

Doc. 12132

25 janvier 2010

Observation de l'élection présidentielle en Ukraine (17 janvier 2010)

Rapport d'observation d'élection

Bureau de l'Assemblée

Rapporteur: M. Mátyás EÖRSI, Hongrie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Sommaire	Page
1. Introduction	1
2. Cadre politique et juridique	4
3. Enregistrement des candidats et les listes électorales	5
4. Administration électorale	6
5. La campagne électorale et les médias	7
6. Jour du scrutin – Dépouillement et calcul des résultats	8
7. Conclusions et recommandations	8
Annexe 1 – Commission ad hoc pour l'observation de l'élection présidentielle en Ukraine, 14-18 janvier 2010	10
Annexe 2 – Ukraine: déclaration de la délégation pré-électorale de l'APCE	12
Annexe 3 – L'élection présidentielle en Ukraine a respecté la plupart des engagements internationaux ...	13

1. Introduction

1. Le Bureau de l'Assemblée a décidé, à sa réunion du 2 octobre 2009, de mettre en place une commission ad hoc de 40 membres pour observer l'élection présidentielle en Ukraine prévue le 17 janvier 2010, en autorisant également une mission pré-électorale renforcée, composée de 11 membres de l'Assemblée, en tenant compte de la règle d'Hondt. Le 16 octobre 2009, le Président de la Verkhovna Rada de l'Ukraine, M. Lytvyn, a invité l'Assemblée parlementaire à observer l'élection présidentielle. Le président de l'Assemblée a désigné M. Matyas Eorsi en qualité de président et rapporteur de la commission ad hoc.

2. Le 4 octobre 2004, un accord de coopération a été signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit («Commission de Venise»). En application de l'article 15 de l'accord *«Lorsque le Bureau de l'Assemblée décide d'observer des élections dans un pays où la législation électorale a été précédemment examinée par la Commission de Venise, l'un des rapporteurs de la Commission de Venise sur cette question pourra être invité en qualité de conseiller juridique à participer à la mission d'observation de l'Assemblée»*, le Bureau de l'Assemblée a invité un membre de la Commission de Venise à se joindre à la commission ad hoc en qualité de conseiller.

3. Sur la base des propositions faites par les groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc a été constituée comme suit:

- Mátyás EÖRSI, Hongrie, ADLE, Chef de la délégation



- Groupe du Parti populaire européen (PPE/CD)
 - Renato FARINA, Italie
 - Denis JACQUAT, France
 - Corien JONKER*, Pays-Bas
 - Anna LILLIEHÖÖK, Suède
 - Krasimir MINCHEV, Bulgarie
 - Marietta de POURBAIX-LUNDIN*, Suède
 - François ROCHEBLOINE, France
 - Kimmo SASI, Finlande
 - Mustafa ÜNAL, Turquie
 - Egidijus VAREIKIS, Lituanie
 - Piotr WACH, Pologne
 - Renate WOHLWEND*, Liechtenstein
- Groupe socialiste (SOC)
 - Anna ČURDOVÁ*, République tchèque
 - Andreas GROSS, Suisse
 - Sabir HAJIYEV, Azerbaïdjan
 - Sinikka HURSKAINEN, Finlande
 - Tadeusz IWŃSKI*, Pologne
 - Mogens JENSEN, Danemark
 - Pietro MARCENARO, Italie
 - René ROUQUET, France
 - Indrek SAAR*, Estonie
 - Rainer STEENBLOCK, Allemagne
 - Lord TOMLINSON, Royaume-Uni
- Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe (ADLE)
 - Hendrik DAEMS, Belgique
 - Mátyás EÖRSI*, Hongrie
 - Michael HANCOCK, Royaume-Uni
 - Kerstin LUNDGREN, Suède
 - Bernard MARQUET, Monaco
 - Andrea RIGONI, Italie
 - Paul WILLE, Belgique
- Groupe démocrate européen (GDE)
 - David WILSHIRE, Royaume-Uni
 - Davit HARUTYUNYAN*, Arménie
 - Oleg LEBEDEV, Fédération de Russie
 - Sergey MARKOV, Fédération de Russie
 - Ganira PASHAYEVA, Azerbaïdjan
 - Tuğrul TÜRKEŞ*, Turquie

- Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)
 - Jaakko LAAKSO, Finlande
- Venice Commission
 - Srdjan DARMANOVIC, Monténégro
- Secretariat
 - Vladimir DRONOV, Chef de Secrétariat, Secrétariat de coopération interparlementaire et observation des élections
 - Chemavon CHAHBAZIAN, Adjoint au Chef de Secrétariat, Secrétariat de coopération interparlementaire et observation des élections
 - Pierre GARRONE, Chef de la division des élections et des référendums, Commission de Venise
 - Bastiaan KLEIN, Secrétaire de la Commission de suivi
 - Angus MACDONALD, Unité de communication
 - Franck DAESCHLER, Secrétariat de coopération interparlementaire et observation des élections
 - Danièle GASTL, Secrétariat de coopération interparlementaire et observation des élections
- (*)mission pré-électorale (24-26 novembre 2009)

4. La commission ad hoc est intervenue dans le cadre de la mission internationale d'observation des élections (MIOE), qui comprenait aussi des délégations de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (AP-OSCE), du Parlement européen (PE) et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP-OTAN), ainsi que de la mission d'observation des élections de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/Bureau européen des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH).

5. La commission ad hoc s'est réunie à Kyiv du 14 au 18 janvier 2010 et a rencontré, entre autres, les principaux candidats à l'élection présidentielle ou/et leurs représentants, le chef de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et son équipe, le représentant du Secrétaire général du Conseil de l'Europe en Ukraine, des représentants de la communauté internationale, ainsi que des représentants de la société civile et des médias. Le programme des réunions de la commission ad hoc figure à l'annexe 1.

6. Le jour du scrutin, la commission ad hoc a été répartie en 22 équipes qui ont observé les élections dans les villes de Kyiv, Dnipropetrovsk, Kharkiv, Odessa, Simferopol et leurs environs.

7. Dans le but d'apprécier l'organisation de la campagne électorale et le climat politique qui prévalait avant le déroulement des élections, le Bureau a envoyé une mission pré-électorale en Ukraine du 24 au 27 novembre 2009. La délégation multipartite était composée de Mátyás Eörsi, Chef de la délégation (Hongrie/ADLE), Corien Jonker (Pays-Bas, PPE/DC), Marietta de Pourbaix-Lundin (Suède, PPE/DC), Renate Wohlwend (Liechtenstein, PPE/DC), Anna Čurdová (République tchèque/SOC), Tadeusz Iwinski (Pologne/SOC), Indrek Saar (Estonie/SOC), Davit Harutyunyan (Arménie/GDE), Tüğrul Türkeş (Turquie/GDE). Malheureusement, aucun membre du Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE) n'était disponible pour représenter ce groupe au sein de la délégation. Durant sa visite à Kyiv, la délégation pré-électorale a rencontré le Président de l'Ukraine, le Président de la Cour constitutionnelle, les membres de la délégation de l'Ukraine auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), les membres de la Commission centrale électorale (CEC), les principaux candidats aux élections présidentielles ou leurs représentants, le Vice-ministre de l'intérieur, ainsi que des représentants des médias, de la société civile et de la communauté internationale. Le texte de la déclaration de la mission pré-électorale figure à l'annexe 2.

8. Dans la déclaration faite le jour qui a suivi l'élection présidentielle la MIOE a conclu à l'unanimité que «Le premier tour de l'élection présidentielle en Ukraine a été d'une grande qualité, a montré de nets progrès par rapport au scrutin précédent et a respecté la plupart des normes de l'OSCE et du Conseil de l'Europe». Le communiqué de presse de la MIOE publié après les élections figure à l'annexe 3.

9. La commission ad hoc souhaite remercier l'Ambassadeur Ake Peterson, le représentant du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à Kyiv et son équipe et la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH pour leur collaboration et leur soutien.

2. Cadre politique et juridique

10. L'Ukraine n'a pas de code électoral unifié. Les lois qui régissent les élections sont trop nombreuses, inutilement complexes et confuses; en outre, elles sont très souvent en contradiction les unes avec les autres. C'est pour cette raison que l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise avaient recommandé à maintes reprises aux autorités de l'Ukraine d'élaborer et d'adopter un code électoral unifié et simplifié.

11. La Verkhovna Rada a mis en place un groupe de travail spécial, composé de représentants de tous les partis représentés au Parlement et d'experts extérieurs, chargé de la rédaction d'un projet de Code électoral unifié, en collaboration avec la Commission de Venise. Cependant, les membres de ce groupe de travail n'ont pas été en mesure de se réunir ces derniers mois, en raison du climat politique qui a régné dans le pays avant l'élection présidentielle. Les membres du groupe de travail espèrent qu'après l'élection présidentielle, ils retrouveront les conditions d'un consensus entre les principales forces politiques du pays et que le travail sur le projet de Code électoral pourra se poursuivre.

12. Le 24 juillet 2009, la Verkhovna Rada, au cours d'une session extraordinaire et en troisième et dernière lecture, a adopté plusieurs amendements à la législation électorale, y compris «La loi sur les élections du Président». Le Président Yuschenko a opposé son veto à ces amendements, mais le Parlement a réussi à surmonter le veto présidentiel en adoptant les amendements par la majorité des 2/3 des voix.

13. Le Président Yuschenko et 48 membres du Parlement ont saisi la Cour Constitutionnelle qui, le 19 octobre 2009, a invalidé les amendements suivants, en les déclarant non constitutionnels:

- le fait que les ressortissants ukrainiens résidant à l'étranger aient l'obligation de s'inscrire dans le consulat ukrainien concerné pour exercer leur droit de vote;
- l'obligation, pour les membres des commissions électorales régionales et ceux des commissions électorales de district, d'être résidents du territoire concerné: région ou district;
- les dispositions interdisant d'adresser un recours à la Commission électorale centrale le jour de l'élection et dans les jours qui suivent le scrutin;
- les dispositions autorisant les tribunaux à mettre un terme, deux jours après le scrutin, à l'examen de tout recours relatif au processus électoral;
- les dispositions interdisant toute remise en cause, devant les tribunaux, des résultats du scrutin établis par les commissions électorales de circonscriptions et districts.

14. La décision de la Cour constitutionnelle a précisé que ces dispositions ne seraient pas appliquées lors de l'élection présidentielle du 17 janvier. Toutefois, on peut légitimement poser la question de savoir quelles dispositions régissent les questions soulevées, notamment concernant la procédure de recours. Par conséquent, le fait que ces dispositions sont exclues de la loi ne donne pas de garantie contre d'éventuels abus au cours du processus électoral.

15. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe, dans son avis commun avec l'OSCE/BIDDH, adopté le 12 octobre 2009 (CDL-AD (2009) 040), concernant les amendements des actes législatifs sur l'élection présidentielle en l'Ukraine, a conclu que certains amendements n'étaient pas en conformité avec les standards internationaux et les bonnes pratiques en matière électorale. La Commission de Venise a identifié, entre autres, les problèmes suivants:

- l'obligation, pour les commissions électorales de district, de proclamer les résultats des élections sans tenir compte des annulations du scrutin par un certain nombre de commissions électorales régionales sur le territoire en question;
- la réduction du délai autorisé pour le dépôt d'un recours (délai réduit de 5 à 2 jours);
- la possibilité, pour les commissions électorales, d'ajouter, le jour même du scrutin, des noms d'électeurs aux listes déjà établies;
- la limitation des questions pouvant faire l'objet d'un recours auprès des commissions électorales supérieures (y compris la Commission électorale centrale), même si les problèmes concernés peuvent donner lieu à un recours en justice;
- l'interdiction de tout observateur ukrainien indépendant;
- l'exigence excessive concernant le dépôt de garantie par les candidats à la présidence (l'équivalent de 208 000 euros);
- l'absence de clarté des règles sur le remplacement des membres des commissions électorales;

– l'absence de transparence du financement des partis politiques et des campagnes.

16. Parmi les éléments qui n'ont pas été invalidés par la Cour constitutionnelle, l'un des plus préoccupants est la possibilité, pour les commissions électorales, d'ajouter, le jour même du scrutin, des noms d'électeurs aux listes déjà établies, car cela augmente les risques de fraude électorale et est contraire aux recommandations de l'Assemblée parlementaire. C'est d'autant plus préoccupant que le parti de l'un des candidats à l'élection présidentielle a affirmé que près de 500 000 électeurs ont «disparu» des listes dans les secteurs où le parti en question bénéficie traditionnellement d'un soutien très important.

17. Le 28 décembre 2009, le Président Yushenko, candidat à l'élection présidentielle, dans une lettre adressée au Président de l'Assemblée parlementaire, a exprimé sa préoccupation concernant la possibilité de falsification des listes électorales par l'ajout de noms d'électeurs le jour du scrutin. Le 8 janvier 2010, le Premier Ministre Timoshenko, candidate à l'élection présidentielle, dans une lettre adressée aux observateurs internationaux, a vivement critiqué la décision de la Commission électorale centrale d'autoriser le vote à domicile sans un certificat justifiant un tel mode de vote.

18. A ces préoccupations particulières s'ajoutent celles concernant la limitation de la possibilité de recourir devant les tribunaux au sujet du processus électoral et de contester celui-ci d'une manière générale, ainsi que les dispositions au sujet de la détermination et du calcul des résultats du scrutin, dispositions entrées en vigueur en juillet 2009 et non remises en cause par la Cour constitutionnelle. Ces dispositions prévoient, en théorie, la possibilité de proclamer l'élection de tel ou tel candidat à la Présidence, y compris en cas de doutes sérieux sur la validité des résultats et d'accusations de fraude électorale massive. Pour se rendre compte des risques inhérents à ces dispositions, il suffit de se souvenir de l'élection présidentielle de 2004.

19. Un autre sujet de préoccupation majeure est celui du statut des observateurs nationaux. Selon la loi électorale en vigueur, les observateurs nationaux ne peuvent pas observer les élections du 17 janvier. Sont autorisés à observer les élections uniquement les représentants des partis politiques et des candidats à la présidence et les observateurs internationaux. Cette situation est d'autant plus inacceptable que les observateurs nationaux ont été très actifs lors des élections précédentes en Ukraine et que la qualité de leur travail et leur engagement civique ont été largement reconnus par les citoyens ukrainiens et par la communauté internationale. La Commission de Venise, dans son avis commun avec l'OSCE/BIDDH, adopté en octobre dernier, a vivement recommandé de réintroduire le droit d'observation par les observateurs nationaux.

20. En novembre 2009 dernier la Verkhovna Rada a adopté en première lecture un projet de loi tenant compte de la plupart des recommandations de l'avis commun de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, mais cette loi n'a pas pu obtenir la majorité requise en deuxième lecture. Plus tard, au début du mois de décembre 2009, les autorités ont tenté d'adopter un texte de compromis amendant la loi électorale en vigueur, afin de revenir sur la décision de la Cour constitutionnelle et de mettre un terme aux préoccupations de la Commission de Venise. Toutefois, cette tentative a échoué du fait de l'opposition du Parti des Régions et du Bloc de Yulia Timochenko. Par conséquent, l'élection présidentielle du 17 janvier 2010 a été organisée sur la base de la loi adoptée en juillet 2009, à l'exception des dispositions déclarées anticonstitutionnelles par la décision de la Cour Constitutionnelle n° 26 du 19 octobre 2009.

21. Enfin, par manque de temps, les membres des commissions électorales de différents niveaux ont été amenés à appliquer la législation modifiée sans avoir pu suivre de formation sur les procédures. Cette absence de formation sur les procédures concerne également le personnel des tribunaux administratifs.

3. Enregistrement des candidats et les listes électorales

22. L'enregistrement des candidats pour l'élection présidentielle du 17 janvier 2010 a commencé le 20 octobre et a été clos le 13 novembre 2009. La CEC a enregistré 18 candidats dans le cadre d'un processus qui s'est avéré globalement inclusif et transparent, offrant aux électeurs un large éventail de candidats parmi lesquels quatre femmes. La spécificité politique de l'élection présidentielle en Ukraine est que le Président de l'Ukraine en exercice, le Premier Ministre et le Président de la Verkhovna Rada étaient candidats à l'élection présidentielle.

23. Tout candidat à l'élection présidentielle a l'obligation de présenter à la CEC un certain nombre de documents, y compris un document financier certifiant le dépôt d'une somme de 2.5 millions de UAH (l'équivalent de 208 000 euros). Cette somme est remboursée uniquement aux candidats ayant passé au deuxième tour de l'élection présidentielle. Il convient de noter que la loi n'est pas explicite concernant le cas où un deuxième tour n'a pas lieu. La Commission de Venise dans son avis commun avec OSCE/BIDDH, adopté le 12 octobre 2009, a critiqué cette exigence excessive de dépôt de l'argent par les candidats.

24. L'enregistrement de 40 autres candidats a été refusé par la CEC pour différentes raisons: le non paiement de la somme de dépôt de garantie, l'inexactitude des données personnelles, le non respect de la date limite de présentation des documents, entre autres. Les 18 des candidats refusés ont adressé leurs plaintes à la Cour administrative de Kyiv et toutes les décisions de la Cour leur étaient défavorables.

25. En février 2007 la Verkhovna Rada a adopté la loi sur le Registre d'Etat, mais elle n'est entrée en vigueur que le 1^{er} octobre 2007. Par conséquent, pour la première fois les élections ont lieu avec des listes électorales établies sur la base de données électroniques. La CEC a la responsabilité de maintenir à jour les listes du Registre d'Etat. La base de données du Registre d'Etat a été compilée sur la base des listes électorales utilisées pour les élections de 2006 et 2007.

26. Le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales est de 36,298,991 personnes. 592 805 duplications ont été supprimées par rapport aux listes électorales de dernières élections du 2007. Selon les représentants du «Parti des régions», un nombre considérable d'électeurs en moins proviendrait des régions qui traditionnellement soutiennent leur parti. Selon les autorités, ceci est le résultat de la mise à jour des bases de données afin d'éviter les duplications. Concernant le nombre d'électeurs se trouvant dans les pays étrangers, selon les estimations de la CEC, il s'agit d'environ 360.000 personnes.

27. A partir du 27 décembre 2009, les commissions électorales de districts (CED) ont commencé à transmettre les listes électorales préliminaires aux commissions électorales de circonscription (CEDC) où elles étaient accessibles pour les électeurs. Les listes électorales d'environ 1000 CEDC auraient été imprimées à nouveau suite à de fautes techniques, ce qui représente environ 3% des CEDC. La date limite de la correction des listes électorales préliminaires était le 10 janvier 2010.

28. Les listes électorales pouvaient créer des problèmes dans les bureaux de vote le jour de scrutin aussi bien pour les électeurs que pour les membres des commissions. Selon l'avis de la Commission de Venise, les dispositions légales autorisant l'inscription de nouveaux électeurs sur les listes électorales le jour de scrutin pouvaient compromettre la crédibilité des résultats électoraux définitifs dans certains régions de l'Ukraine.

4. Administration électorale

29. L'élection présidentielle a été administrée par une administration électorale à trois niveaux, composée de la Commission électorale centrale (CEC), de 225 commissions électorales de districts (CED) et de 32 087 commissions électorales de circonscription (CEDC). En outre, 1497 commissions électorales spéciales ont été constituées dans les hôpitaux et prisons, et 113 CEDC ont été créés pour l'organisation du scrutin à l'étranger.

30. La CEC est un organe permanent constitué de 15 membres nommés par le parlement pour un mandat de sept ans. Depuis l'accord politique conclu le 27 mai 2007, la CEC est désormais entièrement composée de représentants des partis qui étaient présents lors de la formation du parlement sortant, avec 8 membres nommés par les groupes dirigeants, et 7 par les groupes de l'opposition au parlement. L'accord prévoit en outre que le Président de la CEC doit être élu parmi le contingent de l'opposition et le secrétaire parmi le contingent des groupes au pouvoir.

31. La composition des CED et des CEDC est également réglementée par les modifications portées à la loi électorale qui stipulent que les commissions électorales doivent être entièrement composées de représentants des partis présents lors de la formation du parlement sortant. Les CED comportent 18 membres, avec un nombre égal de représentants des groupes de l'opposition et des groupes dirigeants qui se partagent les fonctions de présidence dans les commissions. Les CEDC sont composés de 9 à 23 membres et les fonctions de présidence sont proportionnellement réparties entre les partis au parlement.

32. La CEC a fonctionné d'une manière efficace et généralement transparente. Toutefois, des réunions à huis clos ont été organisées quand il s'agissait d'examiner des questions politiquement sensibles afin de trouver des compromis et de présenter des positions coordonnées. Mais ces réunions à huis clos ne permettaient pas d'organiser des discussions sur des questions de fond, mais plutôt de prendre des décisions en fonction de l'appartenance politique des membres de la commission. Cette manière de fonctionnement de la CEC n'était pas en conformité avec la législation électorale et n'a pas contribué à renforcer la transparence de son fonctionnement.

33. Chaque candidat avait le droit de nommer deux représentants dans les 225 CED. Seulement 9 candidats ont pu nommer le nombre maximum de représentants dans les CED, à savoir 450 membres. Si au début de la nomination des membres des CED, le 27 novembre 2009, le principe de la proportionnalité a

été respecté, plus tard à cause des changements dans les commissions, la CEC a décidé qu'il n'était pas possible de respecter ce principe. En conséquence, les quatre principaux candidats étaient surreprésentés dans les CED, à savoir: M. Yanukovich, M^{me} Timoshenko, MM. Yatsenyuk et Yushchenko.

34. La nomination des membres des CEDC était plus complexe en raison du changement d'un grand nombre des membres des commissions qui étaient obligés de démissionner. La raison principale de cette situation était l'insuffisance de la rémunération liée au transfert, trop tard, des moyens budgétaires en décembre 2009. Il en résultait que certaines CEDC n'ont pas pu respecter les délais prévus en raison du problème de quorum ou de la démission de présidents de commissions. Il y a eu des cas où les listes électorales préliminaires n'étaient pas accessibles aux électeurs dans les délais prévus.

5. La campagne électorale et les médias

35. La campagne électorale a commencé le 19 octobre 2009. Elle s'est déroulée dans un climat calme et de libre compétition. Les 18 candidats peuvent être divisés en trois catégories en fonction de leur présence effective pendant la campagne électorale: des candidats qui étaient actifs dans la campagne et très bien représentés à tous les niveaux dans les commissions électorales; des candidats qui étaient assez actifs dans la campagne, mais très faiblement représentés dans les commissions électorales et, enfin, des candidats qui n'étaient pas visibles dans la campagne électorale, mais dont les représentants étaient bien présents dans les commissions électorales.

36. A cet égard, il est important de noter que, lors de la mission pré-électorale en novembre dernier, les préoccupations suivantes ont été soulevées par certains interlocuteurs de la mission: la présence de candidats dit «techniques» qui jouent le jeu des candidats principaux en utilisant le temps de parole sur les chaînes publiques et en nommant des représentants dans les commissions électorales, mais qui n'ont ni l'objectif ni le potentiel pour arriver au deuxième tour des élections. Ce genre de spéculation politique, même si elle est légale du point de vue de la loi, ainsi que la déception de la société face aux fortes attentes de changements rapides et positifs après la «révolution orange», diminuent considérablement la confiance des électeurs dans le processus démocratique électoral.

37. La mission de l'OSCE/BIDDH a observé des cas d'utilisation abusive des ressources administratives, de l'engagement dans la campagne électorale de fonctionnaires de l'Etat. Certains candidats ont profité de leur fonction officielle pour mener leur campagne qui est une violation de la loi électorale, par exemple, l'utilisation par les candidats Timoshenko et Yushchenko des visites officielles liées à leurs fonctions pour mener leurs campagnes électorales. L'Agence gouvernementale des pensions a envoyé des lettres à tous les retraités en expliquant que le projet de loi parrainé par le Parti des régions ne permettrait pas d'augmenter les pensions. Dans la même lettre, l'Agence a expliqué que le gouvernement actuel a réussi à augmenter les pensions même dans les conditions de la crise économique et a promis d'augmenter les pensions en 2010. La commission ad hoc a été informée aussi de cas de distributions de produits alimentaires aux personnes âgées.

38. Le gouvernement du Premier Ministre Timoshenko, candidate à l'élection présidentielle, a pris la décision selon laquelle les membres des CEDC, acceptant les votes à domicile sans certificat médical, ne seraient pas rémunérés pour leur travail. Elle les a également menacés de poursuites criminelles. En plus, elle a donné des instructions au Ministre de l'Intérieur de vérifier toutes les demandes concernant les votes à domicile, ce qui représente une intervention directe par le gouvernement dans le processus électoral.

39. La plupart des interlocuteurs rencontrés lors de la mission pré-électorale estimait qu'il n'y aurait pas de fraudes électorales le jour même des élections. Mais les élections démocratiques ne se cantonnent pas au bon déroulement de la seule journée du scrutin. Les autorités du pays et tous les acteurs politiques avaient une grande responsabilité: veiller à offrir les conditions requises pour permettre à tous les citoyens d'Ukraine d'exprimer leur volonté librement.

40. La campagne électorale a été caractérisée aussi par le phénomène d'interconnexion étroite entre la politique et les flux financiers et, d'une manière générale, par la place de l'argent et des oligarchies. Cette réalité, qui a toujours existé dans la vie politique ukrainienne contemporaine, a apparemment pris une dimension beaucoup plus inquiétante lors de cette campagne électorale. Un nombre considérable d'électeurs avait le sentiment que tout était décidé d'avance et que ce sont toujours les mêmes personnes – celles qui ont de l'argent – qui avaient décider qui va gouverner le pays. Une partie considérable de citoyens ne voyait pas, dans le débat politique, une compétition entre des plateformes et des idées, mais entre différents clans et leurs intérêts financiers. Ce phénomène de cynisme politique représente un vrai danger pour la démocratie en Ukraine et est inacceptable compte tenu des graves problèmes sociaux-économiques du pays.

41. Lors de la mission pré-électorale la Commission ad hoc a reçu des informations inquiétantes concernant les campagnes de dénigrement menées par certains candidats. Elle était tout particulièrement préoccupée par les discours, même isolés, de haine et par les insultes antisémites. A cet égard, la Commission ad hoc a trouvé très positif l'amendement du Code pénal sur la lutte contre la discrimination et les discours de haine. Cet amendement est entré en vigueur le 5 novembre 2009, après la signature par le Président Yushenko.

42. La couverture médiatique de la campagne électorale est réglementée par la législation électorale qui assure à tous les candidats un accès direct aux médias. Tout en se félicitant du pluralisme des opinions et de la liberté dans les médias ainsi que de l'amélioration considérable de la situation depuis les élections précédentes, la commission ad hoc note l'influence sans précédent du monde des finances et des affaires sur le travail des médias. La modification de la loi électorale supprimant la limite des dépenses par les candidats a été critiquée par la Commission de Venise dans son avis d'octobre dernier.

43. Néanmoins, la campagne électorale s'est déroulée dans un environnement médiatique positif. Les médias publics ont offert à tous les candidats en lice un espace publicitaire et un temps de passage gratuits, conformément à la loi. Le climat était certes globalement positif, mais quelques inquiétudes subsistent; elles sont notamment dues au manque de transparence concernant l'actionnariat des médias.

6. Jour du scrutin – Dépouillement et calcul des résultats

44. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et de façon ordonnée, ouverte et globalement efficace. Les 22 équipes de la commission ad hoc qui ont observé le scrutin dans les villes de Kyiv, Dnipropetrovsk, Kharkov, Odessa, Simferopol et leurs environs ont constaté l'excellente organisation de l'élection et du calcul des résultats. Les membres de la commission ad hoc ont mentionné certains problèmes mineurs: le manque de connaissance des procédures du vote dans certains bureaux de vote principalement dans les villages; des cas d'inexactitude des listes électorales; la nervosité dans quelques bureaux de vote à cause de la présence des observateurs internationaux; de mauvaises conditions matérielles dans un certain nombre de bureaux de vote. Selon les estimations des observateurs de la MIOE dans 97% des bureaux de vote visités le processus du scrutin a été évalué «bien» ou «très bien».

45. Selon les résultats préliminaires annoncés par la CEC, M. Yanukovitch a obtenu 35.33% des suffrages exprimés; M^{me} Timoshenko – 25.02%; M. Tigipko – 13.01%; M. Yatsenyuk – 6.95%; M. Yushenko – 5.49%; M. Simonenko – 3.55%; M. Lytvyn – 2.34%; Tyagnibok – 1.44%; Gritsenko – 1.20%. Les autres candidats ont obtenu moins de 1%. Les deux candidats, les mieux placés, Victor Yanukovich et Yulin Timoshenko, vont participer au deuxième tour de l'élection présidentielle qui aura lieu le 7 février 2010.

7. Conclusions et recommandations

46. La commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire a conclu que le premier tour de l'élection présidentielle en Ukraine a été d'une grande qualité, a montré de nets progrès par rapport au scrutin précédent et a respecté la plupart des normes du Conseil de l'Europe. Les citoyens de l'Ukraine ont pu librement faire leur choix en toute connaissance de cause. Le scrutin s'est déroulé dans le calme, il était transparent et bien organisé. Le scrutin du 17 janvier a confirmé encore une fois la tendance positive observée depuis 2006 concernant l'organisation des élections en Ukraine.

47. La commission ad hoc souligne que la CEC a fonctionné d'une manière efficace, généralement transparente, dans un environnement politique complexe et selon des lois électorales confuses.

48. La commission ad hoc tient à saluer le fait que les électeurs ukrainiens avaient un large éventail de choix parmi les 18 candidats présidentiels. Les résultats du premier tour ont vu l'émergence, à côté des deux candidats favoris, d'un troisième candidat, M. Tigipko, avec un résultat inattendu qui, à terme, peut changer la logique de la confrontation traditionnelle entre les deux camps: Parti des régions et celui de la «Révolution orange».

49. La commission ad hoc exprime son inquiétude concernant la présence de certains candidats dit «techniques» qui auraient joué le jeu des candidats principaux en utilisant le temps de parole sur les chaînes publiques, en nommant des représentants dans les commissions électorales, mais qui n'avaient ni l'objectif ni le potentiel pour arriver au deuxième tour des élections. La Commission ad hoc considère que ce genre de spéculations politiques, même si légal du point de vue de la loi, diminue considérablement la confiance des électeurs dans le processus démocratique électoral.

50. La commission ad hoc s'inquiète réellement de la place de l'argent et des oligarchies dans la vie politique en Ukraine en général et dans le processus électoral notamment. Cette réalité a apparemment pris une dimension beaucoup plus inquiétante lors de cette campagne électorale. Une partie considérable de citoyens ne voit pas, dans le «combat» politique, une compétition entre des plateformes et des idées, mais entre différents clans et leurs intérêts financiers. La commission ad hoc considère que ce cynisme politique représente un vrai danger pour la démocratie en Ukraine et est complètement inacceptable compte tenu des graves problèmes sociaux-économiques du pays.

51. Concernant les médias, la commission ad hoc souligne l'environnement médiatique de plus en plus positif d'une élection à l'autre. Les médias publics ont offert à tous les candidats en lice un espace publicitaire et un temps de passage gratuits, conformément à la loi. Néanmoins, de sérieuses inquiétudes subsistent concernant le manque de transparence lié à l'actionnariat des médias; l'influence sans précédent du monde des finances et des affaires sur le travail des médias. A cet égard, la modification de la loi électorale en octobre dernier, supprimant la limite des dépenses par les candidats pendant les campagnes électorales, n'a pas rendu la situation plus facile.

52. La commission ad hoc tient à souligner qu'une législation électorale stable est une condition *sine qua non* pour la conduite d'élections démocratiques. Même si le scrutin du 17 janvier 2010 a montré le caractère démocratique des élections, la commission ad hoc ne peut que constater une tendance dangereuse chez les responsables politiques ukrainiens qui consiste à jouer avec les règles électorales au lieu de jouer selon les règles électorales. Il n'est pas normal d'avoir une situation où la législation électorale fait l'objet de modifications permanentes, y compris pendant une campagne électorale déjà commencée.

53. L'Ukraine n'a pas de code électoral unifié. Les lois qui régissent les élections sont trop nombreuses, inutilement complexes et confuses; en outre, elles sont très souvent en contradiction les unes avec les autres. C'est pour cette raison que l'Assemblée parlementaire avait demandé aux autorités de l'Ukraine de poursuivre leur coopération avec la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe dans l'évaluation de sa législation électorale bien avant les échéances électorales de 2009 – 2010.

54. La commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire invite les autorités ukrainiennes, en étroite coopération avec la Commission de suivi de l'Assemblée et de la Commission de Venise, et bien avant les prochaines échéances électorales, à entreprendre des mesures concrètes afin d'élaborer et d'adopter un Code électoral unifié regroupant l'ensemble de la législation électorale et pleinement conforme au patrimoine électoral européen, tel que développé en particulier dans le Code de bonne conduite en matière électorale.

55. Dans ce cadre, la commission ad hoc invite les autorités ukrainiennes à modifier la législation relative aux élections présidentielles sur la base de l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH (CDL-AD(2009)040), et en particulier à réexaminer:

- les dispositions concernant le droit de se porter candidat, y compris le montant excessif de la caution électorale;
- les dispositions relatives à la détermination du résultat final des élections par la Commission électorale centrale;
- le mécanisme de nomination des membres des commissions électorales, ainsi que les dispositions relatives aux activités et aux procédures de vote de ces commissions;
- les modifications des procédures de vote des commissions électorales, pouvant ouvrir la voie à des abus;
- la possibilité de modifier les listes électorales jusqu'à une heure avant la clôture du scrutin;
- les dispositions restrictives applicables aux médias qui peuvent permettre de limiter le libre échange des idées politiques et la diffusion de messages de campagnes entre les candidats et les électeurs;
- les dispositions relatives au financement de la campagne; la législation relative au financement des partis politiques devrait également être revue, de manière à assurer en particulier la transparence de ce financement;
- l'absence de disposition légale autorisant les observateurs nationaux non partisans;
- les dispositions relatives à l'invalidation des résultats électoraux et au nouveau décompte des voix, qui appellent des précisions et des modifications.

Annexe 1 – Commission ad hoc pour l'observation de l'élection présidentielle en Ukraine, 14-18 janvier 2010

PROGRAMME

Jeudi, 14 janvier 2010

- 18h00 Réunion de la commission ad hoc (*hôtel Dnipro*)
- Ouverture de la réunion et information suite à la mission pré-électorale par M. M. Eorsi, Chef de la Délégation
 - Ambassadeur A. Peterson, Représentant du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en Ukraine – Situation politique pré-électorale
 - M. S. Darmanovic expert et M. P. Garrone, Chef de la division Elections et Référendum, Commission de Venise – Récent développements dans le domaine de la législation électorale
 - Information pratique et logistique par le Secrétariat

Vendredi 15 janvier 2010

- 09h00 Réunion parlementaire conjointe (*Hôtel Radisson*)
- Ouverture par les Chefs de Délégations (APCE, AP OSCE, AP OTAN, PE) (*venue: Hôtel Dnipro*)
- Commentaires des Représentants de l'OSCE, CE, Commission Européenne
- 09h30-11h00 Briefing par la Mission d'Observation Electorale du BIDDH, Ambassadeur H. Tagliavini et son équipe de coordination
- 11h00-11h30 Réunion avec le candidat V. Yushenko
- 11h30-12h00 Réunion avec le candidat A. Yatseniuk
- 12h00-12h30 Réunion avec le candidat Hrytsenko
- 12h30-13h00 Réunion avec le candidat O.Moroz
- 13h00-14h30 Pause déjeuner*
- 14h30-15h00 Réunion avec le candidat V.Yanukovitch
- 15h00-15h30 Réunion avec le candidat Lytvyn
- 15h30-16h00 Réunion avec le candidat Y.Tymoshenko
- 16h00-16h30 Pause*
- 17h15-18h00 Réunion avec les Représentants des ONGs et des Média
- 19h30 Réunion de pré-déploiement pour les équipes déployées en-dehors de Kiyv (*hôtel Dnipro*)

Samedi 16 janvier 2010

- Déploiement dans les régions pour les membres déployés en-dehors de Kiev
- 09h30-11h00 Réunion avec les observateurs de long terme pour Kiev (*hôtel Radisson*)
- 11h00 Réunion avec les conducteurs et interprètes pour les équipes de la région de Kiev

Dimanche 17 janvier 2010

- Observation de l'élection présidentielle

Lundi 18 janvier 2010

08h00	Debriefing de la commission ad hoc (<i>hôtel Dnipro</i>)
15h00	Conférence de Presse conjointe (<i>hôtel Premier palace</i>)
	Départ des membres de la délégation

Annexe 2 – Ukraine: déclaration de la délégation pré-électorale de l'APCE

Kiev, 26.11 2009 – A l'approche des élections présidentielles du 17 janvier 2010, la délégation pré-électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)¹ a observé en Ukraine un climat général de libre compétition. S'agissant de la liberté des médias, la situation s'est considérablement améliorée depuis les élections de 2004. La délégation note l'engagement et les efforts des journalistes, même si, elle le reconnaît, le monde des finances et des affaires influence beaucoup le travail des médias. Afin de permettre au peuple ukrainien de faire son choix en toute connaissance de cause, les responsables politiques ne devraient avoir aucun rôle dans la programmation des médias. L'intimidation, il faut l'espérer, fait partie de l'histoire passée. La délégation a reçu de la Commission électorale centrale l'assurance que les listes électorales sont en train d'être améliorées, mais il lui est difficile de connaître avec certitude l'état d'avancement dans ce domaine.

Dans le même temps, la délégation s'inquiète de la baisse de confiance de l'électorat, dont les fortes attentes de changement rapide n'ont pas été satisfaites. Ainsi le cynisme politique prend-t-il de l'ampleur. La délégation est également préoccupée par la forte interconnexion entre la politique et les flux financiers. Beaucoup voient dans le combat politique non pas une compétition entre des plateformes et des idées, mais entre des personnalités, des ambitions et des intérêts financiers. La délégation s'inquiète au sujet des informations qu'elle a reçues concernant les campagnes de dénigrement menées par certains candidats. Elle est tout particulièrement préoccupée par les discours de haine et les insultes antisémites, et espère que les différents acteurs politiques condamneront ces incidents.

En dépit des recommandations répétées du Conseil de l'Europe, la législation électorale ukrainienne, bien qu'améliorée, n'est toujours pas pleinement conforme aux normes établies par l'Organisation. Les modifications proposées en juillet marquent un recul, sous certains aspects, de cette législation.

Toutefois, compte tenu du peu de temps qui reste, la délégation est convaincue qu'avec une véritable volonté politique, la législation existante peut encore, malgré ses faiblesses, assurer la bonne marche de cette élection. La délégation demande instamment aux partis politiques ukrainiens de rendre la législation électorale conforme aux normes du Conseil de l'Europe, et ce dès que possible après la prise de fonction du nouveau président, et non pas juste quelques semaines avant les prochaines élections.

1. Mátyás Eörsi, Chef de délégation (Hongrie/ADLE), Corien Jonker (Pays-Bas, PPE/DC), Marietta de Pourbaix-Lundin (Suède, PPE/DC), Renate Wohlwend (Liechtenstein, PPE/DC), Anna Čurdová (République Tchèque/SOC), Tadeusz Iwinski (Pologne/SOC), Indrek Saar (Estonie/SOC), Davit Harutyunyan (Arménie/GDE), Tüğrul Türkeş (Turquie/GDE).

Annexe 3 – L'élection présidentielle en Ukraine a respecté la plupart des engagements internationaux

Kyiv, 18.01.2010 – Le premier tour de l'élection présidentielle en Ukraine a été d'une grande qualité, a montré de nets progrès par rapport au scrutin précédent et a respecté la plupart des normes de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, a conclu la Mission internationale d'observation des élections, dans une déclaration publiée aujourd'hui.

Les observateurs ont constaté que l'élection a respecté les droits civils et politiques et a offert aux électeurs un réel choix entre des candidats représentant les divers courants politiques. Les candidats ont pu librement faire campagne, et celle-ci a été, dans l'ensemble, calme et ordonnée.

Le cadre législatif reste peu clair et incomplet. Il a fait l'objet de constantes discussions. Néanmoins, l'élection a été gérée de manière efficace, et les commissions ont, pour la plupart, fonctionné de manière collégiale et non partisane. Des médias pluralistes ont proposé aux électeurs un large éventail d'informations sur les candidats, même si la couverture par les médias électroniques a souvent été sous l'influence des candidats payant pour la couverture de leur campagne.

Le jour du scrutin, la grande majorité des observateurs ont qualifié de positifs les processus de vote et de dépouillement.

«C'était une bonne élection, disputée et très prometteuse pour l'avenir de la démocratie en Ukraine. J'espère que nous assisterons à la poursuite de cette expérience positive lors du deuxième tour du scrutin,» a déclaré João Soares, Président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et Coordinateur spécial des observateurs de courte durée de l'OSCE.

«L'Ukraine a démontré qu'elle peut tenir une élection propre, malgré un code électoral incomplet et peu clair, ce qui confirme le désir du peuple ukrainien de choisir librement ses dirigeants. Les politiciens ukrainiens devront cependant encore relever le défi d'apprendre à jouer selon les règles et non avec les règles,» a estimé Mátyás Eörsi, Chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

«Ce scrutin a consolidé les progrès réalisés par l'Ukraine depuis 2004. Nous sommes impressionnés par l'ordre qui caractérisait pratiquement partout les bureaux de vote de l'ensemble du pays le jour des élections. Des insuffisances subsistent, en particulier dans le cadre législatif des élections et dans sa mise en œuvre. Cela entame la confiance du public. Les électeurs ukrainiens sont malgré tout les grands vainqueurs de ce scrutin. Ils ont une fois de plus prouvé leur grand attachement à la liberté et à la démocratie,» a souligné Assen Agov, Chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

«Le peuple ukrainien a pu faire un vrai choix démocratique parmi de nombreux candidats. Le libre accès aux informations relatives aux candidats et à leur programme a permis aux électeurs de l'Ukraine de choisir en s'appuyant sur des bases solides. Si l'on compare à la dernière élection présidentielle, les normes et mécanismes démocratiques ont nettement progressé et ont rendu la démocratie plus stable en Ukraine,» a souligné Pawel Kowal, Chef de la délégation du Parlement européen.

«Cette élection a globalement été organisée efficacement et dans le respect des libertés fondamentales, malgré quelques problèmes résultant des lacunes et des incohérences du cadre législatif. Nous saluons l'effort soutenu des innombrables personnes qui ont travaillé sans relâche pour veiller à ce que le processus électoral se déroule sans heurts,» a ajouté Heidi Tagliavini, Chef de la Mission d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH).