



**Doc. 15427**

06 janvier 2022

## Observation des élections législatives en République kirghize (28 novembre 2021)

### Rapport d'observation d'élection

Commission ad hoc du Bureau

Rapporteure: Mme Marina BERLINGHIERI, Italie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

### 1. Introduction

1. Le 20 septembre 2021, M<sup>me</sup> Nurzhan Shaildabekova, Présidente de la Commission centrale des élections et des référendums (CCE) de la République kirghize, a invité officiellement l'Assemblée parlementaire à observer les élections législatives du Jogorku Kenesh (parlement) prévues le 28 novembre 2021. Le 30 septembre 2021, le Bureau de l'Assemblée a décidé d'observer ces élections et a constitué à cette fin une commission ad hoc composée de 11 membres (SOC: 3, PPE/DC: 3, ADLE: 2; CE/DA: 2 et GUE: 1), a approuvé la composition de la commission ad hoc et a désigné M<sup>me</sup> Marina Berlinghieri comme présidente (voir annexe 1).

2. Conformément à l'accord de coopération signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) le 4 octobre 2004, un représentant de la Commission de Venise a été invité à se joindre la commission ad hoc en tant que conseiller juridique.

3. La commission ad hoc a œuvré dans le cadre d'une Mission internationale d'observation des élections (MIOE) qui comprenait également des observateurs de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de la mission d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH).

4. La commission ad hoc s'est réunie à Bichkek du 26 au 29 novembre 2021. Dans le cadre du programme des réunions communes, elle a rencontré les dirigeants et les représentants des principaux partis politiques en lice pour les élections, la présidente de la CCE, la cheffe de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et son équipe, ainsi que des représentants de la société civile, des organisations internationales et des médias. Le programme des réunions de la commission ad hoc figure à l'annexe 2.

5. Le jour du scrutin, le 28 novembre 2021, la commission ad hoc s'est divisée en sept équipes qui ont été déployées à Bichkek et dans les environs, ainsi que dans les localités de Kant, Sokoluk, Tokmok et Cholpon-Ata.

6. La MIOE a conclu que les élections législatives au Kirghizistan ont été compétitives, mais qu'elles n'ont pas suscité un engagement significatif de la part des électeurs en raison d'une campagne étouffée, de changements constitutionnels affaiblissant le parlement et de modifications législatives importantes concernant des aspects clés de l'élection. La législation électorale généralement adéquate a été sapée par des limitations des droits civils et politiques ainsi que par une séparation des pouvoirs et une indépendance du pouvoir judiciaire réduites. Les électeurs avaient le choix entre un large éventail d'options politiques. Les préparatifs des élections ont été gérés efficacement par l'administration électorale, et le jour du scrutin s'est déroulé dans le calme. Le communiqué de presse publié par la mission internationale d'observation électorale se trouve à l'annexe 3.



7. La commission ad hoc souhaite remercier les autorités de la République kirghize pour le soutien apporté, ainsi que les chefs et membres des délégations parlementaires de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et de la MOE de l'OSCE/BIDDH pour leur remarquable coopération.

## 2. Contexte politique et cadre juridique

8. Le Parlement kirghize Jogorku Kenesh a été le premier et le seul des pays d'Asie centrale à recevoir le statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée en 2014. Le 8 avril 2014, l'Assemblée adoptait la [Résolution 1984 \(2014\)](#) dans laquelle elle considérait comme essentielles les questions suivantes relatives aux élections:

- organiser des élections libres et équitables conformément aux normes internationales pertinentes et améliorer le cadre juridique électoral en coopération avec la Commission de Venise;
- renforcer l'intérêt du public pour le processus démocratique et le sensibiliser à ce dernier, ainsi que garantir un niveau plus élevé de participation aux élections et d'implication des citoyens dans la vie politique;
- renforcer la surveillance publique des élections par des observateurs indépendants, notamment en renforçant les capacités des réseaux d'observateurs nationaux.

9. Le 4 octobre 2015, l'Assemblée observait les élections législatives et concluait que «[l]es élections législatives au Kirghizistan ont été compétitives et ont offert aux électeurs un large choix; les électeurs ont pu choisir librement parmi un grand nombre de candidats. Le vote a également été transparent; le jour du scrutin s'est déroulé dans le calme et le vote a été plutôt bien organisé. Néanmoins, le Kirghizistan doit améliorer son cadre juridique électoral, et plus particulièrement sa mise en œuvre, afin de garantir le droit constitutionnel de tous les citoyens à participer aux élections, d'améliorer la protection de leurs données biométriques et d'établir des règles strictes concernant leur utilisation. La transparence du financement des campagnes électorales et des partis politiques doit être renforcée».

10. L'Assemblée a également observé les élections présidentielles de 2011 et 2017 en République kirghize. En raison des contraintes de déplacement imposées par la pandémie de covid-19, elle n'a pas pu observer les élections législatives du 4 octobre 2020, ni l'élection présidentielle du 10 janvier 2021. La mission limitée d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH du 5 octobre 2020 a conclu que «ces élections se sont déroulées dans le cadre d'une législation améliorée et les droits et libertés fondamentaux ont été globalement respectés. La campagne a été compétitive et les candidats ont pu, en général, mener leurs activités librement, mais des allégations crédibles d'achat de voix restent une préoccupation sérieuse. Les élections ont été gérées efficacement, malgré les défis posés par la pandémie de covid-19, mais un certain nombre de décisions controversées de la CCE ont soulevé des questions quant à son impartialité. Bien que les radiodiffuseurs publics aient rempli leur obligation de fournir un temps d'antenne gratuit aux candidats, le manque général de reportages journalistiques critiques et de débats sur des questions précises a réduit la qualité et la variété des informations disponibles pour les électeurs. Le jour du scrutin s'est déroulé de manière ordonnée et le processus a été généralement transparent et bien administré, bien que les protocoles sanitaires n'aient pas toujours été respectés.»

11. La durée du mandat du parlement, élu le 4 octobre 2015, devait prendre fin en octobre 2020. Cependant, en raison de troubles civils, suite à des allégations crédibles de fraude électorale, la CCE a annulé les résultats de ces élections deux jours plus tard. Sadyr Japarov<sup>1</sup>, un ancien député libéré de prison pendant le soulèvement politique, a été investi Premier ministre intérimaire. Le 15 octobre 2021, après la démission du président Sooronbay Jeenbekov, Sadyr Japarov a également assumé la présidence par intérim.

12. Le 21 octobre 2020, conformément aux articles 38 et 63 de la loi constitutionnelle de la République kirghize «Sur les élections du président de la République kirghize et des députés du Jogorku Kenesh de la République kirghize», la CCE décidait de convoquer de nouvelles élections et fixait la date du scrutin au 20 décembre 2020. Cependant, un jour plus tard, le parlement adoptait, en trois lectures, la loi constitutionnelle «Sur la suspension de certaines normes de la loi constitutionnelle de la République kirghize

---

1. Sadyr Japarov, un ancien membre du Parlement kirghize de 2005 à 2007 et de 2010 à 2013, a passé quatre ans en exil sous le régime du président Almazbek Atambayev et de son successeur et allié Sooronbai Jeenbekov. Il a également fait deux séjours en prison jusqu'à ce que ses partisans le libèrent en octobre 2020: le premier pour son rôle dans un rassemblement politique qui a tourné à la violence, et le second pour son implication présumée dans l'enlèvement d'un politicien rival. Ces deux incidents étaient liés aux campagnes menées par Japarov contre les propriétaires canadiens de la mine de Kumtor, la plus grande mine d'or du Kirghizistan.

«Sur les élections du président de la République kirghize et des députés du Jogorku Kenesh de la République kirghize», qui a suspendu les articles 38 et 63 et la décision a été prise que les nouvelles élections devraient être annoncées conformément à la législation de la République kirghize, mais au plus tard le 1er juin 2021.

13. Entre la mi-octobre et le début du mois de novembre 2020, à l'initiative de M. Japarov, le parlement a proposé une nouvelle Constitution introduisant une forme de gouvernement présidentiel avec des pouvoirs considérablement accrus pour le président. Le 17 novembre 2020, à la suite de la demande de la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République kirghize, la Commission de Venise a publié un mémoire urgent d'*amicus curiae* concluant que pendant une période de prorogation, c'est-à-dire de diminution des pouvoirs, le parlement ne devrait être autorisé qu'à exercer certaines fonctions ordinaires, et non à approuver des mesures extraordinaires, y compris des réformes constitutionnelles, et soulignant que toute suspension des élections devrait être la plus courte possible<sup>2</sup>. Toutefois, le 2 décembre 2020, la Chambre constitutionnelle a jugé que le parlement avait agi conformément à la Constitution en reportant les élections en vue de la réforme constitutionnelle, arguant qu'il s'agissait d'une nécessité exceptionnelle en période d'instabilité.

14. Le 10 janvier 2021, l'élection présidentielle a eu lieu et a vu la victoire de Sadyr Japarov qui a obtenu 79% des voix. Le taux de participation général n'a été que de 33%. Parallèlement à l'élection présidentielle, un référendum constitutionnel a été organisé, demandant aux électeurs de choisir leur forme de gouvernement préférée. 84% des votants ont opté pour une forme de gouvernement présidentiel plutôt que pour un système parlementaire, ce qui a également permis l'extension des pouvoirs présidentiels.

15. Le passage à un système entièrement présidentiel a été initié par le Président Japarov qui, depuis son entrée en fonction en janvier 2021, a considérablement façonné l'environnement politique actuel et pris des décisions modifiant l'équilibre des pouvoirs dans le pays qui était jusqu'alors considéré comme l'une des démocraties les plus éminentes d'Asie centrale. Il a immédiatement reporté les élections législatives à l'automne 2021. Un nouveau projet de Constitution a été dévoilé en février 2021, ce qui a entraîné un nouvel appel à un nouveau référendum. Le 19 mars 2021, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont adopté un avis juridique conjoint sur le projet de Constitution<sup>3</sup>, qui conclut que certaines dispositions du projet de loi menacent le nécessaire équilibre des pouvoirs et la protection des libertés individuelles essentielles à la démocratie et à l'État de droit.

16. Le 11 avril 2021, le référendum constitutionnel visant à approuver la nouvelle Constitution a eu lieu en même temps que les élections locales. Au total, 36,7% des électeurs éligibles ont participé au référendum (alors que le seuil requis était de 30%), dont 79,2% ont voté en faveur de la Constitution présidentielle.

17. La nouvelle Constitution est entrée en vigueur le 5 mai 2021, faisant passer la forme de gouvernement de parlementaire à présidentielle, conformément aux résultats du référendum de janvier 2021. Elle réduit la taille du parlement de 25% et donne au Président le pouvoir de nommer les juges et les responsables des forces de l'ordre. Selon la nouvelle Constitution le Président est en mesure d'effectuer deux mandats de cinq ans, contre un seul mandat de six ans auparavant. La nouvelle Constitution a également accordé au Président le pouvoir d'initiative législative et des référendums, ce qui était auparavant la prérogative du parlement. En outre, le Président a désormais le droit de nommer le président du cabinet des ministres (le poste de premier ministre a été supprimé) et de retirer aux députés leur immunité en matière de poursuites pénales.

18. En outre, l'article 7 de la nouvelle Constitution a également accordé des pouvoirs à une nouvelle institution – la *kurultai* nationale (une assemblée représentative publique). La *kurultai* dispose de prérogatives essentielles, notamment la capacité de proposer la révocation des membres du Cabinet des ministres et des chefs des organes exécutifs, le droit d'initiative législative et le pouvoir de participer à la nomination d'un tiers des représentants du Conseil judiciaire<sup>4</sup>. La raison d'être de l'introduction de ce nouvel organe, doté de prérogatives aussi larges et sans obligation de rendre des comptes, n'est ni claire ni justifiée. De même, son statut vis-à-vis du Jogorku Kenesh, en tant que «plus haut organe représentatif», n'est pas clair.

---

2. Voir [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)040-e).

3. Voir [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)007-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)007-e).

4. La norme constitutionnelle n'est pas très claire, puisqu'elle se contente d'énumérer le Président, le Jogorku Kenesh, le Kurultai du peuple et la communauté juridique comme les entités qui désignent un tiers des représentants au Conseil judiciaire.

19. Le 21 avril 2021, le parlement intérimaire, dont le mandat avait été prolongé jusqu'à la fin du mois de juin, a adopté un projet de loi visant à modifier le Code pénal et le Code de procédure pénale afin d'élargir le champ des poursuites pénales à l'encontre des organisations jugées "extrémistes" pour y inclure celles qui incitent à l'«inimitié politique». Human Rights Watch a estimé que cette réforme pourrait exposer l'opposition politique et les groupes de défense des droits de l'homme à des risques accrus.

20. Le 17 juin 2021, le parlement intérimaire a adopté un projet de loi qui impose des obligations supplémentaires en matière de rapports financiers aux ONG opérant dans le pays. Le président Japarov l'a promulgué le 26 juin 2021. Reflétant largement la "loi sur les agents étrangers" de la Russie, la loi impose aux ONG des obligations financières et de déclarations onéreuses, que de nombreux représentants d'ONG considèrent comme dangereuses pour la poursuite des activités des ONG au Kirghizistan.

21. Le 28 juillet 2021, le parlement a adopté la «loi sur la protection contre les informations fausses et inexactes». Cette loi, promulguée par le Président Japarov en août 2021, permet au gouvernement de bloquer certains types d'informations en ligne sans décision de justice. Human Rights Watch a affirmé que cette loi constitue une grave menace pour les droits de l'homme et la liberté d'expression dans le pays et pourrait ouvrir la voie à une censure gérée par l'État. La législation a été initialement proposée en juin 2020 par deux députés qui ont affirmé qu'elle contribuerait à «protéger l'honneur et la dignité des personnes salies par de fausses allégations en ligne», mais elle a été rejetée par le parlement. Cependant, selon l'International Fact-Checking Network (IFCN), la loi est identique à la législation russe, adoptée en 2014, qui restreint l'utilisation des réseaux d'information et de télécommunication. Lorsque la loi a été présentée au parlement en juin, elle n'a pas réussi à obtenir les votes d'un nombre suffisant de députés. Moins d'un mois plus tard cependant, elle a été adoptée par le parlement sans mandat, suite à un appel du Président Japarov aux députés.

22. Bien que plusieurs organismes internationaux aient initialement salué l'élection présidentielle de janvier 2021 comme «une étape importante pour le retour du Kirghizistan à la stabilité politique»<sup>5</sup>, le début de l'élection du Président Japarov a vu le Kirghizistan subir un sérieux recul démocratique, avec une chute de son classement mondial de Freedom House dans la catégorie «non libre». Plusieurs militants et universitaires qui ont critiqué les autorités ont été accusés de trahison après avoir été accusés d'appeler à une prise de pouvoir violente. Selon Reporters sans frontières (RSF), des journalistes et des blogueurs ont été pris pour cible pour s'être élevés contre la corruption présumée dans les secteurs public et privé. Le Kirghizistan a été classé 79<sup>e</sup> sur 180 pays dans le classement mondial de la liberté de la presse de 2021.

23. Dans le cadre de la nouvelle Constitution, l'équilibre des pouvoirs se déplace de plus en plus vers l'exécutif, le Président pouvant révoquer les ministres à volonté. Le 12 octobre 2021, un mois avant les élections législatives, le Président Japarov a remanié le gouvernement, nommant le ministre de l'économie et des finances Akylbek Japarov (sans lien de parenté avec le Président) au poste de président du cabinet des ministres, fusionnant ainsi les postes de premier ministre et de chef de cabinet du président. Une seule femme (sur 19) est représentée dans le nouveau cabinet – M<sup>me</sup> Dinara Kutmanova, ministre des Ressources naturelles, de l'Environnement et de la Supervision technique.

24. Quelques jours avant les élections, le Comité d'État pour la sécurité nationale (CESN) du Kirghizistan a annoncé l'arrestation de 15 suspects dans le cadre d'un complot présumé pour une prise de pouvoir violente. Les noms des personnes arrêtées n'ont pas été révélés, mais cela a eu un effet glaçant sur la campagne électorale.

25. Le cadre juridique des élections législatives comprend:

- la Constitution de la République kirghize de 2021;
- la loi constitutionnelle de la République kirghize «Sur les élections du président de la République kirghize et des députés du Jogorku Kenesh de la République kirghize» (modifiée en dernier lieu en août 2021; ci-après «la loi électorale»);
- la loi sur la commission centrale pour les élections et la conduite des référendums (à partir de juin 2021; ci-après «loi sur la commission électorale»);
- la loi sur les commissions électorales pour l'organisation des élections et des référendums (depuis juin 2011; ci-après «loi sur les commissions électorales et référendaires»).

---

5. Voir la déclaration du Service européen pour l'action extérieure du 11 janvier 2021: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/91322/kyrgyz-republic-statement-spokesperson-presidential-elections-and-referendum-future-political\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/91322/kyrgyz-republic-statement-spokesperson-presidential-elections-and-referendum-future-political_en).

26. Il existe également des dispositions relatives aux processus électoraux dans le Code des procédures administratives et le Code pénal, ainsi que des instructions et des décisions publiées par la CCE. Parmi les autres lois applicables figurent la loi sur les partis politiques et la loi sur les manifestations.

27. La nouvelle Constitution ne fournit aucune indication sur le nouveau système électoral. Cependant, en ce qui concerne les questions liées aux élections, la Constitution a introduit plusieurs clauses qui restreignent certains droits civils et politiques, contrairement aux recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH. Par exemple, elle a introduit la possibilité de rappeler les députés, a relevé l'âge d'éligibilité pour se présenter aux élections législatives de 21 à 25 ans et a accordé au Président un rôle clé dans la nomination des juges aux niveaux national et local.

28. La nouvelle loi électorale, initiée par le Président, a été approuvée par la commission parlementaire sur le droit constitutionnel le 27 juillet 2021 et promulguée par le Président le 27 août, soit trois jours seulement avant le début de la campagne électorale, ce qui n'a pas permis aux électeurs et aux agents électoraux de se familiariser avec le nouveau système et les nouvelles procédures. Les changements ont été adoptés par le parlement intérimaire par le biais d'une procédure accélérée qui ne prévoyait aucune consultation inclusive ou significative et compromettait la stabilité de la loi électorale.

29. Selon la loi modifiée, le nombre total de membres du parlement est passé de 120 à 90, dont 54 sont élus à la représentation proportionnelle dans une circonscription nationale unique et 36 sont élus dans des circonscriptions à mandat unique, sur la base d'un système électoral majoritaire<sup>6</sup>. Un candidat ne doit plus être un résident enregistré de la circonscription dans laquelle il choisit de se présenter.

30. Pour se qualifier pour la répartition des sièges dans le cadre de la composante proportionnelle, les partis politiques doivent franchir un seuil de 5% des votes exprimés à l'échelle nationale et de 0,5% dans chacune des sept régions et dans les villes de Bichkek et d'Osh. Malgré le nombre de voix obtenues, un parti ne peut obtenir qu'un maximum de 27 sièges par le biais de la composante proportionnelle. Si, à l'issue du scrutin, un parti remporte plus de 27 mandats, les mandats restants seront répartis entre les partis qui ont franchi les seuils. La loi ne prévoit pas ce qui se passera si un seul parti franchit le seuil. Bien qu'elle puisse être destinée à promouvoir le pluralisme, la limitation du nombre de sièges parlementaires qu'un parti peut remporter remet en cause le principe de l'égalité du vote et de la libre expression de la volonté des électeurs.

31. Les listes des partis doivent compter au moins 30% de candidats de chaque sexe, et un candidat sur quatre doit être d'un sexe différent. Chaque liste doit également compter au moins 15% de candidats issus de minorités ethniques et 15% de candidats âgés de moins de 35 ans, ainsi qu'au moins deux candidats handicapés. Dans les circonscriptions uninominales, le candidat qui reçoit le plus de voix exprimées dans le district est élu. Certains analystes ont fait valoir dès le départ que les changements apportés aux règles électorales allaient diminuer le nombre de femmes au parlement. Le quota de 30% de femmes, de personnes handicapées et de jeunes candidats sur les listes de parti reste en place, mais uniquement pour les 54 sièges pourvus par vote préférentiel ou par liste de parti. Les compétitions électorales dans les circonscriptions uninominales favorisent traditionnellement les candidats masculins, ce qui rend extrêmement difficile aux femmes et aux autres groupes sous-représentés de briguer ces sièges.

32. Plusieurs autres changements ont été introduits par les nouveaux amendements. Par exemple, les partis enregistrés moins de six mois avant le jour du scrutin sont désormais autorisés à présenter des candidats, ce qui a entraîné la prolifération de nouveaux partis avant les élections. En effet, 73 formations politiques, pour la plupart nouvelles, se sont portées candidates et 21 ont été enregistrées pour les élections législatives de 2021. En outre, une limite au nombre de militants engagés a été introduite: pour les partis politiques, pas plus de 10 000 personnes et pour les députés à mandat unique, pas plus de 500 personnes peuvent être mobilisées pendant la période de campagne.

33. En outre, l'utilisation du formulaire n° 2, qui permettait aux électeurs kirghizes de s'inscrire pour voter en dehors de leur district d'origine officiel, a été supprimée. Le système antérieur avait pour but de permettre aux travailleurs migrants de voter là où ils travaillaient, mais après qu'un nombre record de bulletins de ce type ait été déposé lors de la précédente élection annulée en octobre 2020, il a été perçu que ces formulaires avaient été utilisés de manière abusive pour manipuler les totaux de votes dans les différentes régions.

34. Une série de problèmes n'ont toujours pas été résolus par la nouvelle législation. Par exemple, la transparence et la responsabilité restent inaccessibles, ignorant plusieurs recommandations de longue date de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Il n'existe pas d'organe indépendant chargé d'améliorer la

---

6. La loi électorale, article 59. Voir <https://shailoo.gov.kg/media/aidana/2021/09/03/tsvtdx.pdf>.

transparence du financement des campagnes et des rapports financiers des partis, ce qui pourrait répondre à certaines des préoccupations susmentionnées concernant l'achat de voix et la manipulation des partis par des intérêts monétaires.

### **3. Administration électorale, listes électorales et enregistrement des candidats**

35. Ces élections ont été administrées par la CCE, 36 commissions électorales de district (CED) nouvellement formées, 54 commissions électorales territoriales (CET) et 2494 commissions électorales de circonscription (CEC). Le vote à l'étranger s'est déroulé dans 59 bureaux de vote établis dans les ambassades et consulats kirghizes.

36. Les CET et les CEC sont formées pour des mandats de cinq ans. Les CET sont formées par la CCE avec au moins 11 membres, et les CEC sont formées par les CET avec au moins 7 membres. La moitié des membres de chaque CET et CEC doit être désignée par les partis politiques et l'autre moitié par les organes d'autonomie locale. Chaque parti politique ne peut nommer qu'un seul membre par commission. Selon le BIDDH, environ 70% des membres des CEC sont des femmes.

37. La création des CED a été prévue dans les amendements d'août 2021 à la loi électorale. Les CED sont formées par la CCE pour la période de préparation et de tenue des élections des membres du Jogorku Kenesh, parmi les membres des commissions électorales territoriales concernées, fonctionnant dans les circonscriptions respectives. Elles ne comptent pas moins de 12 membres. Les CED mettent fin à leurs pouvoirs par décision de la CCE, après la publication officielle des résultats des élections des membres du Jogorku Kenesh. Le schéma et les nouvelles limites des circonscriptions électorales ont été adoptés par la CCE le 5 septembre 2021 et modifiés le 15 septembre 2021. Contrairement au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, la nouvelle loi autorise un écart allant jusqu'à 20% de la moyenne. La CCE a expliqué que cet écart était dû aux spécificités de la répartition géographique de la population au sein du pays.

38. La composition de la CCE est de 12 membres exerçant leurs fonctions pour une période de cinq ans. La nouvelle Constitution a modifié le mode de désignation des membres de la CCE. La Constitution précédente stipulait qu'un tiers des membres de la CCE était choisi par le Président, un tiers par la majorité au pouvoir au parlement et un tiers par l'opposition parlementaire. La nouvelle Constitution, en revanche, prévoit que le Président nomme la moitié des membres, l'autre moitié étant désignée par le parlement. Cette mesure empiète davantage sur le principe de la séparation des pouvoirs entre les branches exécutive et législative. La suppression de l'exigence de la participation de l'opposition parlementaire à la composition de la CCE est également problématique.

39. Les activités de la CCE sont menées de manière collégiale, publique et ouverte, sur la base de la libre discussion et de la résolution des questions relevant de son autorité. Les représentants des organes d'Etat, des organes d'autonomie locale, des candidats, des partis politiques, des organisations à but non lucratif, des médias, des candidats, des membres des groupes d'initiative, des observateurs, des observateurs internationaux peuvent assister aux réunions de la CCE. Lors de l'examen des propositions, des demandes et des plaintes, les parties intéressées et leurs représentants ont le droit d'être présents.

40. Les décisions de la CCE concernant l'adoption des règlements de la CCE sur diverses questions, telles que le soutien financier à la préparation et à la conduite des élections, des référendums, l'enregistrement des candidats, l'annulation de l'enregistrement des candidats, les listes de candidats, le refus d'enregistrer des candidats, les résultats des élections et des référendums, la reconnaissance de l'échec ou de la nullité d'une élection ou d'un référendum, la répétition du vote ou la répétition des élections, l'annulation de la décision de la commission électorale inférieure, la dissolution des commissions électorales inférieures, la révocation anticipée du président ou des vice-présidents de la CCE, doivent être adoptées lors d'une réunion par les deux tiers des voix du nombre établi de membres de la CCE. Les décisions de la CCE sur les autres questions sont prises à la majorité des voix du nombre établi de membres de la CCE.

41. L'actuelle CCE a été nommée le 30 juin 2021. Huit de ses douze membres sont nouveaux; le président occupe ce poste depuis 2016. Selon la MOE du BIDDH, les sessions de la CCE observées étaient généralement collégiales et les décisions étaient le plus souvent adoptées à l'unanimité. Cependant, toutes les décisions, notamment celles relatives aux plaintes, n'ont pas été rendues publiques en temps voulu. Dans le temps très limité dont elle disposait, la CCE a organisé une campagne d'information complète afin de former les électeurs et l'administration électorale à tous les niveaux pour faire face aux complexités du nouveau système électoral et des bulletins de vote. Cette tâche herculéenne mérite d'être reconnue.

42. Au Kirghizistan, l'inscription des électeurs est passive et les listes électorales sont extraites du Registre unifié de la population, géré par le Service d'enregistrement de l'État (SRS). Le registre inclut les citoyens sur la base de leurs données personnelles et biométriques (photo et empreintes digitales), qui sont utilisées pour l'identification des électeurs le jour du scrutin. Les CEC sont tenues d'afficher une liste préliminaire des électeurs à vérifier par les électeurs résidant sur le territoire du bureau de vote respectif 70 jours civils avant le jour du scrutin. La CCE, au plus tard 35 jours civils avant le jour du scrutin, établit une liste d'électeurs test contenant des informations actualisées sur les électeurs et l'envoie aux CEC, qui ont l'obligation de rendre publique la liste d'électeurs test 30 jours civils avant le jour du scrutin. En cas d'erreur ou d'inexactitude, ou si un électeur ne figure pas sur la liste préliminaire, les électeurs ont le droit de s'adresser à la CEC concernée, au plus tard 15 jours civils avant le jour du scrutin.

43. L'article 3, paragraphe 4, de la loi électorale retire le droit de suffrage passif à un citoyen dont «la condamnation n'a pas été annulée conformément à la procédure établie par la loi». En vertu de cette disposition, le droit passif de suffrage est refusé sur la base de toute condamnation, quelle que soit la nature du crime. Dans leurs avis de 2011 et 2014, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé que la loi soit modifiée de manière à ce que le déni du droit de suffrage passif ne puisse intervenir que lorsqu'une personne a été condamnée pour avoir commis un crime d'une telle gravité que la perte des droits politiques est proportionnelle au crime commis et seulement lorsqu'un juge a déterminé spécifiquement que les circonstances de l'affaire individuelle exigeaient la déchéance du droit de vote<sup>7</sup>.

44. La liste des électeurs utilisée pour ces élections législatives était basée sur le registre unifié de la population, qui comprend les données biométriques de tous les citoyens enregistrés. La liste électorale finale comprenait 3 703 420 électeurs pour les élections dans les circonscriptions uniques sur la base du système électoral proportionnel et 3 619 292 électeurs pour les élections dans les circonscriptions à mandat unique sur la base du système électoral majoritaire. La différence provient du fait que certains travailleurs migrants ne pouvaient pas voter pour des candidats dans les circonscriptions à mandat unique, mais uniquement pour des candidats figurant sur les listes des partis. Un nombre supplémentaire de 84 128 électeurs ont été enregistrés pour voter dans les 59 bureaux de vote à l'étranger. Malgré les efforts déployés par les autorités pour accroître l'inclusivité du registre des électeurs, quelque 280 000 personnes n'avaient pas encore fait l'objet d'un enregistrement biométrique et restaient donc *de facto* privées du droit de vote.

45. La nouvelle Constitution prévoit que tout citoyen de la République kirghize ayant atteint l'âge de 25 ans le jour des élections et disposant du droit de vote peut se présenter aux élections législatives. Il existe toutefois des exceptions: les citoyens déclarés incapables par un tribunal, ceux qui sont maintenus dans des lieux de détention ou les citoyens dont la condamnation antérieure n'a pas été effacée conformément aux procédures établies par la loi ne sont pas éligibles, contrairement aux recommandations de longue date de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH.

46. La nouvelle loi électorale a introduit une condition supplémentaire pour les candidats – l'enseignement supérieur. Cette condition va clairement à l'encontre des normes et des engagements internationaux, car elle limite considérablement le nombre de citoyens pouvant se présenter<sup>8</sup>. Les membres de la délégation de l'Assemblée n'ont pas du tout été convaincus par l'explication donnée par le représentant de l'exécutif selon laquelle le pays avait besoin d'un «parlement intelligent» et qu'il y avait suffisamment de personnes instruites pour diriger le pays.

47. Le droit de désigner des listes de candidats aux postes de députés du Jogorku Kenesh appartient aux partis politiques qui sont enregistrés et/ou réenregistrés conformément à la procédure établie. La liste des partis politiques qui ont informé la CCE de leur intention de désigner des candidats pour la participation à la circonscription électorale unique sur la base du système électoral proportionnel comprenait 73 partis politiques. La CCE a enregistré la liste des candidats de 21 de ces partis politiques dans la circonscription unique sur la base du système électoral proportionnel. Dans les circonscriptions uninominales, la CCE a enregistré 321 candidats. Après la décision de 9 candidats de ne pas se présenter, le nombre total de candidats était de 312.

---

7. OSCE/BIDDH et Commission de Venise Avis conjoint sur le projet de loi sur les élections présidentielles et parlementaires, le projet de loi sur les élections aux gouvernements locaux et le projet de loi sur la formation des commissions électorales de la République kirghize, CDL-AD(2011)025, 17-18 juin 2011, para. 19-25; Avis conjoint sur le projet de loi électorale de la République kirghize, CDL-AD(2014)019, 13-14 juin 2014, para. 37-38.

8. On estime qu'environ 40% de la population kirghize est titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

48. Selon la nouvelle législation, la liste des candidats présentée par un parti politique ne doit pas comprendre plus de 54 candidats. Lors de la préparation de la liste de candidats, un parti politique doit s'assurer de la représentation de:

- au maximum 70% de candidats du même sexe, à condition que l'ordre de priorité dans les listes, des femmes et des hommes ne dépasse pas trois positions;
- au moins 15% de candidats de moins de 35 ans, et au moins 3 d'entre eux dans la liste des 25 premiers candidats;
- au moins 15% de candidats d'ethnies différentes, et au moins 3 d'entre eux dans la liste des 25 premiers candidats;
- au moins 2 candidats – personnes handicapées, et au moins un d'entre eux dans la liste des 25 premiers candidats.

49. Le nombre total de candidats inscrits sur les listes était de 1 036, dont 372 femmes (36%), 46 personnes handicapées, 189 appartenant à des minorités nationales (18%) et 267 personnes âgées de moins de 35 ans (26%). Seules 20 femmes (6,5%) et 10 représentants de minorités nationales (3%) briguaient un siège dans une circonscription uninominale. L'absence de dispositions visant à maintenir les quotas après la nomination compromet leur efficacité.

#### **4. Campagne électorale, financement de la campagne et couverture médiatique**

50. Conformément à l'article 23 de la loi électorale, la campagne électorale commence après l'expiration du délai d'enregistrement des candidats et se termine 24 heures avant le début du scrutin. La campagne électorale a commencé dans la nuit du 29 octobre 2021 et s'est terminée le 27 novembre 2021 à 8h00. Le cadre juridique prévoit l'égalité des chances de campagne pour tous les candidats et l'administration électorale est chargée de veiller à ce qu'il soit respecté.

51. La campagne est restée dans une large mesure discrète et sans incident. Compte tenu de la diminution du rôle et des fonctions du parlement à élire, ces élections ont peu attiré l'attention du public. Les candidats inscrits ont pu, en général, faire campagne librement en utilisant une variété de moyens. Les observateurs à long terme de l'OSCE/BIDDH ont toutefois noté que l'appel des autorités à des élections «propres» et le décret présidentiel du 1<sup>er</sup> novembre 2021, ainsi que sa stricte application, notamment par le biais du Comité d'État de la sécurité nationale (CESN), avaient incité les acteurs électoraux à aborder la compétition électorale avec prudence, ce qui avait à son tour étouffé la campagne. Cela a apparemment eu un impact positif en dissuadant les violations des règles de campagne telles que l'achat de voix et l'utilisation abusive des ressources administratives, deux problèmes d'infraction majeurs lors de toutes les élections précédentes. Les partis en lice ont également signé un code de conduite électoral non contraignant dans lequel ils s'engagent à mener une campagne «honnête» et à s'abstenir d'acheter des voix et de faire un usage abusif des ressources administratives.

52. La MIOE a néanmoins été informée d'un certain nombre d'allégations d'achat de votes. Le ministère de l'Intérieur a ouvert des enquêtes dans 21 cas qui lui ont été signalés et aurait été proactif dans le suivi des rapports de violations de la législation électorale, établissant des violations dans au moins 128 cas. La délégation de l'Assemblée a été informée que le rôle trop actif joué par le CESN dans les enquêtes sur les violations présumées des règles de campagne et dans l'interrogatoire de certains candidats connus et de leurs proches a eu un effet intimidant sur certains participants.

53. La campagne a été menée par le biais de rassemblements, de démarchage au porte-à-porte, de distribution de tracts, d'affiches, de panneaux d'affichage et de médias traditionnels, mais aussi, de plus en plus, via les médias sociaux tels que Facebook, Instagram, WhatsApp, Telegram et TikTok. La pandémie de covid-19 et les mesures connexes mises en place n'ont pas semblé entraver les activités de la campagne.

54. Les questions socio-économiques ont dominé la campagne. Les questions liées à la paix interethnique ont occupé une place moins importante dans les discours de campagne que lors des élections précédentes. La MIOE n'a reçu aucune plainte concernant des cas exceptionnels de rhétorique anti-minorité, ce qui est en soi une tendance positive dans un pays qui lutte depuis longtemps contre les tensions interethniques.

55. Le financement des campagnes est réglementé par les articles 40-42 de la loi électorale. Le cadre juridique du financement des campagnes offre un certain niveau de transparence, mais il reste globalement insuffisant. Les candidats peuvent financer leur campagne à partir des fonds des partis qui les ont désignés et de leurs propres ressources, ainsi que par des dons de particuliers et de personnes morales. Les dons en espèces ainsi que les dons provenant de sources étrangères, étatiques ou anonymes et d'organisations

religieuses et caritatives sont interdits. Le financement public direct n'est pas prévu. Bien que la nouvelle loi fixe des limites aux contributions totales des partis politiques, la délégation de l'Assemblée a noté que l'absence de financement public pourrait conduire à l'absence de règles du jeu équitables en termes de financement.

56. Des amendements juridiques récents ont également introduit des limitations sur les sources de financement et les dépenses des candidats individuels dans les circonscriptions uninominales. Cependant, la surveillance de ces aspects et d'autres aspects clés reste non réglementée et inadéquate. La loi électorale n'exige pas la divulgation des sources de financement. En outre, les partis politiques ne sont pas tenus de soumettre des rapports financiers annuels.

57. La loi charge la CCE de superviser le financement des campagnes et de publier sur son site web des informations et des mises à jour sur les revenus et les dépenses des campagnes, mais elle ne prévoit pas d'éventail de sanctions proportionnées et dissuasives pour les violations des règles de financement des campagnes. La CCE a effectivement mis à disposition sur son site web les revenus et les dépenses de tous les candidats aux élections, mais un parti et un certain nombre de candidats n'ont pas respecté les exigences de déclaration.

58. Les avis successifs de la Commission de Venise, de l'OSCE/BIDDH et les recommandations de l'Assemblée ont souligné la nécessité d'une transparence et d'une responsabilité accrues en matière de financement des campagnes électorales et de mécanismes efficaces de contrôle du respect de la loi par le biais d'audits. Malheureusement, malgré certaines améliorations, la recommandation d'établir un mécanisme efficace de contrôle du respect de la loi par le biais d'audits n'a pas encore été mise en œuvre.

59. Selon le suivi de l'OSCE/BIDDH, cinq partis politiques ont été en tête des dépenses de campagne et ont dépensé deux fois plus que tous les autres réunis. Au total, tous les partis politiques de la circonscription nationale ont reçu 216 millions de KGS (2,25 millions d'euros) et dépensé quelque 182 millions (1,9 million d'euros). Dans les circonscriptions uninominales, tous les candidats réunis ont reçu quelque 250 millions de KGS (2,61 millions d'euros) et dépensé 195 millions de KGS (2 millions d'euros).

60. L'avis de 2014 de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH mentionne que la disposition qui stipule que le solde des fonds non dépensés des comptes spéciaux est restitué aux candidats ou aux partis politiques après le jour du vote, sans spécifier de limitation sur la manière dont un candidat ou un parti politique devait utiliser ces fonds restitués, est problématique car elle permet à un candidat de conserver des fonds de campagne non dépensés pour un usage personnel. Cela pourrait avoir un effet corrupteur, car permettre aux candidats d'utiliser des fonds de campagne non dépensés à des fins personnelles pourrait être considéré comme une forme de corruption. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé que cette disposition soit modifiée pour interdire l'utilisation des fonds de campagne non dépensés pour le bénéfice personnel des candidats. Les fonds de campagne non dépensés pourraient être restitués aux donateurs sur une base proportionnelle, donnés à des organisations caritatives ou utilisés à d'autres fins publiques légitimes<sup>9</sup>. Cette recommandation n'a toujours pas été prise en compte.

61. L'environnement médiatique au Kirghizistan est diversifié, avec quelque 1 500 médias, et est considéré comme le plus libre et le plus libéral d'Asie centrale. Toutefois, un marché publicitaire sous-développé limite le développement des médias et compromet leur indépendance financière. La délégation de l'Assemblée a été informée que cela entraîne souvent une autocensure afin d'éviter les sujets controversés et de rester en bons termes avec les alliés politiques des dirigeants et des annonceurs.

62. Les articles 22 à 28 de la loi électorale réglementent les médias pendant les élections. La télévision est la principale source d'information politique, suivie par les médias en ligne. La majorité des chaînes de télévision couvrant l'ensemble du pays sont entièrement ou partiellement détenues par l'État et la loi électorale exige que ces chaînes de télévision allouent au moins une heure de temps d'antenne gratuit par jour ouvrable aux partis en lice pour les prochaines élections. La loi électorale autorise les médias à vendre du temps d'antenne et de l'espace aux candidats, à condition que les prix soient les mêmes pour tous les candidats et qu'ils ne soient pas supérieurs au prix pratiqué six mois avant les élections<sup>10</sup>.

63. La nouvelle Constitution garantit la liberté d'expression, l'accès à l'information et interdit la censure ainsi que la responsabilité pénale pour diffamation. Cependant, elle contient également des dispositions qui sont indûment larges et vagues en ce qui concerne les motifs potentiels pour limiter la liberté d'expression. Le suivi

---

9. Avis de 2014, para. 92.

10. Ibid.

des médias dans le cadre de l'observation des élections par l'OSCE/BIDDH a souligné que la définition restrictive par la CCE de ce qui constitue une campagne dans les médias et le choix de nombreux médias de ne pas couvrir la campagne, ont eu un effet néfaste sur les informations et la couverture éditoriale.

64. Durant l'été 2021, la loi sur la «protection contre les informations inexactes (fausses)» a été adoptée et promulguée. Elle habilite un organisme d'État autorisé à fermer ou à bloquer des sites web contenant des informations jugées «fausses» ou «inexactes», sans décision de justice, sur la base d'une plainte déposée par une personne physique ou morale. Cette loi a été sévèrement critiquée par de nombreux organismes internationaux en raison de son imprécision, qui risque de restreindre gravement la liberté d'expression et de conduire à l'autocensure des reportages d'investigation et critiques.

65. Plusieurs interlocuteurs ont également exprimé leur inquiétude quant aux activités du CESN qui, au cours de l'année dernière, a invité plusieurs professionnels des médias et représentants de la société civile à un interrogatoire informel pour des motifs douteux. Dans l'ensemble, l'imprécision de la législation, associée à l'utilisation de ces méthodes de répression, a eu un effet dissuasif sur les reportages d'enquête ou critiques.

66. En outre, la loi électorale interdit la critique des autres candidats pendant le temps d'antenne gratuit, y compris pendant les débats, et permet à la CCE, en cas de violation, de retirer l'accréditation des médias pour les publicités payantes. De nombreux médias ont donc choisi de ne pas couvrir la campagne. La délégation de l'Assemblée a été informée que la plupart des médias n'offraient que des informations minimales sur les campagnes des candidats, ce qui a limité l'accès des électeurs à l'information au-delà des formats de temps d'antenne gratuit sur les chaînes de télévision publiques. À l'exception de quelques médias en ligne, les reportages critiques et analytiques ont été largement absents de la campagne officielle dans les médias contrôlés, ce qui a limité la capacité des électeurs à faire un choix éclairé.

67. La délégation de l'Assemblée chargée de l'observation des élections réitère la nécessité d'améliorer les dispositions régissant les médias lors des élections, et en particulier de prévoir une couverture équitable des candidats, de respecter le droit des médias d'assurer une couverture éditoriale indépendante des événements de la campagne et de supprimer l'exigence d'une accréditation spéciale pour les médias afin de couvrir la campagne électorale.

## 5. Jour du scrutin

68. Le jour du scrutin, la délégation de l'Assemblée a été divisée en sept équipes qui ont été déployées à Bichkek et dans ses environs, à Kant, Soklul, Tokmok et Cholpon Ata.

69. Le jour du scrutin s'est déroulé dans le calme et le vote a été globalement bien organisé. Le processus de vote a été évalué positivement par les observateurs de la MIOE dans 96% des 1 054 bureaux de vote visités. La délégation de l'Assemblée a salué le professionnalisme du déroulement des procédures de vote dans la grande majorité des bureaux de vote observés, malgré les modifications de dernière minute qui ont changé l'ensemble du système électoral et obligé les CEC à gérer un système compliqué combinant à la fois le vote à mandat unique et le vote préférentiel dans le même scrutin. Les membres des bureaux de vote ont coopéré avec les observateurs internationaux et nationaux, et le processus de vote a été transparent.

70. La transparence a été assurée par un nombre considérable de candidats observateurs et de citoyens observateurs présents dans les bureaux de vote.

71. La délégation de l'Assemblée a identifié un certain nombre de lacunes techniques et d'incompatibilités avec les procédures de vote, mais ces dernières n'étaient pas intentionnelles et n'ont pas porté préjudice aux résultats de ces élections:

- le système de scannage des bulletins de vote a bien fonctionné dans l'ensemble, avec quelques problèmes constatés. Cependant, il a suscité des inquiétudes quant au secret du vote car les choix des électeurs étaient facilement visibles sur les bulletins lorsqu'ils étaient scannés et placés dans les urnes. Ce problème était largement dû à la conception et à l'emplacement des isolements; il n'a pas semblé gêner les électeurs qui votaient;
- la présence de personnes non autorisées, y compris la police, dans les bureaux de vote. Cependant, elles ne semblaient pas interférer avec le processus électoral;
- des cas de non-respect involontaire des procédures de comptage des votes et de préparation des protocoles de résultats ont été constatés.

72. Comme ce fut le cas lors des élections précédentes, les ONG et les organisations d'observateurs ont informé la commission ad hoc de certaines allégations de cas d'achat de voix, de vote contrôlé et d'intimidation des électeurs. La CCE a publié des informations sur 45 plaintes reçues le jour des élections. Les violations présumées étaient principalement liées au non-respect des procédures, au mauvais fonctionnement des scanners de bulletins de vote et à la campagne pendant le jour de l'élection. D'autres plaintes concernaient des campagnes menées en violation du silence électoral, le transport collectif d'électeurs par autobus et quatre cas d'achat présumé de voix.

73. Les observateurs de l'Assemblée ont noté le très faible taux de participation, qui correspond au taux de participation officiel final de 34,94% annoncé par la CCE le 6 décembre (contre 56,5% en octobre 2020). Ce faible taux de participation peut s'expliquer à la fois par la lassitude des électeurs, puisque c'était la quatrième fois cette année qu'ils étaient appelés aux urnes, mais aussi par la désillusion de larges segments de la population, la modification de la loi électorale ayant privé de représentation politique au parlement une plus grande proportion de femmes, de jeunes et les presque 60% de la population sans éducation supérieure.

74. Les six partis suivants ont remporté des sièges au Jogorku Kenesh<sup>11</sup>:

Partie	Pourcentage
Ata-Jurt Kirghizistan (Patrie):	17.30%
Ishenim (Confiance):	13.63%
Yntymak (Harmonie)	10.99%
Alyans (Alliance)	8.34%
Butun (uni) Kirghizistan	7.04%
Yyman Nuru (Rayon d'espoir)	6.15%

75. Trois sont des partis politiques pro-gouvernementaux – Ata-Jurt Kirghizistan (Patrie), Ishenim (Confiance) et Yntymak (Harmonie), tandis que Yyman Nuru (Rayon de Foi) et Alyans (Alliance) ne sont affiliés ni au gouvernement ni à l'opposition. Butun (Unis) Kirghizistan est le seul parti d'opposition dans la nouvelle composition du parlement.

76. La loi électorale prévoit qu'au moins 30% des sièges du parlement doivent être occupés par des femmes. Aucune femme n'a été élue dans les circonscriptions à mandat unique, ce qui ramène le nombre de femmes à un maximum de 18%.

77. Après l'annonce des résultats préliminaires, les partis d'opposition Ata-Meken (Patrie), Azattyk (Liberté), sociaux-démocrates et Uluttar Birimdigi (Union des nationalités), qui n'ont pas réussi à obtenir au moins 5% des voix requises pour obtenir des sièges au parlement, ont dénoncé l'élection lors d'une manifestation organisée à Bichkek le 29 novembre, en invoquant une fraude électorale présumée lors du dépouillement. En effet, un black-out de l'écran de présentation des résultats (pendant 40 minutes) avait montré que plusieurs partis étaient passés sous le seuil électoral de 5%. Le leader d'Ata-Meken, Omurbek Tekebaev, a affirmé que son parti disposait de 6,17% des voix avant que l'écran ne s'éteigne, mais de 3,4% lorsque l'écran s'est rallumé. Le leader d'Uluttar Birimdigi, Nurlan Adaev, a déclaré que son parti s'approchait de la barrière des 5% avec 4,47% des voix lorsque l'écran s'est éteint, mais que le parti a terminé avec seulement 2,39%. En réponse, la présidente de la CCE a affirmé que le dysfonctionnement ne s'était produit qu'au niveau de l'écran et non au cours du processus de dépouillement et qu'il n'avait pas affecté les résultats. D'autres responsables ont indiqué dans les médias que le moniteur avait indiqué à un moment donné qu'environ 150% de l'électorat avait voté et que les partis en tête avaient reçu environ 130% des voix. La délégation de l'Assemblée regrette que cet incident ait terni une journée par ailleurs calme et ordonnée, dont le principal enjeu était le taux record d'abstentions.

78. Le black-out de l'écran de la CCE n'est cependant pas le seul problème qui a suscité l'inquiétude de ceux qui contestent les résultats du scrutin. La CCE a également rejeté 116 346 bulletins de vote – soit environ 9,64% des votes – qui ont été déclarés nuls. Ce chiffre est en effet exceptionnellement élevé.

79. Deux districts de Bichkek (Pervomaïski et Sverdlovsk) seront soumis à de nouvelles élections, le nombre de votes «contre tous» ayant dépassé celui des votes pour l'un ou l'autre des candidats.

11. Les résultats officiels ont été annoncés par la CCE le 6 décembre 2021 après le recomptage des bulletins de vote, [Информационная избирательная система \(shailoo.gov.kg\)](http://shailoo.gov.kg) (en anglais).

80. Malgré ces plaintes relatives au processus de vote, il semble qu'il y ait eu moins de violations pendant la campagne électorale et le jour du scrutin que lors des élections précédentes.

## 6. Conclusions et recommandations

81. La commission ad hoc de l'Assemblée a conclu que ces nouvelles élections législatives devaient être considérées dans le contexte des élections ratées d'octobre 2020, au cours desquelles de nombreuses personnes ont protesté contre la corruption et le système qui n'avait pas réagi contre les multiples abus électoraux. Au lieu de cela, les Kirghizes ont été entraînés dans une spirale de reports répétés de nouvelles élections législatives, ainsi que dans une révision constitutionnelle complète qui a donné au nouveau Président des pouvoirs considérables et qui a modifié la structure et réduit considérablement les pouvoirs du parlement. Le taux record des abstentions reflète l'épuisement des électeurs, leur désillusion et la perte de confiance du public dans les institutions du pays.

82. De plus, la commission ad hoc est préoccupée par les changements substantiels apportés au système électoral et à la législation électorale, adoptés par le parlement intérimaire dont le mandat avait expiré et qui ont été promulgués par le Président quelques jours seulement avant le début de la campagne électorale, ce qui n'a pas donné aux électeurs ni aux agents électoraux l'occasion de se familiariser avec le nouveau système. Ces changements ont également privé de nombreuses femmes, de nombreux jeunes et la grande partie de la population n'ayant pas fait d'études supérieures d'être élus au parlement, ce qui va clairement à l'encontre des normes internationales.

83. Bien que le contexte électoral ait été modifié et que la composition de la CCE ait changé peu avant les élections, les préparatifs des élections ont été gérés efficacement par l'administration électorale. Les élections ont été compétitives et ont offert aux électeurs un large choix politique parmi un grand nombre de candidats. Le jour du scrutin s'est déroulé dans le calme et le vote a été bien organisé. La commission ad hoc a noté avec satisfaction la présence d'un grand nombre de représentants de partis et d'observateurs nationaux non partisans dans les bureaux de vote visités, ce qui a accru la transparence du scrutin. Cependant, aucune élection ne se limite au seul jour du scrutin; c'est un processus qui inclut la campagne électorale.

84. Les membres de la commission ad hoc ont constaté un certain nombre de lacunes techniques dans les bureaux de vote visités. En particulier, le système de scannage électronique des bulletins de vote a suscité des inquiétudes quant au secret du vote, et des incidents ont été observés quant au non-respect involontaire des procédures de dépouillement. Plusieurs bureaux de vote sont restés inaccessibles aux personnes souffrant d'un handicap physique, même si l'effort global de l'administration pour aider les personnes malvoyantes mérite d'être reconnu.

85. La commission ad hoc a été informée de cas d'utilisation abusive de ressources publiques et de pressions sur les électeurs, ainsi que de certaines allégations d'achat de voix. Toutefois, en raison des messages forts de l'exécutif et du mémorandum signé par les partis politiques, ces tentatives frauduleuses sont apparues moins nombreuses que lors des élections précédentes. D'autre part, certaines mesures préventives de l'exécutif et l'intervention proactive du Comité d'État pour la sécurité nationale dans l'éradication des cas de violation ont étouffé la campagne et incité les parties prenantes à aborder la compétition électorale avec prudence.

86. Le nouveau cadre juridique électoral régit de manière adéquate de nombreux aspects techniques du processus électoral. Néanmoins, la commission ad hoc regrette qu'un grand nombre de recommandations de la Commission de Venise et de recommandations antérieures de l'Assemblée n'aient pas été prises en compte, notamment en ce qui concerne certaines limitations des droits à la liberté d'expression et d'association; l'absence de dispositions efficaces en matière de transparence et de responsabilité dans le financement des campagnes électorales; l'absence de dispositions efficaces pour assurer un accès et une couverture médiatique équitables. En outre, les restrictions disproportionnées au droit de suffrage des personnes purgeant une peine de prison, quelle que soit la gravité du crime commis, et les restrictions fondées sur le handicap devraient être levées.

87. Tout en reconnaissant que le passage à un système d'élection mixte a pu viser à promouvoir le pluralisme et une approche plus individuelle des candidats, la commission ad hoc regrette son impact négatif sur la participation et la représentation des femmes. Elle déplore le fait qu'aucune femme n'ait été élue dans la partie majoritaire des élections, ce qui constitue un écart supplémentaire par rapport au quota de 30%. En outre, il n'existe pas de dispositions légales pour maintenir les quotas de participation des femmes ou des minorités nationales après la nomination. Les mécanismes visant à renforcer l'efficacité des quotas dans les listes de candidats devraient être revus, notamment les sanctions dissuasives en cas de non-respect des quotas et les incitations financières pour les partis pour chaque député élu issu du groupe protégé.

88. En ce qui concerne le financement des partis politiques et de la campagne électorale, la commission ad hoc déplore que les recommandations de la Commission de Venise contenues dans l'avis de 2014 n'aient toujours pas, dans une large mesure, été suivies d'effet. Cela s'applique en particulier aux recommandations concernant la transparence et la responsabilité du financement des campagnes électorales et la disponibilité de mécanismes efficaces de contrôle du respect de la loi par le biais d'audits. Pour assurer une surveillance transparente et significative du financement des campagnes, la capacité du groupe d'audit de la CCE devrait être augmentée et les résultats des audits devraient être publiés dans un délai raisonnable. Pour éliminer les désavantages fondés sur la capacité financière des candidats, le cadre juridique devrait être révisé afin d'autoriser les dons en nature et les services bénévoles à des fins de campagne. En outre, la question du solde inutilisé de la campagne devrait être réglementée.

89. La commission ad hoc désapprouve vivement les récentes tendances à limiter la liberté d'expression, notamment la mise en œuvre de la loi récemment adoptée sur la «protection contre les informations inexacts (fausses)» et la définition restrictive par la CCE de ce qui constitue une campagne dans les médias. Les exigences d'accréditation spéciales pour les médias doivent être reconsidérées car elles créent des obstacles inutiles pour les médias, limitant potentiellement la quantité d'informations disponibles pour les électeurs. D'autre part, les radiodiffuseurs publics et d'État devraient faire davantage d'efforts dans leurs programmes d'information et d'actualité pour assurer une couverture éditoriale impartiale et équilibrée des activités de campagne des candidats, aidant ainsi les électeurs à faire des choix éclairés.

90. La commission ad hoc appelle le Parlement kirghize nouvellement élu à renforcer sa coopération avec l'Assemblée, à s'engager à nouveau en faveur des objectifs du statut de partenaire pour la démocratie et à utiliser pleinement les possibilités offertes par ce statut, afin de garantir le respect des engagements politiques pris lors de la demande de ce statut, tels qu'ils figurent dans la [Résolution 1984 \(2014\)](#).

91. La commission ad hoc invite en outre le Parlement kirghize nouvellement élu à intensifier sa coopération avec la Commission de Venise en vue de résoudre les différents problèmes constatés lors des élections législatives de novembre 2021, ainsi que les nombreuses questions soulevées dans ses avis de 2011, 2014 et 2021, afin d'améliorer ses normes en matière de démocratie et de droits de l'homme, l'équilibre des pouvoirs, son cadre juridique et ses pratiques électorales.

92. La commission ad hoc considère que le Conseil de l'Europe devrait continuer à aider le Kirghizistan, par le biais de ses différents programmes de coopération, afin de s'assurer que la réforme constitutionnelle en cours respecte les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, et de soutenir la société civile dynamique du pays.

## **Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc**

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la composition de la commission ad hoc s'établit comme suit:

**Présidente:** M<sup>me</sup> Marina BERLINGHIERI, Italie

### **Groupe des Socialistes, Démocrates et Verts**

- M<sup>me</sup> Marina BERLINGHIERI, Italie
- M. Pere LÓPEZ, Andorre

### **Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)**

- M. Luís LEITE RAMOS, Portugal
- M. Kęstutis MASIULIS, Lituanie
- M. Krzysztof TRUSKOLASKI, Pologne
- M. Cristian NICULESCU-ȚĂGÂRLAȘ, Roumanie

### **Groupe des conservateurs européens et Alliance démocratique (CE/AD)**

- M. Alberto RIBOLLA, Italie

### **Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE)**

- M<sup>me</sup> Diana STOICA, Roumanie

### **Groupe de la Gauche unitaire européenne (GUE)**

- M. Antón GOMEZ-REINO, Espagne

### **Commission de Venise**

- M. Nicolae ESANU, République de Moldova

### **Secrétariat**

- M<sup>me</sup> Ivi-Triin ODRATS, Secrétaire de la commission ad hoc, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
- M<sup>me</sup> Anne GODFREY, Assistante, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
- M. Serguei KOUZNETSOV, chef de division, Commission de Venise

## Annexe 2 – Programme de la Mission internationale d'observation des élections

### Vendredi 26 novembre

- 11:45-12:45 Réunion de briefing pour les observateurs de l'APCE
- 13:00-13:30 Bienvenue et remarques introductives
- Peter Juel-Jensen, coordinateur spécial et chef de la mission d'observation à court terme de l'OSCE
  - Marina Berlinghieri, cheffe de la délégation d'observateurs de l'APCE
  - Farah Karimi, chef de la délégation des observateurs de l'AP de l'OSCE
  - Ambassadeur Alexey Rogov, chef du bureau du programme de l'OSCE à Bichkek
- 13:30-15:00 Briefing de la mission d'observation des élections du BIDDH
- Bienvenue et aperçu du travail de la MOE du BIDDH, Ambassadeur Audrey Glover, Cheffe de la MOE du BIDDH et Polyna Lemos, cheffe adjointe de la MOE du BIDDH
  - Cadre juridique et système électoral, Svetlana Chetaikina, analyste juridique
  - Contexte politique, Giovanni Gabassi, analyste politique
  - Administration électorale et inscription des électeurs, Rashad Shirinov, Rokas Stabingis, analystes électoraux
  - Paysage médiatique, Ivan Godarsky, analyste des médias
  - Plaintes et appels, Svetlana Chetaikina, analyste juridique
  - Point sur la sécurité et mise à jour covid-19, Auset Mitchell, expert en sécurité
  - Questions et réponses
- 15:30-17:00 Table ronde des candidats désignés par les partis
- Butun Kyrgyzstan, Iskhak Masaliev, membre du parti
  - Sociaux-démocrates, Lira Bekchoroeva, candidate
  - Yntymak, Chyngyz Makeshov, chef de liste du parti
  - Ata-Meken, Tilek Toktogaziev, député, membre du parti
- 17:00-17:45 Table ronde des candidats auto-nommés
- Kanybek Imanaliev, candidat autoproclamé pour un mandat unique
  - Karim Khandzheza, candidat autodésigné pour un mandat unique, représenté par Lumazova Zarina
  - Damira Niyazalieva, candidate autodésignée pour un mandat unique (intervention écrite)
  - Sukhrab Kasymov, représentant du candidat autoproclamé du mandat unique Melis Turganbaev
- 18:00-19:30 Panel sur le paysage médiatique et la couverture des élections
- Bolot Temirov, journaliste indépendant
  - Kubat Kasymbekov, Radio Azattyk
  - Anna Kapushenko, rédactrice en chef, cofondatrice de Kloop.kg
  - Elina Karakulova, directrice, Internews Kirghizstan
  - Dilya Yusupova, journaliste, Kaktus.media

### Samedi 27 novembre

- 09:00-11:00 Panel sur le contexte socio-politique des élections
- Bermet Stakeeva, directrice de programme, Forum des ONG de femmes du Kirghizstan (FWNGO)
  - Emil Dzhuraev, observateur politique
  - Syinat Sultanalieva, chercheuse à la division Europe et Asie centrale, Human Rights Watch
  - Aida Suyundueva, présidente du Fonds public «Common Cause»
  - Saniia Toktogazieva, avocate, «Avocats du Kirghizstan»

- Ainura Usupbekova, Fonds public «Plate-forme civique»
- Dinara Oshurakhunova, observateur indépendant
- Dimitar Stojkov, directeur, IRI Kirghizstan

11:15-12:45

Panel sur l'administration et la législation électorales

- Nurzhan Shaildabekova, présidente de la Commission centrale des élections et des référendums.
- Louise Chamberlain, représentante résidente, PNUD
- Bekbosun Borubashov, conseiller présidentiel et ancien président de l'Assemblée constitutionnelle
- Maksat Tolonov, directeur exécutif des affaires juridiques de la télédiffusion, Public Broadcasting Corporation (KTRK)

13:00-14:50

Briefing de la Mission d'observation des élections du BIDDH – suite

- Procédures du jour du scrutin, Rashad Shirinov, analyste électoral
- STO Reporting, Andreas Roth, analyste statistique
- Briefing des observateurs à long terme du BIDDH déployés à Bichkek (environs) et Chui West, Sherry Murphy et Stefan May, LTO 01; Susanne Greiter et Robert Mangham, LTO 13.

### **Dimanche 28 novembre**

08:00-20:00 Observation dans les bureaux de vote

### **Lundi 29 novembre**

08:00-09:00 Débriefing pour les observateurs de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE

08:00-09:00 Débriefing pour les observateurs de l'APCE

15:00 Conférence de presse conjointe

### Annexe 3 – Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections

#### **Les élections législatives au Kirghizstan ont été compétitives mais n'ont pas suscité un engagement significatif des électeurs, selon les observateurs internationaux.**

BICHKEK, 29 novembre 2021 – Les élections législatives du Kirghizstan ont été compétitives, mais elles n'ont pas suscité un engagement significatif de la part des électeurs en raison d'une campagne étouffée, de changements constitutionnels affaiblissant le parlement et de modifications législatives importantes concernant des aspects clés de l'élection. Une législation électorale généralement adéquate a été sapée par des limitations des droits civils et politiques ainsi que par une séparation des pouvoirs et une indépendance du pouvoir judiciaire réduites. Les électeurs avaient le choix entre un large éventail d'options politiques. Les préparatifs de l'élection ont été gérés efficacement par l'administration électorale, et le jour de l'élection s'est déroulé dans le calme, ont déclaré les observateurs internationaux dans une [déclaration](#) aujourd'hui.

La mission d'observation conjointe du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (AP OSCE) et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a noté que les élections se sont déroulées dans le contexte d'une révision législative approfondie par un parlement dont le mandat avait expiré. Les autorités ont affiché la volonté politique de garantir des élections propres, mais l'application stricte des mesures subséquentes a conduit à une campagne prudente. «L'année dernière a été vertigineuse pour le Kirghizstan, avec des changements politiques massifs et une course à la centralisation du pouvoir», a déclaré Peter Juel-Jensen, coordinateur spécial et chef de la mission d'observation à court terme de l'OSCE. «Bien que globalement bien organisées et compétitives, les élections d'hier ont reflété cette approche précipitée. Pour respecter pleinement les engagements internationaux, il faudra à l'avenir accorder beaucoup plus d'attention aux processus démocratiques standard, y compris aux contrôles et équilibres appropriés du pouvoir.»

Les modifications importantes apportées au cadre juridique peu avant la convocation des élections n'ont pas donné aux électeurs ou aux agents électoraux l'occasion de se familiariser avec le nouveau système. Par ailleurs, la manière dont les changements juridiques ont été introduits ne répondait pas aux normes d'un processus législatif démocratique. Quelque 3,6 millions d'électeurs étaient inscrits pour voter et le taux de participation le jour du scrutin était de 35%. «Ces élections doivent être replacées dans le contexte des élections ratées de l'année dernière, qui ont débouché sur un système politique accordant des pouvoirs considérables au président et sur l'adoption d'un tout nouvel ensemble de règles. La nouvelle constitution a modifié l'équilibre des pouvoirs et réduit considérablement le rôle du parlement, tandis que le faible taux de participation d'hier semble indiquer une perte de confiance du public dans les institutions du pays», a déclaré Marina Berlinghieri, chef de la délégation de l'APCE. «Les habitants de ce pays méritent que leurs libertés soient respectées, et nous appelons les parlementaires nouvellement élus à défendre les normes démocratiques, l'État de droit et la protection des droits de l'homme.»

Le jour du scrutin s'est déroulé dans le calme et les procédures ont été pour la plupart respectées. Toutefois, des urnes n'ont pas été correctement scellées et il y a eu des cas de surpopulation dans certains endroits. Des personnes non autorisées étaient également présentes dans un grand nombre de bureaux de vote, ainsi que des interférences extérieures dans un petit nombre de cas. La présence d'observateurs des candidats dans la grande majorité des bureaux de vote a contribué à rendre le processus plus transparent. Si le passage à un système électoral mixte a pu viser à promouvoir le pluralisme, il a eu un impact négatif sur la participation et la représentation des femmes dans tout le pays. En outre, il n'existe aucune garantie quant au maintien des quotas visant à assurer une plus grande participation des femmes, des minorités nationales et des personnes handicapées.

Les libertés fondamentales ont été généralement respectées lors de la campagne, qui est restée discrète. Les nouvelles exigences en matière d'éducation, selon lesquelles les candidats doivent avoir fait des études supérieures, vont à l'encontre des normes internationales et limitent considérablement le nombre de citoyens pouvant se présenter. Si la constitution garantit la liberté d'expression et l'accès à l'information, elle contient également des motifs indûment larges et vagues qui limitent potentiellement la liberté d'expression. Dans le même temps, une définition étroite de la campagne dans les médias et la décision de nombreux médias de ne pas couvrir la campagne ont réduit la couverture médiatique et laissé les électeurs sous-informés. Les reportages critiques et analytiques ont été largement absents, à l'exception de quelques médias en ligne. «La récente réduction du pouvoir du parlement a fait perdre à la population la confiance dans l'impact de son vote, tandis que les restrictions indues imposées à l'éligibilité des candidats et le passage à un système électoral mixte ont empêché un éventail de choix plus diversifié», a déclaré Farah Karimi, chef de la délégation de

l'OSCE PA. «La démocratie est une question de représentation et si les femmes, les jeunes et ceux qui n'ont pas de diplômes universitaires sont si sévèrement limités dans le droit de se présenter, nous ne devrions pas être surpris par le manque d'enthousiasme des électeurs.»

Le passage à un système entièrement présidentiel a été initié par le président, qui, depuis son entrée en fonction au début de l'année, a considérablement façonné l'environnement politique actuel. Outre des limitations excessives d'un certain nombre de droits civils et politiques, la constitution adoptée en avril confère au président un rôle accru dans la nomination des juges et des agents électoraux, ce qui compromet l'indépendance du pouvoir judiciaire et la séparation des pouvoirs. «Alors que les électeurs avaient un éventail d'options politiques, nous sommes sérieusement préoccupés par le manque d'engagement avec les électeurs et les efforts pour les informer», a déclaré Audrey Glover, qui dirige la mission d'observation électorale du BIDDH. «Nous espérons que le nouveau parlement aura maintenant l'occasion de faire une évaluation correcte de tous les changements législatifs qui ont été apportés et de travailler à les améliorer pour le bien de tous les citoyens.»

L'observation internationale des élections a réuni 351 observateurs de 41 pays, dont 283 experts et observateurs à long et court terme du BIDDH, 55 parlementaires et membres du personnel de l'AP de l'OSCE, et 13 de l'APCE.