président de la République, sur proposition d'une commission de sélection. Les membres doivent avoir une formation juridique de haut niveau ou une expérience poussée dans les commissions territoriales de niveau inférieur. La CEC est principalement chargée d'organiser les élections à tous les niveaux ainsi que les référendums. Les membres actuels de la Commission ont été réélus en 2016, pour un mandat de six ans. La CEC est composée de quatre hommes et trois femmes. Elle est également chargée de la formation des électeurs et de l'accessibilité des bureaux de vote.

21. Les commissions électorales territoriales (ou de district), les CET, constituent le deuxième niveau de l'administration électorale. Celles-ci sont professionnelles et permanentes. Leurs membres sont nommés à l'unanimité par la CEC, après revue des candidatures de tous les candidats. De même que pour les membres de la CEC, ceux des CET doivent avoir le droit de vote, une formation juridique et ne pas être affiliés à un parti. La composition des CET doit respecter l'équilibre entre les femmes et les hommes. Les CET sont responsables de l'organisation des élections locales, de l'enregistrement des listes ou des candidats individuels, de la compilation des résultats, de l'approbation des projets de bulletins de vote et de la mise à disposition du matériel et des fournitures nécessaires aux commissions électorales de circonscription. Elles supervisent le travail des commissions électorales de circonscription, traitent les plaintes déposées contre celles-ci et examinent leurs décisions. Elles contrôlent les recomptages et les compilations des résultats et peuvent invalider les résultats d'une circonscription. Pour ces élections, 23 CET ont été créées, comprenant 161 membres.

22. Le troisième niveau est constitué de commissions électorales de circonscription mises en place pour chaque élection, selon le nombre d'électeurs inscrits (une circonscription pour 2000 électeurs maximum). Deux de leurs membres sont nommés par les commissions électorales territoriales et jusqu'à six membres sont nommés par les partis politiques ayant un groupe à l'Assemblée nationale. Pour les élections locales de décembre 2021, 954 commissions de circonscription ont été créées, rassemblant plus de 7 000 membres. La formation des nouveaux membres a eu lieu en septembre et octobre 2021. Les membres des commissions de circonscription sont chargés d'organiser le vote dans les bureaux de vote, de compiler les résultats du vote et de les soumettre à la CET compétente, ainsi que de restituer le sceau, le registre, deux exemplaires du protocole, l'urne et un sac jetable pour les documents relatifs aux élections.

23. La CEC a organisé des formations et a préparé des documents pédagogiques à destination des membres des commissions électorales inférieures, ainsi que pour la population en général sur les procédures de vote. Un nouveau site web de la CEC¹⁴ a été mis en place par les amendements de 2021¹⁵. Pour les élections locales de 2021, les listes de candidats, les noms des membres des commissions et les règles liées à la campagne électorale (temps d'antenne sur les chaînes publiques, dépenses de campagne, caution électorale) ont été publiés en ligne. De plus, toutes les réunions de la CEC ont été diffusées en direct et enregistrées pour être publiées ultérieurement sur son site web. Le site web comprend également une plateforme d'apprentissage en ligne¹⁶. Toutefois, les interlocuteurs du Congrès ont fait état d'un manque de capacités au niveau des commissions électorales de circonscription, ainsi que d'une mauvaise connaissance des nouvelles procédures de la part des partis politiques et des membres des commissions électorales de circonscription¹⁷.

24. Concernant les mesures spécifiques liées à la Covid-19, la CEC a émis des instructions par l'intermédiaire des 23 CET. Celles-ci ont envoyé aux commissions électorales de circonscription l'équipement de protection individuelle nécessaire (notamment des masques, des produits désinfectants pour les mains et autres accessoires utilisés dans les bureaux de vote). Les membres de toutes les commissions ont été informés des mesures de prévention telles que la distanciation sociale et l'organisation de files d'attente pour réduire au minimum le nombre de personnes présentes dans le bureau de vote au moment de l'élection et les risques d'infection. Les membres accrédités des

14 <https://www.elections.am>

15 Article 8 du Code électoral, sur la publicité des élections

16 <https://elearning.elections.am>

17 Voir aussi la partie 10.

commissions de circonscription ayant été testés positifs peu avant le jour du scrutin ont été immédiatement remplacés.

6. INSCRIPTION DES ÉLECTEURS

25. Le Registre électoral est une base de données gérée de manière permanente. L'inscription est passive en Arménie. Les citoyens arméniens âgés de plus de 18 ans le jour du scrutin et inscrits sur le registre de la population de la collectivité où les élections ont lieu depuis au moins six mois avant le jour du scrutin ont le droit de voter et d'être candidats aux élections¹⁸. Les citoyens qui ont commis des infractions graves ne sont pas autorisés à voter.

26. Les listes d'électeurs préliminaires sont publiées en ligne 40 jours et les listes définitives sept jours avant le vote¹⁹. Les présidents des commissions de circonscription doivent afficher les listes préliminaires dès qu'elles sont publiées et les listes définitives, à partir de deux jours avant le vote et jusqu'à sept jours après. Les électeurs peuvent demander la modification de leurs renseignements personnels ou la correction d'inexactitudes tout au long de l'année, du fait que la CEC se réunit tous les six mois pour réviser le Registre, et ce jusqu'à 14 jours avant le vote. Pour les élections du 5 décembre, 1 128 170 électeurs étaient inscrits.

27. Des listes électorales supplémentaires sont établies pour les électeurs qui ne figurent pas sur la liste électorale (y compris la liste supplémentaire des personnes hospitalisées). Ces électeurs peuvent se présenter à un bureau de vote le jour de l'élection et soumettre une déclaration d'information ou un acte civil d'un tribunal pour être inclus dans une liste électorale supplémentaire. Chaque page de la liste électorale supplémentaire établie par une commission de circonscription doit être signée et scellée par le président de la commission. À la clôture du scrutin, celui-ci indique le nombre total d'électeurs inscrits sur la liste électorale supplémentaire.

28. Comme lors des élections observées précédemment, le principal défi reste le fait que de nombreux Arméniens inscrits sur les listes électorales résident de manière temporaire ou permanente à l'étranger. Par le passé, cette situation était utilisée à des fins de fraude à l'identité. Certains interlocuteurs du Congrès ont également indiqué que cela avait pu être un problème pour les élections de décembre 2021, car cette situation a une incidence sur la participation électorale.

7. INSCRIPTION DES CANDIDATS

29. Le Code électoral indique les mêmes conditions pour le droit de vote actif et passif aux élections locales, mais interdit expressément aux titulaires de certaines fonctions publiques de se porter candidat aux mandats de maire et de membres du conseil municipal²⁰. Les inscriptions pour les élections locales de décembre 2021 étaient ouvertes jusqu'au 31 octobre.

30. Le processus de désignation diffère entre les systèmes majoritaire et proportionnel. Dans les collectivités où les élections se font au scrutin majoritaire, les candidats aux fonctions de maire et de conseiller municipal peuvent être désignés par les partis, par d'autres électeurs ou être auto-désignés. Une candidature ne peut être rejetée ou invalidée uniquement par une majorité des deux tiers de la CET et seulement si le candidat est inéligible ou si les documents présentés sont incomplets ou falsifiés. Les candidats peuvent faire appel de ces décisions devant un tribunal administratif. Pour les élections de décembre, l'inscription d'un parti a été rejetée et celle d'un autre a été déclarée invalide²¹.

31. Dans les scrutins proportionnels, la désignation appartient aux partis politiques et à leurs alliances. Les partis peuvent inclure dans leurs listes jusqu'à 40 % de candidats non affiliés. Les groupes ou mouvements citoyens n'ont pas la possibilité de soumettre leurs propres listes indépendantes. Outre

18 L'article 2 du Code électoral prévoit aussi le droit de vote des Arméniens qui n'étaient pas inscrits au moins six mois avant le jour du scrutin en raison d'un service militaire à durée déterminée ou d'une condamnation à une peine de prison, ainsi que pour les « électeurs n'ayant pas la nationalité arménienne » mais inscrits en tant que résidents permanents depuis au moins un an avant le jour du scrutin.

19 www.police.am

20 L'article 107, paragraphe 2, du Code électoral exclut les juges, les procureurs, les fonctionnaires du Service de l'exécution des actes judiciaires, de la police, de la sécurité nationale, des services de secours, de l'administration fiscale, des douanes, des services pénitentiaires et des services de probation, les militaires, les membres de commissions électorales ainsi que toute personne exerçant une fonction autonome au sein de la commission d'investigation et du Service spécial d'investigation.

21 https://www-elections-am.translate.google.com/News/Item/604?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=sr

les documents pertinents, les partis et les alliances soumettent à la CET une preuve de paiement d'une caution électorale, dont le montant varie selon la taille de l'électorat. Les CET examinent les candidatures. Les candidats peuvent se voir refuser l'inscription individuellement, selon le même processus que pour le scrutin majoritaire, ou la liste peut être refusée dans sa totalité. Il est possible de faire appel devant un tribunal administratif.

32. Un total de 132 partis et alliances de partis étaient inscrits pour les élections de décembre, comprenant 4 190 candidats²². Le passage à un scrutin proportionnel visait à stimuler la participation politique et renforcer la concurrence²³. Dans la pratique, cependant, des alliances ont été formées sur la base non pas des programmes mais de personnalités, comme cela a été constaté pendant la campagne électorale. Toutefois, dans la plupart des communes, davantage de concurrence a été relevée que lors d'élections observées précédemment par le Congrès.

33. La législation a introduit des quotas par genre et par zone géographique. Bien que ce premier quota de 30% ait été respecté à la phase d'enregistrement des candidatures, les interlocuteurs du Congrès ont relevé que les femmes n'avaient pas une présence réelle durant la campagne électorale, plus précisément que très peu de femmes étaient têtes de listes, et que le terrain politique était encore largement dominé par les hommes. Beaucoup de cas d'auto-récusation ont été relevés de la part de femmes après l'enregistrement des candidatures, celles-ci étant remplacées systématiquement par des hommes. Le Code électoral prévoit que dans pareil cas la représentation des femmes ne peut descendre en dessous de 25 %²⁴.

8. OBSERVATEURS

34. Le Code électoral²⁵ permet l'observation des élections par des organisations internationales, représentations consulaires ou diplomatiques ou administrations électorales étrangères sur invitation des autorités pertinentes. Les citoyens arméniens ne peuvent pas participer aux missions d'observation des organisations internationales et étrangères. Tous les observateurs doivent accepter un code de conduite. Les représentants des médias peuvent également demander une accréditation pour suivre le processus de vote. Neuf ONG locales ont été accréditées pour observer les élections de décembre et 25 organes de presse ont été accrédités pour couvrir le jour du scrutin²⁶.

35. Les partis politiques qui se présentent aux élections peuvent nommer un représentant par liste chargé de protéger leurs intérêts au sein des commissions électorales. Ces représentants doivent nécessairement avoir le droit de vote. Les interlocuteurs du Congrès ont relevé que les partis politiques n'avaient pas une connaissance suffisante de la procédure de désignation de leurs représentants et que cela avait parfois entraîné une certaine confusion dans les bureaux de vote le jour du scrutin. Les partis ont en effet souvent nommé deux représentants par liste, suivant la règle en vigueur pour les élections parlementaires, alors que seulement un représentant était autorisé pour les élections locales.

36. Tous les observateurs peuvent être présents dans les bureaux de vote, sans intervenir, pour prendre connaissance des documents relatifs aux élections, faire appel des décisions et soumettre leurs observations au président de la commission de circonscription. Aucun d'entre eux ne peut être expulsé du bureau de vote, sauf s'il entrave ou interrompt le vote. Le Code électoral envisage également la présence de caméras vidéo dans les bureaux de vote²⁷.

²² Ibid.

²³ Sur 36 collectivités où le scrutin proportionnel était appliqué, 27 comptaient trois listes de candidats ou davantage, huit comptaient deux listes et dans une commune (Armavir) il n'y avait qu'une seule liste inscrite. À Vanadzor, l'une des deux grandes villes où des élections avaient lieu, il y avait dix listes de candidats.

²⁴ Article 100, paragraphe 3, du Code électoral.

²⁵ Article 30 du Code électoral.

²⁶ https://www-elections-am.translate.goog/News/Item/604?_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=sr

²⁷ Dans les précédents rapports d'observation, la présence de caméras vidéos et la diffusion en direct sur le site web de la CEC étaient considérées comme un moyen de prévenir la fraude électorale, notamment le vote multiple. Rapport d'information sur les élections au Conseil des anciens d'Erevan, Arménie (14 mai 2017), [CPL33\(2017\)04](#).

9. CONTEXTE DE LA CAMPAGNE ELECTORALE ET MEDIAS

37. Le Code électoral régit tous les aspects de la campagne électorale. La campagne débute sept jours après l'expiration de la période d'inscription sur les listes électorales et dure jusqu'au jour précédant l'élection, date du jour officiel de silence électoral. Comme lors des élections précédentes, les interlocuteurs du Congrès ont relevé que le jour de silence n'avait pas été pleinement respecté.

38. Cette campagne a été marquée par une utilisation abusive et très répandue des ressources administratives, ce qui est considéré comme l'un des problèmes majeurs pour les élections en Arménie. Toutefois, les interlocuteurs du Congrès ont noté que, contrairement à la période antérieure aux élections de 2018 où les ressources administratives avaient été largement utilisées pour intimider les électeurs, l'abus des ressources administratives a été utilisé comme un outil de relations publiques ou de campagne lors des élections locales de 2021. Il a également été noté que ces abus étaient tout autant le fait des autorités centrales que des conseils municipaux sortants, souvent non affiliés au parti Contrat civil. Dans le cas des autorités centrales, ces abus ont consisté notamment à présenter des subventions et des projets gouvernementaux dans le cadre de la campagne pour les élections locales. Dans le cas des autorités locales, les abus ont principalement concerné la distribution préférentielle de différentes formes d'assistance sociale. Une autre forme d'abus des ressources administratives a été liée à la location de bannières de petite taille (qui ne sont pas couvertes par la législation électorale) comme outil de campagne. Enfin, la participation active de membres du gouvernement et de gouverneurs régionaux, ainsi que de fonctionnaires municipaux à la campagne a également été constatée au cours des observations à long terme menées par certains observateurs nationaux.

39. En ce qui concerne le financement des campagnes électorales, tous les interlocuteurs du Congrès ont noté que la législation n'était pas assez détaillée, ce qui permet de facilement la contourner lors des élections locales. Le manque d'initiative, de ressources et de formation a mené à un suivi faible et d'un manque de mécanismes de prévention vis-à-vis des dépenses de campagne et rapports financiers (y compris pour les coûts liés au personnel). Les CET, qui sont chargées de ce suivi au premier chef, ont principalement joué un rôle a posteriori plutôt que d'agir de manière proactive et n'ont pas reçu de formation supplémentaire de la CEC sur ce sujet. Les contributions personnelles et des partis ont été limitées à des montants définis en fonction de la taille de la municipalité. Pour les élections locales à la proportionnelle, les dépenses de campagne sont limitées à 30 000 fois le salaire minimum pour les communes de plus de 25 000 électeurs inscrits et à 20 000 fois le salaire minimum pour les communes de moins de 25 000 électeurs inscrits. Pour les communautés utilisant le système majoritaire, les dépenses de campagne sont limitées à 3 000 fois le salaire minimum.

40. Au cours de cette élection, la télévision publique était tenue d'organiser des débats télévisés pour les élections dans les grandes collectivités locales de plus de 70 000 électeurs, Vanadzor et Artashat, ce qui témoigne d'une évolution très positive. Il a toutefois été noté que la totalité des partis et listes n'avaient pas participé aux débats et qu'aucune candidate n'y était intervenue. En effet, seulement deux listes ont été représentées lors du débat télévisé pour Artashat. Les partis et les alliances ont également massivement recouru à Internet et aux médias sociaux pour faire campagne.

41. La campagne a été largement axée sur les personnalités des candidats et non sur des questions de programme. Les interlocuteurs du Congrès ont souligné que le quota géographique avait conduit à une campagne politique axée sur l'identité et les relations géographiques, plutôt que sur les programmes et la politique. En raison des récentes hostilités militaires au Nagorno-Karabagh et des tensions toujours existantes, les questions de sécurité ont été naturellement présentes dans le débat public. Il semble également que la Covid-19 n'a pas été considérée comme un problème majeur lors de la campagne. Dans l'ensemble, les interlocuteurs du Congrès ont évoqué une campagne compétitive mais discrète. Seuls quelques candidats ont présenté un programme clair et ont fait campagne sur des questions locales ou selon des lignes partisans. La campagne a également révélé que les partis politiques n'étaient souvent pas bien implantés au niveau régional, en raison du manque de compétitivité des élections locales précédentes et de la concentration des pouvoirs à Erevan. En outre, certains interlocuteurs du Congrès ont exprimé des inquiétudes concernant la désignation des candidats par les partis et la responsabilité des candidats. Dans de nombreux cas, en particulier lorsque la liste portait le nom du chef de liste, les partis ont pu approuver des notables locaux sans passer par un processus de sélection interne approfondi.

10. JOUR DU SCRUTIN

42. D'après les interlocuteurs du Congrès, qui ont participé à l'observation électorale sur le terrain le jour de l'élection, le jour du scrutin a été calme et globalement administré de manière transparente et professionnelle. Aucun problème majeur ou systémique n'a été constaté. Leur impression générale a été que cette élection n'était pas si différente des deux tours précédents, tenus en octobre et novembre 2021²⁸.

43. Toutefois, certains cas d'irrégularités isolées ont été relevés par les observateurs dont le vote familial ou en groupe, la divulgation du vote ou violation du secret du scrutin, l'affluence excessive à l'extérieur du bureau de vote, la présence de personnes n'ayant pas le droit d'être présentes dans les bureaux de vote et la présence de matériels de campagne à proximité de certains bureaux de vote. Il s'agissait de cas isolés et corrigés localement. L'avis d'une coalition d'observateurs domestiques, que le Congrès a rencontré à distance le 8 décembre 2021 est que l'utilisation des bulletins multiples a permis d'empêcher le vote carrousel.

44. Les principaux problèmes relevés par les observateurs nationaux ont concerné le faible niveau de connaissance des règlements électoraux de la part des membres des commissions de circonscription, ce qui a conduit à des interprétations erronées, ainsi qu'une mauvaise compréhension des procédures électorales de la part des partis politiques. Dans certains cas, les membres des commissions de circonscription n'ont pas présenté correctement les procédures de vote aux électeurs ou n'ont pas consigné les infractions dans le registre. Du côté des partis, une idée fautive assez répandue a été qu'ils étaient autorisés à avoir deux représentants par bureau de vote (comme dans le cas des élections législatives), alors qu'ils ne pouvaient en avoir qu'un dans le cadre des élections locales.

45. Une coalition d'observateurs nationaux a également relevé très peu de cas de vote carrousel, d'actes de violence ou d'achat de votes. Dans ces cas, ils ont mentionné à la délégation du Congrès qu'ils pensaient qu'il s'agissait plutôt d'initiatives personnelles. Cela contraste avec les élections précédentes où le parti au pouvoir aurait donné des instructions à ses membres, conduisant à des abus beaucoup plus répandus.

11. RÉSULTATS DES ÉLECTIONS

46. D'après la CEC, le taux de participation global aux élections a été de 42,48 %. Le taux de participation le plus élevé a été enregistré dans la collectivité de Toumanyen (région de Lori), où il a été de 69,78 %, tandis que le taux le plus faible a été enregistré dans la ville d'Armavir, où seulement 20,73 % des électeurs sont allés voter, mais seulement une liste s'était portée candidate. Cependant, il convient de noter que la fiabilité du taux de participation électorale reste faible en Arménie car de nombreux électeurs inscrits vivent de manière permanente ou temporaire à l'étranger ou dans une autre région. En tant que tel, il est difficile d'estimer le taux de participation réel.

47. Deux candidates sortantes ont été élues maires à Vaghharshapat et Amasia. 232 femmes ont été élues membres des conseils municipaux, ce qui constitue une augmentation remarquable (de 8 à 30%)²⁹, due en grande partie à l'introduction du système proportionnel au niveau local et à l'application du quota d'un tiers par sexe.

48. Le parti au pouvoir, Contrat civil, a remporté le plus de voix dans 27 des 38 collectivités locales dans lesquelles des élections ont eu lieu le 5 décembre, mais il n'a pas forcément obtenu la direction des conseils municipaux car des coalitions d'autres partis l'ont parfois emporté. Dans les 20 collectivités où les courses électorales ne comptaient que deux ou trois listes en lice, toutes les listes ont obtenu des sièges, même si celles-ci n'ont pas atteint le seuil des 4 %. Cela est dû au fait que le Code électoral stipule que trois forces politiques doivent être représentées dans les conseils pour accroître le débat et la participation.

49. La CEC a également annoncé que 67 demandes de recomptage avaient été reçues dans six CET. En revanche, il n'y a eu aucune plainte visant à faire invalider les résultats du scrutin à l'échelle d'un

²⁸ Déclaration de la coalition « Independent Observer » sur les élections locales du 5 décembre 2021 (en anglais), <https://hcav.am/en/ankah-ditord-final-dec-5-local/>

²⁹ Pour les résultats complets, voir: <https://womennet.am/tim-5-dec-result/>

bureau de vote³⁰. Des recomptages ont été organisés dans la semaine qui a suivi les élections et les résultats ont été largement acceptés.

50. Faute d'accord entre les conseillers élus sur la formation de la majorité au pouvoir dans la collectivité élargie de Vedi, les membres du conseil ont démissionné et de nouvelles élections auront lieu le 27 mars 2022.

12. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

51. Les récentes réformes territoriales et électorales entreprises en Arménie ont représenté un changement majeur dans les procédures électorales au niveau local. En ajoutant le fait que les élections se sont tenues en période de pandémie de Covid-19 et de conflit en cours au Nagorno-Karabagh, les élections locales de 2021 se sont révélées être un défi majeur pour l'administration électorale, les partis politiques, les candidats et les électeurs.

52. Par rapport aux élections observées précédemment, le Congrès salue certaines évolutions positives, concernant principalement l'élimination ou la réduction significative des risques de formes spécifiques de fraude électorale, telles que l'achat de voix, le vote carrousel ou le vote assisté et familial. Selon les interlocuteurs du Congrès, les électeurs ont été libres d'exprimer leurs opinions en votant, bien que demeure le problème de la formation des électeurs sur la signification des élections, ainsi que sur les procédures de vote complexes. Le jour du scrutin s'est déroulé sans problème majeur et les irrégularités constatées par les observateurs nationaux n'ont pas été de magnitude à influencer le résultat global du scrutin. Des mesures générales anti-Covid ont été mises en œuvre et généralement respectées par les électeurs et les membres de l'administration électorale.

53. Lors des réunions à distance organisées par le Congrès, un consensus global a été noté sur le fait que l'objectif visé par le système proportionnel de renforcer les organisations politiques et d'intensifier leurs activités au niveau local était ambitieux et ne pouvait être atteint en un seul cycle d'élections locales. Le fait que des élections aient eu lieu très peu de temps après la fin du processus de fusion territoriale et que la législation électorale n'ait pas eu suffisamment de temps pour se consolider a joué un rôle dans ce contexte.

54. En outre, les procédures de vote complexes et les modèles différents de bulletins de vote en fonction de la course électorale se sont avérées trop compliquées pour les électeurs et, par conséquent, les procédures devraient être simplifiées et un modèle uniforme des bulletins de vote devrait être introduit, bien avant les prochaines élections.

55. L'introduction de quotas de genre au niveau local est une évolution positive et un développement salué par la délégation du Congrès. Toutefois, des efforts supplémentaires devraient être déployés pour que les femmes jouent véritablement un rôle tant dans la sphère politique que dans l'exercice de mandats publics locaux et pour augmenter le nombre de femmes maires. Des mécanismes supplémentaires devraient être mis en place pour empêcher que les obligations légales concernant de tels quotas ne soient contournées.

56. La plupart des bureaux de vote n'étaient pas encore complètement accessibles aux personnes en situation de handicap pour qu'elles puissent exercer pleinement leur droit de vote. Des initiatives visant à améliorer cette situation ont été prises pour les élections locales de 2021 et seront, avec espoir, pleinement mises en œuvre avant les prochaines élections.

57. La brièveté des délais d'application des réformes territoriale et électorale a contribué à la confusion des électeurs et des acteurs politiques qui n'ont eu que peu de temps pour se familiariser avec les changements et les nouvelles procédures. Par conséquent, afin de renforcer la stabilité de la législation électorale, aucune autre modification du cadre juridique ne devrait être adoptée si proche des élections, conformément au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise.

58. Des efforts supplémentaires devraient être déployés, suffisamment tôt avant les prochaines élections locales, pour améliorer le cadre législatif du financement de la campagne électorale et son suivi et contrôle.

30 <https://www.elections.am/News/Item/605>

ANNEXE

MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE À DISTANCE
5 décembre 2021 – Elections locales partielles en Arménie
Programme final
Réunions en ligne, 2-3 décembre 2021

Jeudi 2 décembre 2021

- 09:50 – 10:05 Accueil de la délégation
- **Mme Renate ZIKMUND**, Directrice du Service des activités statutaires, des relations extérieures et de la coopération
- 10:15 – 11:00 Rencontre avec des représentants de la communauté internationale à Erevan
- Union Européenne, **Mme Maria PAPAMICHAIL**, Chargée des questions politiques
 - Etats-Unis, **M. Charles ZAKHEM**, Collaborateur associé du Département politique et économique
- 11:10 – 12:30 Rencontre avec le Président de la Commission Electorale Centrale d'Arménie, **M. Tigran MUKUCHYAN**
- Pause-déjeuner
- 14:00 – 14:45 Rencontre avec le Ministre-adjoint de l'Administration territoriale et du développement, **Mr Vache TERTERYAN**
- 14:50 – 15:30 Rencontre avec le Président de l'Association des Communautés d'Arménie (CAA) **M. Emin YERITSYAN**
- 15:35 – 16:30 Réunion avec Mme **Ani DALLAKYAN** et **Mme Gayane SIMONYAN**, Chargées de projet sénior, Bureau du Conseil de l'Europe à Erevan

Vendredi 3 décembre 2021

- 09:50 – 10:05 Accueil de la délégation
- **Mme Renate ZIKMUND**, Directrice du Service des activités statutaires, des relations extérieures et de la coopération
- 10:15– 11:15 Rencontre avec des représentants d'organisations locales d'observation électorale
- Transparency International Arménie, **Mme Sona AYVAZYAN**, Directrice Exécutive
 - Helsinki Citizens' Assembly, **M. Arthur SAKUNTS**, Président et **Mme Vardine GREGORYAN**, Coordinatrice
 - Union of Informed Citizens, **M. Daniel IOANNISYAN**, Directeur des Programmes
- 11:25– 12:30 Rencontre avec des représentants d'organisations internationales d'observation électorale à Erevan
- International Foundation for Electoral Systems (IFES), **M. Aghasi YESAYAN**, Spécialiste principal des élections
 - National Democratic Institute, **Mme Laura NICHOLS**, Directrice principale régionale et **M. Hovhannes HARUTYUNYAN**, Chargé de projet
 - International Republican Institute (IRI), **M. James De Witt**, Directeur régional et Mme **Anna NAGHDALYAN**, Chargée de programme

Pause-déjeuner

- 14:00 – 15:00 Rencontre avec des représentants des médias
- **M. Narek KIRAKOSYAN**, Factor.am
 - **Mme Tatevik HARUTYUNYAN**, Aravot.am
 - **Mme Sara PETROSYAN**, Hetq
- 15:10 – 16:10 Rencontre avec des candidats aux élections locales du 5 décembre 2021
- **M. Karen ARSHAKYAN**, Communauté d'Akhuryan, Alliance pour la Victoire (#1)
 - **M. Grigor PETROSYAN**, Communauté d'Amasia, Parti Contrat Civil (#2)
 - **M. Arkadiy KARAPETYAN**, Communauté d'Aparan, Alliance "Karen Yeghiazaryan" (#4)
 - **M. Samvel EGNATOSYAN**, Communauté d' Amasia, Alliance Arpi-Amasia (#30)
 - **Mme Mariam STAMBOLTSYAN**, Communauté d'Akhuryan, Alliance Akhuryan (#37)
- 16:15 – 16:30 Débriefing

| |
|------------------------------|
| Jeudi 9 décembre 2021 |
|------------------------------|

- 09:00 – 10:00 Débriefing avec des observateurs locaux et internationaux
Bluejeans
- Helsinki Citizens' Assembly, **M. Arthur SAKUNTS**, Président et **Mme Vardine GREGORYAN**, Coordinatrice
 - International Foundation for Electoral Systems (IFES), **M. Aghasi YESAYAN**, Spécialiste principal des élections
 - Union Européenne, **Mme Maria PAPAMICHAIL**, Chargée des questions politiques
 - Etats-Unis, **M. Charles ZAKHEM**, Collaborateur associé du Département politique et économique

| |
|-------------------|
| Délégation |
|-------------------|

Membres du Congrès/ Représentants du Congrès auprès du Conseil des Elections Démocratiques de la Commission de Venise

M. Stewart DICKSON, Royaume-Uni (R, GILD), Rapporteur
Mme Gunn Marit HELGESEN, Norvège (R, PPE/CCE)
M. Vladimir PREBILIC, Slovénie (L, SOC/V/DP)
Mme Carla DEJONGHE, Belgique (R, GILD)

Experte

Mme Jelena JERINIC, membre du Groupe d'Experts Indépendants sur la Charte européenne de l'autonomie locale (GEI)

Secrétariat du Congrès

Mme Renate ZIKMUND, Cheffe du Service des activités statutaires, des relations extérieures et de la coopération
M. Adam DRNOVSKY, Chargé de l'observation des élections
Mme Mathilde GIRARDI, Chargée de l'observation des élections
Mme Martine ROUDOLFF, Assistante, Observation des élections locales et régionales