



Doc. 14896  
23 mai 2019

## Observation de l'élection présidentielle en Ukraine (31 mars et 21 avril 2019)

### Rapport d'observation d'élection

Commission ad hoc du Bureau

Rapporteuse: Mme Angela SMITH, Royaume-Uni, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Sommaire	Page
1. Introduction .....	1
2. Contexte politique .....	2
3. Cadre juridique et système électoral .....	3
4. Administration des élections .....	4
5. Listes électorales et inscription des candidats .....	5
6. Campagne électorale, financement et médias .....	6
7. Observateurs citoyens et internationaux .....	9
8. Scrutin et dépouillement .....	10
9. Conclusions et recommandations .....	12
Annexe 1 – Liste des membres de la commission ad hoc (1er tour) .....	14
Annexe 2 – Liste des membres de la commission ad hoc (2e tour) .....	16
Annexe 3 – Programme de la délégation préélectorale .....	17
Annexe 4 – Déclaration de la délégation préélectorale .....	18
Annexe 5 – Programme de la commission ad hoc – 1er tour (29 mars–1er avril 2019) .....	19
Annexe 6 – Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE) (1er tour) .....	21
Annexe 7 – Programme de la commission ad hoc – 2e tour (20-22 avril 2019) .....	23
Annexe 8 – Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE) (2e tour) .....	25

### 1. Introduction

1. Le 26 novembre 2018, le Parlement ukrainien (Verkhovna Rada) a fixé au 31 mars 2019 la date de l'élection présidentielle. Le 14 décembre 2018, le Bureau de l'Assemblée parlementaire, sous réserve de la réception d'une invitation, a décidé d'observer cette élection et a constitué à cet effet une commission ad hoc composée de 30 membres (PPE/DC: 10, SOC: 9, CE: 4, ADLE: 4, GUE: 2, GDL: 1 – selon le système D'Hondt) ainsi que des corapporteurs de la commission de suivi et a autorisé la conduite d'une mission préélectorale. Le 17 janvier 2019, M. Andriy Parubiy, président de la Verkhovna Rada d'Ukraine, a envoyé à l'Assemblée une invitation officielle à venir observer l'élection présidentielle. Le 25 janvier, le Bureau a approuvé la liste des membres de la commission ad hoc pour l'observation de cette élection et a désigné



M<sup>me</sup> Angela Smith (Royaume-Uni, SOC) comme présidente de cette commission. Le 28 février, il a approuvé la liste définitive des membres de la commission ad hoc (annexe 1). Le 12 avril, le Bureau a approuvé la liste des membres chargés d'observer le second tour de l'élection, devant se tenir le 21 avril (annexe 2).

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 à la commission ad hoc en tant que conseiller.

3. Une délégation préélectorale s'est rendue à Kiev les 6 et 7 mars 2019. Son programme, sa déclaration et sa composition figurent aux annexes 3 et 4.

4. La commission ad hoc (délégation de l'APCE) s'est rendue en Ukraine du 29 mars au 1<sup>er</sup> avril 2019. Elle est intervenue dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections (MIOE) avec des délégations de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE), du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (AP-OTAN) ainsi qu'avec la mission d'observation électorale (MOE) du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH). Le programme des réunions de la délégation figure à l'annexe 5.

5. Le jour du scrutin, les membres de la délégation de l'APCE se sont répartis en 16 équipes qui ont observé les élections à Kiev et dans ses environs ainsi que dans les régions de Dniépropétrovsk, Kharkov, Lvov et Odessa.

6. La délégation de l'APCE a estimé que l'élection présidentielle en Ukraine avait été concurrentielle, que les électeurs avaient eu un large choix et qu'ils avaient été nombreux à voter. Au cours de la période préélectorale, le cadre juridique est loin d'avoir été mis en œuvre de bonne foi par de nombreuses parties prenantes, ce qui a eu des répercussions négatives sur la confiance dans l'administration électorale, sur l'application des règles de financement des campagnes et sur le règlement des litiges électoraux. Les libertés fondamentales ont été généralement respectées et les candidats ont pu faire campagne librement; pourtant, de nombreux éléments crédibles indiquant une utilisation abusive des ressources publiques et des cas d'achat de voix ont sapé la crédibilité du processus. Le paysage médiatique est diversifié dans le pays, mais la couverture de la campagne manquait d'analyses approfondies et était souvent partielle.

7. L'évaluation portant sur le jour du scrutin (du premier tour) a été globalement positive. Des problèmes procéduraux ont néanmoins été signalés lors du dépouillement et les conditions de compilation des résultats n'étaient pas toujours satisfaisantes. Le communiqué de presse publié par la MIOE à l'issue du premier tour de l'élection est reproduit à l'annexe 6.

8. Le second tour de l'élection a eu lieu le 21 avril. Le programme de la délégation de l'APCE, présente en Ukraine du 20 au 22 avril, et le communiqué de presse diffusé par la MIOE après le second tour sont reproduits aux annexes 7 et 8 respectivement.

9. La délégation de l'APCE tient à remercier les chefs et les membres des délégations parlementaires de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN ainsi que la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH pour leur excellente coopération au sein de la MIOE.

## **2. Contexte politique**

10. Le 26 novembre 2018, conformément aux dispositions de la Constitution, le Parlement ukrainien a fixé au 31 mars 2019 la date de l'élection présidentielle. Cette élection était perçue comme une importante mise à l'épreuve pour la démocratie dans le pays et pour les initiatives de réforme et de modernisation qu'il conduit actuellement, mais aussi comme une composante d'un processus électoral plus vaste qui aboutira à des élections législatives qui se tiendront plus tard en 2019.

11. L'élection a eu lieu dans un climat politique, économique et sécuritaire difficile, sachant que l'intégrité territoriale de l'Ukraine reste constamment menacée. Le contexte général est marqué par la poursuite du conflit armé et d'autres hostilités dans l'est du pays et par l'annexion illégale de la péninsule de Crimée par la Fédération de Russie, qui ont permis à des groupes armés illégaux de maintenir leur contrôle sur certaines parties des régions de Donetsk et Lougansk. Comme en 2014 et en 2015, l'élection n'a pu être organisée sur ces territoires. Bien qu'un accord de cessez-le feu soit en vigueur depuis quatre ans, la situation dans les régions touchées par le conflit dans l'est de l'Ukraine reste tendue et instable et se caractérise par des atteintes incessantes aux libertés fondamentales et une détérioration sur le plan humanitaire.

12. Les autorités ont publiquement fait état de leur vive préoccupation face à l'ingérence de la Fédération de Russie, notamment en raison d'allégations de cyberattaques contre des infrastructures capitales et de campagnes de désinformation sur les réseaux sociaux.

13. Lors de la dernière élection présidentielle tenue en mai 2014, M. Petro Porochenko l'a emporté au premier tour avec 54,7 % des suffrages. À la suite des élections législatives anticipées de 2014, huit partis politiques sont entrés au parlement et le Bloc Petro Porochenko (BPP, 135 sièges), le Front populaire (FP, 81 sièges), Autosuffisance (Samopomich, 25 sièges), le Parti radical d'Oleh Lyashko (PR, 21 sièges) et Patrie (Batkivshchyna, 20 sièges) ont formé un gouvernement de coalition. Les sièges restants ont été répartis entre le Bloc d'opposition (43 sièges), Renaissance (24), Volonté du peuple (19) et des députés non affiliés (60). La coalition s'est effondrée en 2016, le BPP et le FP demeurant les seuls soutiens du gouvernement.

### 3. Cadre juridique et système électoral

14. La délégation de l'APCE rappelle que l'Ukraine a signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») et son Protocole additionnel (STE n° 9), qui consacrent un certain nombre de principes fondamentaux pour une démocratie effective et véritable, parmi lesquels le droit à des élections libres (article 3 du Protocole additionnel), la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association ainsi que l'interdiction de la discrimination (articles 10, 11 et 14 de la Convention).

15. La Constitution garantit les droits et les libertés nécessaires à la tenue d'élections démocratiques. L'élection était en outre régie par la loi relative à l'élection présidentielle (ci-après «loi sur l'élection»), la loi relative à la commission électorale centrale, la loi relative au registre national des électeurs et la loi relative aux partis politiques. Les dispositions du Code de procédure administrative, le Code pénal et le Code des infractions administratives étaient également applicables. Ces textes législatifs sont complétés par les règlements et les décisions adoptées par la Commission électorale centrale (CEC).

16. Le cadre juridique de l'élection présidentielle est resté dans une large mesure identique depuis le dernier scrutin présidentiel, malgré les tentatives de réforme électorale qui n'ont pas dépassé la procédure de vote initiale à la Verkhovna Rada et les travaux prolongés et peu concluants accomplis par la suite en commission parlementaire. Si le cadre juridique constitue une base solide pour la tenue d'élections démocratiques, malgré ses importantes lacunes, il n'a pas été mis en œuvre de bonne foi par toutes les parties prenantes.

17. La plupart des recommandations formulées précédemment par la Commission de Venise et par le BIDDH visant à mettre le cadre juridique en conformité avec les obligations et les normes internationales ainsi qu'avec les bonnes pratiques, notamment en ce qui concerne l'adoption d'un Code électoral qui permettrait de consolider et d'harmoniser les diverses lois qui régissent les élections, sont restées sans suite. D'autres recommandations relatives au cadre juridique portaient sur l'éligibilité et l'inscription des candidats, l'inscription des électeurs, la constitution des commissions électorales, les procédures de recours et de réclamation et les infractions électorales. Dans le cadre d'une initiative plus large de lutte contre la corruption, une nouvelle réglementation sur le financement des campagnes électorales a été adoptée en 2015, conformément aux recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH visant à renforcer la transparence et la responsabilité.

18. La loi relative à «la condamnation des régimes communiste et national-socialiste (nazi) et à l'interdiction de l'utilisation de leurs symboles à des fins de propagande» a été adoptée en 2015 et la loi sur l'élection a été modifiée pour interdire à des partis politiques visés par les dispositions de la loi de désigner des candidats. La Commission de Venise et le BIDDH avaient estimé précédemment que ce texte n'était pas pleinement conforme aux instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme<sup>1</sup>. Ils avaient en particulier fait observer dans leur avis conjoint que «les partis politiques ne devraient être visés par une interdiction de participer aux élections ou dissous qu'en dernier recours, dans des cas exceptionnels. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH encouragent les autorités ukrainiennes à retenir une approche de l'histoire nationale fondée sur la "multiperspectivité" pour favoriser une vision commune du passé et promouvoir la cohésion sociale, la paix et la démocratie».

---

1. Voir l'Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et du BIDDH sur la loi ukrainienne relative à «la condamnation des régimes communiste et national-socialiste (nazi) et à l'interdiction de l'utilisation de leurs symboles à des fins de propagande».

19. Il est satisfaisant de constater que le droit de former un recours constitutionnel contre un texte de loi devant la Cour constitutionnelle a été instauré en 2016, permettant pour la première fois aux citoyens et aux partis politiques de contester des dispositions législatives relatives aux élections. En appliquant une approche trop formaliste, la Cour constitutionnelle a rejeté ou déclaré irrecevables cinq recours déposés par des candidats dont la candidature n'avait pas été acceptée et qui contestaient la constitutionnalité du système de caution électorale ou de son montant.

20. Le Président de l'Ukraine est élu au suffrage direct pour un mandat de cinq ans; la même personne ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs, mais il n'y a pas de limite au nombre total de mandats. Si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des suffrages exprimés, un second tour a lieu trois semaines plus tard, entre les deux candidats arrivés en tête.

#### 4. Administration des élections

21. L'élection a été gérée par la CEC, 199 commissions électorales de district (CED) et 29 989 commissions électorales locales (CEL). Aucun organe électoral n'a pu être mis en place en République autonome de Crimée, dans la ville de Sébastopol ni dans les parties des régions de Donetsk et Lougansk qui échappent au contrôle du gouvernement. Les électeurs vivant à l'étranger ont pu voter dans 101 bureaux de vote établis dans les représentations diplomatiques et consulaires de 72 pays. Les bureaux de vote en Fédération de Russie ont été fermés par la CEC à la demande du ministère ukrainien des Affaires étrangères, en raison de risques et de menaces pour la conduite des élections dans ce pays et de la nécessité de garantir la sécurité des citoyens ukrainiens; quatre requérants ont contesté sans succès cette décision devant la justice. Les électeurs résidant en Fédération de Russie avaient la possibilité de voter en Finlande, en Géorgie et au Kazakhstan.

22. La CEC est un organe permanent responsable de la planification et de la conduite générales des élections nationales. Sa composition actuelle a été portée de 15 à 17 membres et renouvelée par le parlement en septembre 2018, à la suite de négociations politiques et de modifications consécutives de la loi relative à la CEC; un siège est actuellement vacant. Des acteurs politiques et des représentants de la société civile ont critiqué le fait que ces modifications aient été adoptées à la hâte et que le règlement du parlement ait été contourné, affirmant que ce changement avait pour but de profiter au président sortant et à la coalition au pouvoir. Ces événements ont conduit à un certain manque de confiance dans la CEC et dans son impartialité.

23. Dans l'ensemble, la CEC a travaillé de manière collégiale et a respecté les délais légaux. Elle a tenu régulièrement des séances publiques auxquelles ont assisté les médias, des représentants des candidats et des observateurs. La plupart des décisions de la CEC ont été adoptées à l'unanimité et elles ont toutes été publiées sur son site web officiel, ce qui a renforcé la transparence de ses travaux. Toutefois, la CEC a systématiquement tenu des réunions préliminaires avant ses séances pour examiner ses projets de décision et a restreint les séances publiques aux votes formels, une pratique qui a eu pour effet de réduire cette transparence.

24. Peu après la mise en place des CEL, les CED ont remplacé un nombre important de leurs membres, dont beaucoup ignoraient même qu'ils avaient été désignés membres. De nombreuses personnes nommées à des postes de direction ont refusé d'assumer leurs fonctions, ce qui a alourdi la charge de travail des CED et retardé le processus, puisque les CEL n'ont souvent pas pu se réunir à temps pour tenir leur séance inaugurale. En outre, les CED ont eu des difficultés à respecter les quotas alloués proportionnellement en raison du grand nombre de remplacements. Certaines candidatures portaient de fausses signatures ou étaient accompagnées de copies de pièces d'identité présentées sans le consentement préalable de la personne désignée. Tous ces éléments ont suscité de graves préoccupations quant au processus de formation des CEL.

25. Le remplacement incessant des membres des CED, en particulier des membres dirigeants, a réduit la valeur de la formation dont ils ont bénéficié.

26. Les femmes étaient bien représentées au sein des CED, représentant 57 % de l'ensemble des membres. Au 30 mars, 91 des 199 CED étaient présidées par des femmes; elles comptaient en outre 111 vice-présidentes et 126 secrétaires. Quelque 72 % des CEL dans lesquelles le scrutin a été observé avaient une femme pour présidente. En ce qui concerne la CEC, 9 de ses 16 membres sont des femmes, y compris la présidente et la secrétaire.

27. Bien que la loi prévoit que les documents officiels relatifs à l'élection soient uniquement publiés en ukrainien, les communautés minoritaires et les citoyens russophones n'ont signalé ni à la délégation de l'APCE ni à la MIOE que des obstacles linguistiques nuisaient à leur compréhension des bulletins de vote et d'autres documents électoraux.

28. La CEC, avec le soutien de contributeurs internationaux, a modernisé son infrastructure informatique pour contrer une série de menaces de cybersécurité qu'elle s'attendait à rencontrer le jour du scrutin.

## 5. Listes électorales et inscription des candidats

29. Tous les citoyens âgés d'au moins 18 ans le jour du scrutin ont le droit de vote, hormis ceux qui sont frappés d'incapacité juridique sur décision de justice. Le fait de priver une personne de son droit de vote en raison d'une déficience intellectuelle est contraire aux normes et obligations internationales. L'inscription des électeurs est passive et permanente. Elle s'appuie sur le registre national des électeurs (RNE) centralisé, administré par la CEC et mis à jour tous les mois par les organismes chargés de la tenue des registres. La grande majorité des organismes de ce type rencontrés par la MOE du BIDDH étaient très expérimentés et professionnels.

30. D'après le service du RNE, 35 560 427 électeurs étaient inscrits au 28 février, dont 530 123 à l'étranger. Malgré certaines inquiétudes liées à la difficulté de recueillir de façon adéquate des données concernant les personnes déplacées à l'intérieur du pays, les migrants économiques qui vont travailler dans une autre région et les ressortissants ukrainiens qui vivent à l'étranger, notamment pour les raisons qui les ont poussés à ne pas déclarer leur adresse de résidence, la quasi-totalité des interlocuteurs de la délégation de l'APCE et de la MIOE ont indiqué qu'ils considéraient que les listes électorales étaient fiables.

31. Les listes d'électeurs sont extraites du RNE. Elles ne prenaient pas en compte plus de 5 millions d'électeurs inscrits dans des zones où le scrutin ne pouvait pas avoir lieu et les électeurs sans adresse indiquée. Les électeurs pouvaient demander de changer temporairement de bureau de vote sans changer leur adresse d'électeur. Le fait de devoir justifier et renouveler ces demandes est une contrainte inutile pour les électeurs, en particulier dans le cadre d'une élection présidentielle avec une circonscription uninominale. Bien que la CEC ait simplifié la procédure pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays, moins de 100 000 d'entre elles ont déposé une demande de ce type. Par ailleurs, cette procédure a parfois été mal appliquée. La procédure de transfert temporaire de l'adresse d'électeur était particulièrement lourde pour les électeurs résidant dans des territoires échappant au contrôle du gouvernement, car ils devaient alors franchir plusieurs fois les points de contrôle pour s'inscrire et pour voter.

32. On a recensé 101 bureaux de vote ouverts à l'étranger pour permettre aux ressortissants ukrainiens de voter. Cependant, à cause de leur capacité limitée et des exigences administratives excessives pour l'inscription des électeurs, seuls 2 % environ des Ukrainiens vivant à l'étranger ont voté, ce qui signifie qu'environ 98 % des quelque 10 millions de ressortissants ukrainiens vivant à l'étranger n'ont pu exercer leur droit de vote.

33. Même si les sites web de la CEC et du RNE fournissent des informations détaillées aux électeurs, l'éducation des électeurs en général semble insuffisante, notamment pour les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les personnes handicapées.

34. Le droit de se présenter à l'élection présidentielle est accordé aux électeurs éligibles qui ont plus de 35 ans, qui résident en Ukraine depuis 10 ans, qui ne possèdent pas plusieurs nationalités et qui maîtrisent la langue d'État. L'obligation de résidence est excessivement restrictive et est contraire aux obligations et aux bonnes pratiques internationales. Les candidats potentiels doivent soumettre un ensemble de documents, dont une déclaration de patrimoine et de revenus, et verser une caution de 2,5 millions UAH (environ € 79 000). Ce montant est considérable et constitue à ce titre une restriction à la candidature, sans qu'un seuil raisonnable de voix soit fixé pour sa restitution. L'exigence selon laquelle les programmes de campagne doivent être approuvés dans le cadre de l'inscription des candidats limite inutilement la liberté d'opinion et d'expression de ces derniers ainsi que le pluralisme politique. En outre, aucun critère objectif ou transparent n'est défini pour ce contrôle.

35. L'inscription des candidats a été effectuée de manière globalement inclusive. La CEC a examiné les candidatures de 91 candidats et en a inscrit 44. Ceux-ci ont eu la possibilité de corriger les lacunes d'ordre procédural ou technique dans leurs dossiers de candidature. La CEC a rejeté 47 candidatures, la plupart pour de multiples motifs, le plus fréquemment pour non-conformité à la caution demandée. Six inscriptions ont été

refusées pour des motifs liés au programme électoral. Après le retrait de cinq candidats avant la fin du délai légal fixé au 8 mars, 39 candidats se sont présentés au scrutin, dont 4 femmes; parmi eux, 20 étaient indépendants, dont le candidat sortant, et 19 étaient désignés par un parti.

36. En Ukraine, les femmes sont toujours fortement sous-représentées dans la vie publique. Elles détiennent cinq des 24 portefeuilles ministériels dans le gouvernement actuel et leur représentation au parlement s'élève à 12,3 % (52 membres). Parmi les 24 gouverneurs de région, un seul est une femme.

## 6. Campagne électorale, financement et médias

37. La campagne s'est déroulée dans un contexte marqué par un manque de confiance dans les institutions de l'État et le système judiciaire, en raison de la perception selon laquelle la corruption serait généralisée et de la situation économique difficile. Les puissants intérêts économiques des hommes d'affaires fortunés (désignés par le terme d'«oligarques») continuent d'influer sur les processus politiques et décisionnels et ont fortement influencé la dynamique de cette élection.

38. Dans l'ensemble, la campagne a été paisible et concurrentielle et les candidats ont pu faire campagne librement sans être soumis à des restrictions abusives. Le panel de candidats offrait un large choix aux électeurs, mais le débat sur les questions de politique a été limité. La grande majorité des 39 candidats n'ont pas mené d'activités de campagne, ce qui fait douter de leur volonté de participer réellement à l'élection.

39. Un candidat et député, M. Iouri Timochenko, a fréquemment été qualifié de candidat «clone» se présentant uniquement pour ravir des voix à M<sup>me</sup> Ioulia Timochenko; celle-ci a saisi la justice par deux fois sur cette question pour éviter toute confusion entre les deux candidats, sans succès.

40. La plupart des candidats ont axé leur programme sur l'économie et la protection sociale, l'armée et la défense, la lutte contre la corruption et la résolution du conflit dans l'est du pays. Les relations futures avec la Fédération de Russie, l'Union européenne et l'OTAN figuraient également parmi les thèmes abordés pendant la campagne. Le Président sortant a accordé une place importante dans sa campagne à la création récente de l'Église orthodoxe indépendante d'Ukraine, la présentant comme l'une des principales réalisations de son mandat. Néanmoins, la campagne s'est concentrée sur les personnalités des candidats plutôt que sur leurs positions.

41. Les activités de la campagne ont commencé lentement mais se sont intensifiées au cours de la deuxième quinzaine de mars, en particulier dans le centre et l'ouest du pays. À l'est, en revanche, la mobilisation est restée modérée. Des tiers ont cherché à s'ingérer, parfois avec violence, dans les activités de la campagne. Celles-ci ont principalement été menées à la télévision, dans les médias en ligne et sur les réseaux sociaux, ainsi qu'au moyen de panneaux, d'affiches et de tentes de campagne. On a également observé des cas de démarchage au porte à porte, principalement dans les zones rurales. Plusieurs candidats ont organisé des rassemblements de campagne ou des réunions à huis clos. La fréquence des recours à des campagnes de dénigrement a considérablement augmenté au cours de la deuxième quinzaine de mars. Dans les jours qui ont précédé le silence électoral, de nouveaux panneaux d'affichage faisant apparaître des mots associés aux messages essentiels des candidats ont été installés. Ils sont restés en place pendant la période de silence, ce qui constituait de fait une infraction à cette règle.

42. M. Porochenko et M<sup>me</sup> Timochenko ont été les plus actifs, le Président sortant ayant fait de nombreuses tournées dans le pays alors qu'il était toujours en fonction. Ces apparitions publiques ont créé une confusion entre les interventions liées à ses fonctions officielles et celles qui correspondaient à son statut de candidat. Volodymyr Zelensky n'a pas organisé un seul rassemblement traditionnel, comptant plutôt sur ses apparitions à la télévision en tant que comédien et acteur et sur ses concerts ainsi que sur sa présence sur les médias sociaux, qu'il utilise beaucoup. En choisissant cette stratégie de campagne, M. Zelensky a pris ses distances par rapport à la classe politique et s'est appuyé sur la lassitude et la désillusion de la population.

43. L'utilisation par le Président sortant de programmes d'assistance sociale, d'augmentations salariales et de bonus ainsi que d'autres mesures d'incitation financière à des fins électorales a été largement critiquée. Ainsi, des projets consistant à monétiser les subventions, à indexer les pensions, à effectuer un versement unique extraordinaire à l'intention des retraités (en deux fois, en mars et en avril) et apporter une aide financière à plusieurs catégories de militaires (principalement ceux qui servent en première ligne) ainsi que d'autres programmes ont été adoptés entre fin décembre 2018 et mars 2019. Une utilisation abusive des ressources de l'État au niveau national et local par plusieurs candidats a été signalée à la délégation de l'APCE et à la MIOE, qui ont fait le même constat. Les institutions publiques et les fonctionnaires ont été impliqués dans la campagne, une pratique systématique principalement employée par le Président sortant.

Un maire a fait état de pressions subies par le personnel des collectivités locales. Dans plusieurs cas, des fonctionnaires et des électeurs ont reçu pour instruction d'assister à des manifestations de campagne ou y ont été incités.

44. Des signes d'achat de voix ont été relevés et un grand nombre d'allégations concernant des pratiques de ce type dans tout le pays ont été présentées à la MIOE. Des centaines de recours liés à des achats de voix ont été déposés auprès des services répressifs, ce qui a entraîné l'ouverture de plus de 80 enquêtes pénales. Deux enquêtes ont été ordonnées concernant des systèmes d'achat de voix à l'échelle nationale qui auraient été mis en place dans le cadre des campagnes du Président sortant et de M<sup>me</sup> Timochenko. Des actions caritatives ont été organisées dans l'ensemble du pays par plusieurs organismes de bienfaisance et fondations affiliés à différents candidats et à leurs agents électoraux, ou directement par des partis politiques, et ont servi de support pour leur campagne. Un maire a indiqué que les partis distribuaient de l'argent et du sucre aux pauvres. Des sacs contenant des cadeaux ont été offerts aux personnes participant aux rassemblements électoraux.

45. L'engagement direct du procureur général en faveur du Président sortant, en violation de la loi, a suscité des préoccupations. Il a participé à la manifestation de lancement de la campagne de ce dernier et a fait plusieurs déclarations, notamment sur sa page Facebook personnelle, qui font planer le doute sur l'indépendance du parquet. En outre, plusieurs candidats font l'objet d'enquêtes pénales en cours, dont au moins trois ont été ouvertes après l'annonce de leur candidature.

46. Le nouveau cadre régissant le financement des campagnes a permis d'en renforcer la transparence, mais les lacunes qui subsistent ont limité son efficacité pour régler le rôle joué par l'argent dans les campagnes<sup>2</sup>. La CEC et l'Agence nationale de prévention de la corruption (ANPC) récemment créée n'ont pas suffisamment coordonné leurs compétences de contrôle, qui se chevauchent. Le manque d'indépendance, de capacités et de ressources de ces organes est un grave sujet de préoccupation.

47. Les candidats et les partis qui les désignent peuvent contribuer au financement des campagnes sans limite. Les citoyens peuvent donner jusqu'à l'équivalent de 400 fois le salaire minimum (environ € 56 000) et les personnes morales peuvent doubler ce montant. Aucune limite n'est fixée pour les dépenses électorales. En raison des sommes excessives qui sont investies dans les campagnes, des appels publics et des projets de loi visant à interdire ou à limiter les dépenses de publicité radiodiffusée ont été lancés. L'une des principales recommandations adressées par le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) au Gouvernement ukrainien consiste à envisager la fixation d'un plafond de dépenses, qui viserait à empêcher un financement excessif des campagnes électorales.

48. Tous les dons et dépenses de la campagne doivent être effectués sur des comptes bancaires qui y sont spécifiquement consacrés, ouverts après l'inscription des candidats. Les déclarations provisoires des comptes de campagne doivent être déposées au moins cinq jours avant le jour du scrutin, publiés dans un délai d'un jour et accompagnés d'une analyse. Les comptes définitifs doivent être présentés dans les 15 jours suivant le scrutin et les analyses doivent être publiées dans les 30 jours suivant le scrutin.

49. On a recensé de nombreuses affirmations selon lesquelles les campagnes étaient financées dans une large mesure en dehors du cadre établi en la matière. Ainsi, certains partisans des candidats ont fait don de locaux de campagne, payé des frais de carburant, imprimé des documents de campagne et financé des cadeaux. À de nombreuses reprises, il n'a pas été possible d'obtenir les informations nécessaires sur l'émetteur, l'éditeur et le tirage de certains documents de campagne, ce qui révèle également que des tiers ont participé à leur financement. Selon la CEC, des candidats n'ont pas payé leurs publicités diffusées sur YouTube à partir de leurs comptes de campagne. De plus, certains ont organisé des concerts gratuits qui n'ont pas été présentés comme des manifestations de campagne, ont rétribué les personnes qu'ils ont désignées au sein des CED et des CEL sans l'inscrire dans leurs comptes et ont payé des médias pour diffuser leurs supports promotionnels sans le signaler. Toutefois, les deux organes de contrôle (la CEC et l'ANPC) se sont abstenus de se charger d'une mission consistant à déceler tout contournement des règles de transparence, notamment l'utilisation abusive des ressources publiques, et ne disposaient pas non plus de compétences d'enquête. L'analyse des comptes de campagne est essentiellement technique, conformément aux procédures établies, et les sanctions en cas d'infraction sont insuffisantes.

50. Tous les candidats ont présenté leurs déclarations provisoires des comptes de campagne dans le délai légal imparti. Les analyses de la CEC et de l'ANPC ont montré que 15 candidats ont reçu des dons provenant de personnes qui ne sont pas autorisées à en faire, mais la police n'a été chargée d'enquêter que sur les cas

---

2. Voir GRECO, Troisième Cycle d'Évaluation, Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur l'Ukraine, «Transparence du financement des partis politiques».

de M. Zelensky et de M. Hrytsenko. Les déclarations présentées par les trois candidats qui étaient considérés comme largement favoris révèlent que 70 % de leurs dépenses en moyenne ont été consacrées à la publicité dans les médias, le Président sortant ayant dépensé plus de 250 millions UAH (environ 8,2 millions d'euros) pour ce seul poste.

51. Le paysage médiatique ukrainien se caractérise par un large éventail de médias aux niveaux national et régional. La principale source d'information politique reste la télévision, malgré la croissance significative des sites d'information et des réseaux sociaux. Le marché des médias est marqué par de forts clivages politiques et la propriété des acteurs du secteur est très concentrée. Les lignes éditoriales et les programmes politiques promus par les médias privés servent exclusivement les intérêts économiques de leurs propriétaires, ce qui nuit à l'autonomie des médias et sape la confiance du public. La Société nationale de radiodiffusion publique d'Ukraine (UA:PBC), créée en 2017, manque cruellement de ressources financières, ce qui l'empêche de remplir pleinement sa mission de service public.

52. Le Conseil national de la radiodiffusion télévisuelle et radiophonique (CNRTR) veille au respect des exigences légales par les médias. La loi ne donne pas à cette autorité de régulation de pouvoirs de sanction efficaces pour lui permettre de s'acquitter de sa mission en temps opportun pendant une période électorale et les mécanismes spécifiques visant à traiter les recours liés aux médias ne sont pas mis en œuvre, malgré les recommandations ayant déjà été formulées à cet égard. Par ailleurs, l'indépendance et l'impartialité de ce conseil sont discutables, étant donné que ses membres sont désignés par des responsables politiques et votent souvent selon des lignes politiques établies. Contrairement aux cycles électoraux précédents, le parlement n'a pas adopté de moratoire sur les inspections des médias pour garantir leur liberté d'expression et une couverture médiatique sans interruption des événements liés aux élections.

53. La Constitution garantit la liberté d'expression et interdit la censure, tandis que le cadre juridique prévoit la liberté des médias en général. Pourtant, pour faire face aux menaces qui pèsent sur la sécurité nationale, le gouvernement a instauré plusieurs mesures strictes qui touchent les médias et les journalistes. Depuis 2017, des décrets présidentiels ont imposé des sanctions économiques contre un certain nombre de chaînes de télévision, de réseaux sociaux et de moteurs de recherche provenant de la Fédération de Russie. En outre, quelque 200 sites web considérés comme antiukrainiens ont été bloqués par les autorités et des propositions de loi visant à imposer de nouvelles restrictions sont en cours d'examen. Pour les mêmes raisons, les journalistes étrangers se voient imposer des interdictions temporaires de pénétrer en Ukraine en cas de soupçon d'infraction aux procédures d'entrée et de sortie des territoires occupés. Le 4 octobre 2018, le parlement a demandé au Conseil national de sécurité et de défense de sanctionner deux chaînes de télévision nationales, News One et 112 Ukraine, les accusant d'être des instruments de désinformation et de propagande russe. Pendant la période électorale, le CNRTR a sanctionné News One pour avoir diffusé des discours de haine et des reportages antiukrainiens. Le 21 février, 112 Ukraine a fait l'objet d'une inspection à la suite d'accusations similaires.

54. Un grand nombre d'atteintes aux droits des journalistes ont été recensées par des organisations nationales et internationales de défense des droits de l'homme. La sécurité des journalistes reste une préoccupation majeure, car ils font l'objet de menaces de violence et de manœuvres d'intimidation, en particulier pendant le processus électoral. Bien que la loi garantisse la protection des sources, un certain nombre de journalistes d'investigation ont été contraints par la justice de permettre l'accès à leur correspondance entretenue par courrier électronique et par téléphone portable.

55. La couverture médiatique de la campagne a pris diverses formes: émissions-débats, programmes d'actualités, débats politiques et temps d'antenne gratuit et payant. Les candidats ont souvent utilisé ces plateformes pour discréditer leurs opposants plutôt que pour présenter aux électeurs leurs opinions politiques. En outre, les dispositions légales visant à assurer une couverture équilibrée et impartiale ont souvent été transgressées par les chaînes de télévision privées qui ont fait l'objet d'un contrôle. Dans l'ensemble, la couverture médiatique de la campagne a manqué d'analyses approfondies. La plupart des candidats étaient réticents à participer à des débats télévisés.

56. Sur les chaînes de télévision qui ont fait l'objet d'un contrôle, la couverture de la campagne s'est principalement concentrée sur sept candidats: M. Porochenko, M. Zelensky, M<sup>me</sup> Timochenko, M. Boïko, M. Lyashko, M. Viikul et M. Hrytsenko. Toutefois, dans les émissions d'information, le Président Porochenko a bénéficié d'une large couverture médiatique, sans distinction claire entre ses activités institutionnelles et sa campagne politique. Les chaînes privées ont favorisé certains candidats, que ce soit par la quantité des sujets qui les concernaient ou par le ton du traitement éditorial. Inter et 112 Ukraina ont favorisé M. Boïko. 5 Channel et Ukraina ont accordé la plus large couverture à M. Porochenko. M. Zelensky a dominé le temps d'antenne sur 1+1. ICTV a accordé 85 % de son traitement des élections à quatre candidats, souvent au

moyen de supports promotionnels non signalés comme tels, et a laissé très peu de visibilité à M. Zelensky. Celui-ci a été à peine représenté dans ses fonctions politiques, tandis qu'il était abondamment présent sur 1+1 dans des programmes de divertissement en sa qualité d'acteur.

57. En vertu de la loi sur l'élection, il est permis de diffuser des publicités électorales payantes sur les médias publics et privés, mais cela doit être clairement signalé. Tout au long de la campagne, les candidats perçus comme étant les favoris ont largement eu recours à la publicité payante. Le Président Porochenko était le seul candidat à avoir acheté du temps d'antenne sur tous les médias qui ont fait l'objet d'un contrôle. En violation de la loi sur l'élection, la diffusion d'un grand nombre de supports promotionnels non signalés (désignés sous le terme de «jeansa») a été relevée pendant les programmes d'information aux heures de grande écoute, et ce sur la plupart des chaînes de télévision privées qui ont fait l'objet d'un contrôle.

58. Conformément aux dispositions légales, UA:PBC a accordé à tous les candidats à la présidence du temps d'antenne gratuit aux heures de grande écoute. Tous les candidats ont profité de cette possibilité. Le radiodiffuseur public s'est abstenu de couvrir les activités des candidats pendant les informations, se concentrant plutôt sur les programmes d'actualité et les débats avec les candidats.

59. Le droit à un recours effectif est garanti par la loi sur l'élection. Les parties prenantes au processus électoral peuvent contester les décisions et les (in)actions des commissions électorales, des candidats et d'autres acteurs de l'élection. La plupart des litiges peuvent être portés devant l'administration électorale et/ou les tribunaux administratifs, à la discrétion des requérants; ce chevauchement de compétence n'est pas conforme aux bonnes pratiques internationales<sup>3</sup>. Certaines dispositions limitent la possibilité de demander une réparation effective, comme celles qui permettent le rejet des recours en raison de lacunes mineures d'ordre technique et une procédure de la CEC modifiée en décembre 2018, qui considère les plaintes soumises par courriel comme irrecevables.

60. Les tribunaux ont respecté le délai de deux jours pour l'examen des affaires et ont donné aux parties à l'instance suffisamment de temps pour présenter leurs arguments. Cependant, certaines de leurs décisions n'ont pas de base légale solide, ce qui limite l'accès à un recours effectif en cas d'atteinte aux droits électoraux et met en doute l'indépendance de la justice. On peut par exemple citer plusieurs recours, auxquels il n'a pas été fait droit, formés contre le Président sortant pour abus d'autorité et détournement de ressources publiques, au motif qu'il avait mêlé manifestations officielles et activités électorales, et une action contre M. Zelensky pour avoir contourné les règles de financement des campagnes en faisant directement campagne dans le cadre de son activité professionnelle. En outre, certaines décisions d'un même tribunal sont contradictoires, ce qui porte atteinte au principe de sécurité juridique.

61. La CEC a déclaré avoir reçu plus de 130 recours. En règle générale, elle a répondu à ces recours par une lettre privée établie par un membre unique de la CEC, plutôt que par une décision en séance plénière et ouverte donnant lieu à une décision rendue publique, comme l'exige la loi. Cette pratique a nui à la transparence et au caractère collégial du processus établi pour régler les litiges. Au mépris total de la loi, la Cour suprême a statué que la CEC a toute latitude pour déterminer si elle doit examiner les plaintes en séance. Cette décision était en partie contraire à une décision rendue précédemment par cette même juridiction.

## **7. Observateurs citoyens et internationaux**

62. La loi prévoit que le processus électoral soit observé par des observateurs internationaux et des observateurs citoyens nommés par des organisations non gouvernementales (ONG) dont le statut inclut l'observation des élections. Toutefois, dans la mesure où la Fédération de Russie a été désignée par le Parlement ukrainien comme un État agresseur, une modification récente de la législation électorale interdit dans les faits aux ressortissants de la Fédération de Russie d'observer les élections en Ukraine.

63. La CEC a répertorié 139 ONG, dont 132 ont présenté une demande d'observation à l'échelle nationale. La plupart de ces ONG n'avaient aucune expérience en matière d'observation électorale. Seul un petit nombre d'entre elles étaient actives dans l'ensemble du pays pendant la période préélectorale, notamment OPORA et, dans une moindre mesure, le Comité des électeurs d'Ukraine et Initiatives juridiques majeures. Un certain nombre d'interlocuteurs de la délégation de l'APCE et de la MIOE ont exprimé leurs préoccupations quant à l'affiliation de certaines ONG à des candidats particuliers. Leurs noms, slogans et

---

3. Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, paragraphe II.3.3.c.

symboles avaient en effet un lien direct avec les campagnes des candidats ou avec les partis qui les avaient désignés. Par ailleurs, les sections jeunesse de certains partis ont été inscrites parmi les ONG candidates pour mener des missions d'observation.

64. La crédibilité de certaines ONG semble douteuse; le Centre ukrainien pour une société démocratique, par exemple, qui a inscrit près de 32 000 observateurs, a été fondé en décembre 2018, n'a pas de site web et ne compte qu'une seule publication sur sa page Facebook, 14 mentions j'aime et 17 abonnés (au 29 mars). Le jour du scrutin, plusieurs observateurs de cette ONG ont déclaré ouvertement qu'elle était affiliée au Président sortant.

65. La CEC a enregistré plus de 2 300 observateurs internationaux issus de 36 organisations ou États étrangers.

## 8. Scrutin et dépouillement

66. Le jour du scrutin (1<sup>er</sup> tour) s'est déroulé dans le calme, avec un taux de participation de 63,5 % d'après la CEC. Celle-ci a commencé à publier sur son site internet les résultats préliminaires détaillés de l'élection par bureau de vote vers 23 heures ce même jour.

67. Les opérations d'ouverture ont été évaluées positivement dans 246 des 265 bureaux de vote observés par la MIOE. À quelques exceptions près, les procédures établies ont été suivies. Cependant, les observateurs de la MIOE ont relevé la présence de personnes non autorisées dans 26 bureaux de vote et l'ingérence d'observateurs envoyés par des candidats et des partis dans 10 bureaux de vote. Environ un quart des bureaux de vote observés ont ouvert avec un léger retard.

68. Le déroulement du vote a été jugé satisfaisant dans 99 % des bureaux de vote observés. Le processus a été défini comme étant bien organisé, fluide, transparent et efficace, avec un niveau élevé de respect des procédures établies. Les quelques évaluations négatives étaient principalement dues à la saturation des bureaux et aux urnes qui n'avaient pas été correctement scellées (5 % des observations), souvent en raison de la mauvaise qualité des scellés.

69. Les procédures telles que les contrôles d'identité et la signature des listes d'émargement et des talons de bulletin de vote ont été respectées, à quelques exceptions près. De même, il n'y a eu que peu de cas d'infractions graves, comme des manœuvres visant à influencer des électeurs (moins de 1 %), des séries de signatures en apparence identiques sur les listes d'émargement (1 %) et des votes de groupe (2 %), par procuration ou multiples (moins de 1 % chacun). Des difficultés relatives au respect du secret du vote ont été constatées, notamment parce que tous les électeurs n'ont pas plié leur bulletin de vote pour préserver ce secret (6 % des bureaux de vote observés), que des électeurs ont montré leur bulletin rempli aux autres électeurs présents (8 %) ou que des électeurs ont pris des photos de leur bulletin (2 %). Tous ces éléments traduisaient les préoccupations exprimées au cours de la période préélectorale en ce qui concerne la possibilité que l'on relève des tentatives d'achat de voix. Dans 7 % des bureaux de vote observés, des personnes autres que les membres de la CEL prenaient des notes sur les électeurs qui avaient voté.

70. Des observateurs dépêchés par les candidats et par les partis étaient présents dans 95 % des bureaux de vote observés et des observateurs citoyens dans 57 % d'entre eux. Compte tenu du nombre élevé d'observateurs citoyens accrédités, cette proportion est étonnamment faible. Ils n'étaient souvent pas en mesure de dire quelle organisation ils représentaient. Les observateurs de la MIOE ont noté la présence de personnes non autorisées, en particulier de policiers, dans 7 % des bureaux de vote observés. Dans 51 bureaux de vote observés, des personnes autres que des membres de la CEL se sont ingérées dans le processus ou l'ont dirigé; dans 27 cas, il s'agissait d'observateurs envoyés par des candidats ou des partis. Des recours ont été déposés dans 9 % des bureaux de vote où le scrutin a été observé.

71. Environ 58 % des bureaux de vote n'étaient pas accessibles aux personnes handicapées et, dans 23 % des cas, la configuration du bureau n'était pas adaptée. Les observateurs de la MIOE ont fait état d'une saturation de 5 % des bureaux de vote observés.

72. Le décompte a été jugé satisfaisant dans 279 des 331 bureaux de vote où il a été observé. Le dépouillement a été transparent. Des observateurs dépêchés par les candidats et les partis étaient présents pour la quasi-totalité des dépouillements observés et des observateurs citoyens à plus de la moitié. Des cas isolés de personnes non autorisées ou d'ingérence induite dans le dépouillement ont été relevés, s'agissant généralement d'observateurs envoyés par les candidats ou les partis.

73. Il y a eu quelques erreurs de procédure importantes et seulement quelques infractions graves lors du dépouillement. Les observateurs ont toutefois indiqué que les procédures de réconciliation de base n'étaient souvent pas suivies, notamment dans les cas où la CEL a annoncé le nombre d'électeurs inscrits sur la liste d'émargement (39 cas), le nombre de signatures d'électeurs sur la liste d'émargement principale et celle du vote à domicile (67 et 65 cas, respectivement) ou le nombre de talons de bulletin utilisés (41 cas). Pour 57 des dépouillements observés, les chiffres établis lors de la réconciliation n'ont pas été inscrits sur les procès-verbaux avant l'ouverture des urnes. Les procédures de comptage ont été suivies dans l'ensemble, bien que les observateurs de la MIOE aient signalé que 50 comptages n'avaient pas été effectués dans l'ordre prescrit. Le fait que les CEL n'aient pas appliqué les procédures de réconciliation de base et n'aient pas effectué le décompte dans l'ordre prescrit a été la principale raison justifiant les évaluations négatives.

74. Une équipe d'observateurs de l'APCE à Lvov s'est vu refuser de prendre des photos du procès-verbal (qui avait été rempli dans une salle séparée par la vice-présidente de la CEL, l'équipe d'observateurs de l'APCE n'ayant pas pu y entrer). Le comportement de la vice-présidente de cette CEL a donné à l'équipe de l'APCE le sentiment qu'elle falsifiait les résultats.

75. Lors de 42 dépouillements, la validité des bulletins contestés n'a pas été déterminée par un vote. Les observateurs de la MIOE ont également relevé 24 cas où le procès-verbal des résultats avait été signé à l'avance par les membres de la CEL, mais n'ont assisté à aucune tentative délibérée de falsification des résultats. Quarante-cinq CEL observées ont eu du mal à établir le procès-verbal des résultats.

76. Les premières étapes du processus de compilation ont été évaluées négativement dans 47 des 259 observations effectuées. Cela s'explique principalement par des conditions inadéquates au sein des CED, qui ont eu pour conséquence une saturation des locaux et une transparence limitée. Dans 67 cas, les conditions de la compilation des résultats n'étaient pas satisfaisantes, principalement en raison d'un manque d'espace et d'une mauvaise organisation. Dans 45 cas, les CED étaient tellement surpeuplées que cela a été gravement préjudiciable au processus et il y a eu des tensions ou des troubles dans 57 commissions. Dans 85 cas, les observateurs n'ont pas pu observer pleinement la saisie des résultats, ce qui a limité la transparence du processus. Dans 42 cas, toutes les personnes présentes n'avaient pas clairement conscience des procédures et dans 47 cas, les observateurs de la MIOE ont subi des restrictions dans leur observation. Le plus souvent, les responsables n'ont pas reçu d'exemplaires des procès-verbaux de la compilation intermédiaire. Les observateurs de la MIOE ont signalé que les procès-verbaux des résultats n'avaient parfois pas été complètement remplis (12 cas) ou ne faisaient pas état d'une réconciliation des bulletins (20 cas). Ils ont également indiqué que dans 39 CED, des membres des CEL ou des CED modifiaient les chiffres inscrits dans le procès-verbal au sein de la CED, en violation de la loi.

77. Le 7 avril, la CEC a adopté [les résultats définitifs de l'élection présidentielle tenue le 31 mars](#), et a annoncé l'organisation, le 21 avril, d'un deuxième tour pour départager les deux candidats arrivés en tête, Volodymyr Zelensky et le Président sortant Petro Porochenko.

78. Les résultats du premier tour montrent que M. Zelensky est arrivé en tête dans 20 des 24 régions où l'élection était organisée (dont la ville de Kiev), avec un total de 30,24 % des suffrages exprimés. M. Porochenko a devancé les autres candidats dans deux régions, Lvov et Ternopol, toutes deux dans l'ouest du pays, obtenant au total 15,95 % des suffrages, alors que M<sup>me</sup> Timochenko (Batkivschyna) arrivée première dans une région (Ivano-Frankovsk, également dans l'ouest de l'Ukraine), comptabilisait 13,40 % des voix. M. Boïko (indépendant) a réuni 11,67 % des voix au total et précède les autres candidats dans les zones non occupées des régions de Donetsk et de Lougansk, dans l'est. Le taux de participation a été de 62,65 % et 1,18 % de bulletins nuls ont été comptabilisés. Au total, 18 893 864 électeurs se sont rendus aux urnes le 31 mars.

79. Étant donné qu'au premier tour de l'élection, aucun des 39 candidats n'a obtenu la majorité absolue des voix requises pour être élu, la CEC a annoncé le 7 avril qu'un second tour aurait lieu le 21 avril entre Volodymyr Zelensky et le Président sortant Petro Porochenko.

80. Les deux candidats ont choisi de ne pas organiser de rassemblements de campagne à grande échelle entre les deux tours. Les activités de la campagne se sont principalement déroulées à la télévision, dans les médias en ligne et sur les réseaux sociaux ainsi qu'au moyen de panneaux et d'affiches. En parallèle, les activités de campagne au niveau national se sont intensifiées et les tensions accrues entre les deux camps se sont traduites par la tenue d'entreprises de dénigrement massives et systématiques et par des échanges de graves accusations. L'augmentation de ces manœuvres de dénigrement, en particulier sur les réseaux sociaux, au détriment de la présentation de programmes électoraux structurés et de la conduite d'un débat thématique, a réduit la possibilité, pour les électeurs, de faire un choix éclairé. On a remarqué une forte asymétrie entre la campagne conventionnelle de M. Porochenko et celle de M. Zelensky, qui, dans une large

mesure, a été menée par des agents intermédiaires plutôt que par le candidat lui-même et a accordé peu d'importance à son programme électoral. Le format du débat public très attendu qui s'est déroulé le 19 avril au stade olympique de Kiev n'a permis aux électeurs que de se familiariser de façon limitée avec les programmes des candidats.

81. Pour le second tour, les listes d'électeurs ont été mises à jour pour refléter les modifications apportées aux données de l'état civil, aux électeurs récemment décédés, à ceux qui ont atteint l'âge de 18 ans et aux corrections demandées par les électeurs. Les électeurs qui devaient changer temporairement de lieu de vote ou qui avaient demandé le vote à domicile étaient tenus par la CEC de présenter une nouvelle demande aux organismes chargés de la tenue des registres compétents entre le 7 et le 15 avril, même s'ils l'avaient déjà fait pour le premier tour. La nécessité pour les électeurs de renouveler ces demandes représente un fardeau inutile, en particulier pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, les électeurs à l'étranger et les personnes handicapées. Malgré la brièveté des délais et les longues files d'attente constatées dans certains organismes chargés de la tenue des registres, 325 604 changements temporaires de bureaux de vote ont été enregistrés, dont 75 607 personnes déplacées.

82. Le 30 avril, la CEC a annoncé les résultats officiels de l'élection: le taux de participation au second tour était de 61,37 % (18 491 837 votes). Volodymyr Zelenskiy en a reçu 73,22 % (13 541 528 votes) et Petro Poroshenko en a reçu 24,45 % (4 522 450 votes).

## 9. Conclusions et recommandations

83. La délégation de l'APCE a estimé que l'élection présidentielle en Ukraine avait été concurrentielle, que les électeurs avaient eu un large choix et qu'ils avaient été nombreux à voter. Au cours de la période préélectorale, le cadre juridique est loin d'avoir été mis en œuvre de bonne foi par de nombreuses parties prenantes, ce qui a eu des répercussions négatives sur la confiance dans l'administration électorale, sur l'application des règles de financement des campagnes et sur le règlement des litiges électoraux. Cependant, les libertés fondamentales ont été généralement respectées et les candidats ont pu faire campagne librement; pourtant, de nombreux éléments crédibles indiquant une utilisation abusive des ressources publiques et des cas d'achat de voix ont sapé la crédibilité du processus électoral. Le paysage médiatique est diversifié, mais la couverture de la campagne par les médias qui ont fait l'objet d'un contrôle manquait d'analyses approfondies et était souvent partielle. La délégation de l'APCE rappelle que l'élection a eu lieu dans le contexte de la poursuite du conflit armé et d'autres hostilités dans l'est du pays et de l'annexion illégale de la péninsule de Crimée par la Fédération de Russie. En conséquence, l'élection n'a pu être organisée ni en Crimée ni dans certaines parties des régions de Donetsk et de Lougansk qui sont contrôlées par des groupes armés illégaux.

84. La Constitution garantit les droits et les libertés nécessaires à la tenue d'élections démocratiques. Le cadre juridique reste dans une large mesure identique depuis le dernier scrutin présidentiel de 2014, malgré certaines tentatives de réforme électorale qui n'ont pas abouti, et la plupart des recommandations formulées par la Commission de Venise et par le BIDDH, qui préconisaient notamment de codifier la législation électorale, n'ont toujours pas été suivies d'effet. Le cadre juridique en vigueur constitue une base solide pour la tenue d'élections démocratiques, malgré d'importantes lacunes.

85. La délégation de l'APCE a constaté que la CEC a généralement fonctionné de manière collégiale et a respecté tous les délais légaux. Elle a tenu régulièrement des séances publiques mais a aussi systématiquement tenu des réunions préliminaires avant ses séances, une pratique qui a eu pour effet de réduire la transparence de ses travaux. Des acteurs politiques et des représentants de la société civile ont critiqué l'adoption hâtive des modifications à la loi relative à la CEC, affirmant que ce changement avait pour but de profiter au Président sortant. Ces événements ont conduit de nombreux interlocuteurs de la MIOE à exprimer un manque de confiance à l'égard de la CEC et à mettre en doute son impartialité.

86. L'inscription des candidats a été effectuée de manière globalement inclusive, mais, dans la mesure où la grande majorité des 39 candidats n'ont mené aucune activité de campagne, cette situation donnait l'impression qu'il ne s'agissait que de candidats «techniques», affiliés aux candidats favoris.

87. La délégation de l'APCE a constaté une confiance générale dans l'exactitude des listes électorales. Néanmoins, il conviendrait de tout mettre en œuvre pour faciliter à l'avenir le vote des citoyens ukrainiens vivant à l'étranger, car leur droit constitutionnel de voter a été gravement compromis par des exigences administratives excessives. Les procédures électorales à l'étranger pourraient à l'avenir inclure la possibilité de voter par correspondance.

88. La délégation de l'APCE considère que, dans l'ensemble, la campagne électorale a été paisible et concurrentielle et que les candidats ont pu faire campagne librement sans être soumis à des restrictions abusives. Le panel de candidats offrait un large choix aux électeurs, mais il n'y a pas eu de véritable débat politique entre les candidats.

89. L'utilisation de programmes d'assistance sociale, d'augmentations salariales et de bonus ainsi que d'autres mesures d'incitation financière à des fins électorales a fait naître d'abondantes critiques à l'égard du Président sortant. Plusieurs candidats ont fait un usage abusif des ressources publiques aux niveaux national et local. La délégation de l'APCE a relevé une pratique systématique consistant à faire participer les institutions publiques et les fonctionnaires à la campagne (principalement utilisée par le Président sortant), ainsi que des indications d'achat de voix.

90. La délégation de l'APCE a noté que la nouvelle réglementation sur le financement des campagnes adoptée en 2015 est conforme aux recommandations formulées précédemment par la Commission de Venise et le BIDDH, visant à renforcer la transparence et la responsabilité. Des lacunes importantes subsistent cependant et un contrôle inadéquat limitent son efficacité. Aucune limite n'est fixée pour les dépenses électorales, mais des appels publics et des projets de loi visant à interdire ou à limiter les dépenses de publicité radiodiffusée ont été lancés. De nombreuses affirmations crédibles selon lesquelles les campagnes ont été financées dans une large mesure en dehors du cadre établi en la matière sont à signaler.

91. Des dispositions visant à assurer une couverture équilibrée et impartiale des campagnes et des activités des candidats ont souvent été transgressées par les chaînes de télévision privées qui ont fait l'objet d'un contrôle. Dans l'ensemble, la couverture médiatique de la campagne a manqué d'analyses approfondies. Plusieurs journalistes et animateurs ont fait preuve d'un parti pris évident en faveur de certains candidats. Le Président sortant a bénéficié d'une large couverture médiatique dans les émissions d'information, sans distinction claire entre ses activités institutionnelles et sa campagne politique. M. Zelensky a été à peine représenté dans ses fonctions politiques, tandis qu'il était abondamment présent en sa qualité d'acteur et de comédien. Les principaux candidats ont largement eu recours à la publicité payante. Un grand nombre de supports promotionnels non signalés ont été diffusés pendant les programmes d'information aux heures de grande écoute sur la plupart des chaînes de télévision privées qui ont fait l'objet d'un contrôle. Cette pratique constitue une infraction à la loi, induit des électeurs en erreur et ne fournit pas d'informations authentiques. La plupart des candidats étaient réticents à participer à des débats télévisés.

92. La délégation de l'APCE rappelle que le rapport sur l'observation de l'élection présidentielle anticipée en Ukraine le 25 mai 2014 invitait les autorités ukrainiennes à garantir le pluralisme des médias pendant les campagnes électorales et l'indépendance des journalistes vis-à-vis des groupes financiers oligarchiques et à renforcer la transparence de la propriété des médias. Il semble toutefois qu'il reste encore un long chemin à parcourir dans ce domaine.

93. La délégation de l'APCE a déclaré que le jour du scrutin (1<sup>er</sup> tour) avait été paisible. L'ouverture des bureaux et le déroulement du vote ont été jugés satisfaisants dans l'écrasante majorité des bureaux de vote observés. Le processus de vote était bien organisé, fluide, transparent et efficace, avec un respect global des procédures. Toutefois, des difficultés relatives au respect du secret du vote ont été constatées et des observateurs ont vu des personnes autres que les membres des CEL prendre des notes sur les personnes qui avaient voté. Certaines personnes n'ont pas été autorisées à voter parce qu'elles ne figuraient pas sur les listes électorales. Il y a eu quelques erreurs de procédure et très peu de graves infractions lors du dépouillement du scrutin. Les premières étapes du processus de compilation ont été évaluées négativement dans environ une CED sur six, ce qui s'explique principalement par des conditions inadéquates au sein des CED, qui ont eu pour conséquence une saturation des locaux et une transparence limitée, ainsi que par l'imposition de restrictions à l'accès des observateurs. Tout au long de la journée électorale, des observateurs dépêchés par les candidats et les partis ont été vus dans la quasi-totalité des bureaux de vote, tandis que des observateurs citoyens étaient présents dans la moitié d'entre eux.

94. Le second tour a été bien organisé, malgré des difficultés opérationnelles et un délai limité. Le cadre juridique présente encore des lacunes et les autorités n'ont pas fait preuve d'une volonté ferme de traiter les recours électoraux de manière à garantir l'effectivité des voies de recours. Le déroulement du jour du scrutin (2<sup>e</sup> tour) a été jugé satisfaisant et, malgré quelques problèmes de procédure, la conduite du dépouillement et de la compilation des résultats s'est nettement améliorée par rapport au premier tour. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en étroite coopération avec la Commission de Venise, continuera de coopérer avec l'Ukraine pour consolider le processus démocratique dans le pays.

## **Annexe 1 – Liste des membres de la commission ad hoc (1<sup>er</sup> tour)**

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée:

**Présidente:** M<sup>me</sup> Angela SMITH, Royaume-Uni (SOC)

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

- M<sup>me</sup> Boriana ÅBERG, Suède
- M<sup>me</sup> Ann-Brit ÅSEBOL, Suède
- M. Corneliu Mugurel COZMANCIUC, Roumanie
- M<sup>me</sup> Nicole DURANTON, France
- M. Aleksander POICIEJ, Pologne
- M. Vetle Wang SOLEIM, Norvège
- M. Birgir THÓRARINSSON, Islande
- M. Egidijus VAREIKIS, Lituanie\*
- M. Matern von MARSCHALL, Allemagne

### **Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)**

- M. Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse
- M. Stefan SCHENNACH, Autriche
- M<sup>me</sup> Angela SMITH, Royaume-Uni\*
- M. Roberto RAMPI, Italie
- M<sup>me</sup> Tabea RÖSSNER, Allemagne
- M. Andrea ORLANDO, Italie
- M. André VALLINI, France

### **Groupe des conservateurs européens (CE)**

- Lord David BLENCATHRA, Royaume-Uni
- Lord Simon RUSSELL, Royaume-Uni\*

### **Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)**

- M<sup>me</sup> Emilie Enger MEHL, Norvège\*
- M. Jacques LE NAY, France
- M<sup>me</sup> Alexandra LOUIS, France
- M. Mart van de VEN, Pays-Bas

### **Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)**

- M. Momodou Malcolm JALLOW, Suède
- M. Tiny KOX, Pays-Bas

### **Groupe des démocrates libres (GDL)**

- M. Nagif HAMZAYEV, Azerbaïdjan\*

**Co-rapporteurs AS/Mon (ex officio)**

- M. Alfred HEER, Suisse

**Commission de Venise**

- M. Rafael RUBIO, Membre de la Commission de Venise
- M. Sergueï KOUZNETSOV, Chef de division, coopération avec les États voisins

**Secrétariat**

- M. Bogdan TORCĂTORIU, Administrateur, Division d'observation des élections et de coopération interparlementaire
- M<sup>me</sup> Danièle GASTL, Assistante
- M<sup>me</sup> Anne GODFREY, Assistante

\* membre de la mission préélectorale

## **Annexe 2 – Liste des membres de la commission ad hoc (2<sup>e</sup> tour)**

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée:

**Présidente:** M<sup>me</sup> Angela SMITH, Royaume-Uni (SOC)

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

- M. Andres HERKEL, Estonie
- M. Emanuelis ZINGERIS, Lituanie

### **Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)**

- M. Ervin BUSHATI, Albanie
- M. Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse
- M. Ian MURRAY, Royaume-Uni
- M. Stefan SCHENNACH, Autriche
- M<sup>me</sup> Angela SMITH, Royaume-Uni\*
- M. Gheorghe-Dinu SOCOTAR, Roumanie
- M. André VALLINI, France

### **Groupe des conservateurs européens (CE)**

- Lord Simon RUSSELL, Royaume-Uni\*

### **Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)**

- M<sup>me</sup> Emilie Enger MEHL, Norvège\*
- M. Jacques LE NAY, France
- M<sup>me</sup> Alexandra LOUIS, France
- M. Edmon MARUKYAN, Arménie

### **Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)**

- M<sup>me</sup> Ulla SANDBÆK, Danemark

### **Groupe des démocrates libres (GDL)**

- M. Nagif HAMZAYEV, Azerbaïdjan\*

### **Corapporteurs AS/Mon (ex officio)**

- M. Alfred HEER, Suisse

### **Secrétariat**

- M. Bogdan TORCĂTORIU, Administrateur, Division d'observation des élections et de coopération interparlementaire
- M<sup>me</sup> Anne GODFREY, Assistante

\* membre de la mission préélectorale

### Annexe 3 – Programme de la délégation préélectorale

#### Mercredi 6 mars 2019

- 08:30-09:30 Réunion de la délégation
- ouverture de la réunion par M<sup>me</sup> Angela Smith, chef de la délégation
  - intervention de M. Alfred Heer, corapporteur de la commission de suivi
  - exposé de M. Marten Ehnberg, chef du Bureau du Conseil de l'Europe
  - exposé du Secrétariat
- 09:45-10:45 Rencontre avec les ambassadeurs des pays représentés dans la mission préélectorale:
- S.E. l'Ambassadrice du Royaume-Uni, M<sup>me</sup> Judith Gough
  - S.E. l'Ambassadeur de Lituanie et ministre-conseiller de l'Ambassade de la République de Lituanie, M. Marius Janukonis
  - S.E. l'Ambassadrice de Bulgarie, M<sup>me</sup> Stoyana Rusinova
  - S.E. l'Ambassadeur de Norvège, M. Ole T. Horpestad
- 11:00-12:30 Rencontre avec l'Ambassadeur Peter Tejler, chef de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, et avec des membres de son équipe
- 14:15-15:15 Rencontre avec des représentants d'ONG:
- M<sup>me</sup> Tetiana Durneva, ONG «Initiative publique» Groupe d'influence
  - M. Olekiy Koshel, chef du Comité des électeurs d'Ukraine
  - M<sup>me</sup> Alina Popsuy, Comité des électeurs d'Ukraine
- 15:30-16:30 Rencontre avec des représentants des médias:
- M<sup>me</sup> Olga Yurkova, cofondatrice de Stopfake.org
  - M. Oleksandr Burmagin, HR Platform
  - M<sup>me</sup> Diana Dutsyk, directrice exécutive, Detector Media
  - M. Igor Rozkladay, Centre pour la démocratie et de l'État de droit

#### Jeudi 7 mars 2019

- 10:30-13:30 Rencontres consécutives avec les représentants des candidats à la présidence:
- M<sup>me</sup> Ioulia Lovochkina, représentant M. Iouri Boïko
  - M. Viktor Vovk, représentant M. Oleh Lyashko
  - M<sup>me</sup> Svitlana Zalishchuk, représentant M. Anatoliy Hrytsenko
- 15:00-15:45 Rencontre avec M. Volodymyr Philenko, conseiller auprès du ministre ukrainien de l'Intérieur, avec la participation de personnes responsables de la sécurité pendant la campagne et le jour du scrutin
- 16:15-17:00 Rencontre avec M<sup>me</sup> Tetiana Slipachuk, présidente de la Commission électorale centrale (CEC), en présence de membres de la CEC
- 18:00-19:00 Élaboration d'une déclaration

#### **Annexe 4 – Déclaration de la délégation préélectorale**

##### **«Le climat général en Ukraine devrait permettre la tenue d'élections démocratiques», déclare la délégation préélectorale de l'APCE à Kiev**

Strasbourg, 08.03.2019 – Une délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) était à Kiev les 6 et 7 mars pour évaluer le climat préélectoral avant l'élection présidentielle qui doit se tenir en Ukraine le 31 mars.

La délégation\*, conduite par Angela Smith (Royaume-Uni, SOC), estime que le climat général est propice à la tenue d'élections démocratiques. À l'issue de discussions avec divers interlocuteurs, elle juge toutefois nécessaire de souligner que des améliorations sont encore possibles et qu'il faudrait mettre à profit le temps qui reste avant le scrutin pour apporter au moins certaines améliorations.

Le sentiment de la délégation est que la Commission électorale centrale (CEC) s'acquitte de sa mission avec professionnalisme et prépare bien les élections. Elle considère néanmoins que le nombre sans précédent de candidats à la présidence et d'observateurs nationaux pourrait empêcher le bon déroulement des opérations et créer des difficultés le jour du scrutin. Étant donné que les candidats ont le droit d'être représentés au sein des commissions électorales de bureau de vote et que les observateurs nationaux ont le droit d'être présents dans les bureaux de vote, il pourrait en effet y avoir des problèmes logistiques le jour du scrutin.

La délégation déplore que la liberté d'expression en Ukraine soit limitée par le fait que les médias sont détenus principalement par des oligarques. Au lieu de présenter l'environnement préélectoral de manière équilibrée, ils ont tendance à devenir un instrument de relations publiques de tel ou tel candidat.

Certains discours de campagne ne font-ils référence à aucun véritable programme politique. De ce fait, les électeurs peuvent difficilement faire un choix éclairé.

La délégation se félicite du rôle actif joué par la société civile durant la période préélectorale. Elle rappelle que la société civile est l'une des principales composantes d'une démocratie véritable et doit être respectée en tant que telle. Elle s'inquiète toutefois de ce que plusieurs ONG semblent être affiliées à un parti ou à un candidat. Elle a aussi appris avec préoccupation que des formations paramilitaires connues avaient été enregistrées en qualité d'observateur national et auraient menacé de faire usage de la force si elles jugeaient que des infractions étaient commises le jour du scrutin.

La délégation a entendu des allégations faisant état d'une utilisation abusive des ressources administratives pendant la campagne électorale: la frontière serait floue entre activités présidentielles et activités de campagne. Selon d'autres allégations, des dépenses de campagne seraient entachées d'illégalité. La délégation insiste sur la nécessité d'une totale transparence en ce qui concerne le financement de la campagne de tous les candidats.

Des allégations selon lesquelles certains candidats s'emploieraient intensivement à mettre en place des systèmes d'achat de voix sont aussi une source de vives inquiétudes.

La délégation constate également avec regret le faible nombre de femmes candidates.

Elle reconnaît les efforts déployés par les autorités ukrainiennes pour assurer l'authenticité du processus électoral et les exhorte à continuer à suivre les normes et bonnes pratiques européennes en la matière. L'encadrement juridique des élections présidentielles est bon. Si les textes sont appliqués de bonne foi, cela devrait permettre la tenue d'élections démocratiques. La délégation espère aussi que les autorités disposeront de suffisamment de moyens pour empêcher tout abus ou ingérence dans le processus électoral.

La délégation de l'APCE s'est rendue à Kiev à l'invitation du Président de la Verkhovna Rada. Elle a rencontré les représentants des candidats à la présidence, la présidente et les membres de la CEC, des représentants du ministère de l'Intérieur, de la société civile et des médias, le chef de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH et des diplomates basés à Kiev.

Une délégation de 33 membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe arrivera en Ukraine avant l'élection présidentielle pour observer le scrutin.

\* Membres de la délégation: Angela SMITH, Royaume-Uni, SOC, chef de la délégation; Egidijus Vareikis, Lituanie, PPE/DC; Lord Simon Russell, Royaume-Uni, CE; Emilie Enger Mehl, Norvège, ADLE; Nagif Hamzayev, Azerbaïdjan, GDL; Alfred Heer, Suisse, ADLE, corapporteur de la commission de suivi

## Annexe 5 – Programme de la commission ad hoc – 1<sup>er</sup> tour (29 mars–1<sup>er</sup> avril 2019)

### Vendredi 29 mars 2019

09:00-10:00 Réunion de la délégation de l'APCE

#### Briefings parlementaires communs

- 10:30-10:45 Ouverture par les Chefs des délégations parlementaires:
- M. Ilkka Kanerva Coordinateur spécial et chef de la mission d'observateurs de court terme de l'OSCE, Président Emérite de l'AP de l'OSCE
  - M. Stefan Schennach pour M<sup>me</sup> Angela Smith, Chef de la délégation de l'APCE
  - M<sup>me</sup> Doris Barnett, Chef de la délégation de l'AP de l'OSCE
  - M. Dariusz Rosati, Chef de la délégation du Parlement européen
  - M. Michal Szczerba, Chef de la délégation de l'AP de l'OTAN
- 10:45-11:15 Introduction par les bureau locaux:
- Ambassadeur Henrik Villadsen, Coordinateur des projets de l'OSCE en Ukraine
  - M. Marten Ehnberg, Chef du Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine
  - Ambassadeur Hugues Mingarelli, Chef de la délégation de l'UE en Ukraine
  - M. Alexander Vinnikov, Chef du bureau de liaison de l'OTAN en Ukraine
- 11:15-13:00 Briefing par la mission d'observation des élections du BIDDH:
- Accueil et aperçu des travaux de la MOE – Ambassadeur Peter Tejler, Chef de Mission
  - Contexte politique, les candidats et la campagne électorale – M. Jarek Domański, analyste politique
  - Monitoring des médias – M<sup>me</sup> Francesca Boggeri, analyste des médias
  - Cadre juridique électoral, plaintes et recours – M<sup>me</sup> Marla Morry, analyste juridique
  - Administration électorale, enregistrement des candidats et des électeurs – M. Kakha Inaishvili et M<sup>me</sup> Caroline Gonthier, analystes électoraux
  - Sécurité – M. László Belágyi, expert sécurité
- 14:00-16:45 Réunions consécutives avec les représentants des candidats présidentiels:
- M. Rostyslav Pavlenko, Directeur de campagne adjoint du candidat à la présidentielle Petro Porochenko
  - M. Hryhoriy Nemyria, député, président de la commission parlementaire des droits de l'homme, chef adjoint de l'Union pan-ukrainienne «Patrie» («Batkivshchyna»)
  - M<sup>me</sup> Zhanna Usenko-Chernata, représentante de la campagne de Yulia Tymoshenko
  - M. Vadym Galaichuk, représentant dans la circonscription électorale nationale de la campagne de Volodymyr Zelenskyi, serviteur du peuple
  - M. Oleksandr Korniyenko, coordinateur du ZeTeam, campagne de Volodymyr Zelenskyi
  - M<sup>me</sup> Yuliya Lovochkina et M. Yuriy Myroshnychenko, députés, représentants de la campagne de Yuriy Boyko (candidat autoproclamé)
  - M. Viktor Halasiuk, député, président de la commission parlementaire de la politique industrielle et de l'entrepreneuriat, chef adjoint du parti radical d'Oleh Lyashko sur la politique économique
- 17:00-17:45 Réunion avec des représentants de la Commission centrale électorale d'Ukraine:
- M<sup>me</sup> Tetiana Slipachuk, Présidente
- 18:00-19:00 Panel avec des représentants de la société civile:
- M<sup>me</sup> Natalia Novikova, Chargée de projet, NGO «Civil Holding Group of Influence»

- M. Denys Rybachok, Analyste, Committee of Voters of Ukraine
- M. Ihor Rozkladaj, Avocat de l'Institut de la loi des médias, Centre de la démocratie et de l'État de droit
- M<sup>me</sup> Anastasiya Kozlovtseva, responsable des relations internationales, Transparency International Ukraine

### **Samedi 30 mars 2019**

- 09:30-10:30 Panel avec des représentants des médias:
- M. Yuriy Makarov, membre du conseil d'administration, Société nationale de la radiodiffusion d'Ukraine
  - M<sup>me</sup> Angelina Kariakina, Editrice en chef, Hromadske TV
  - M<sup>me</sup> Olha Herasymiuk, Première vice-présidente, Conseil national de la télévision et radiodiffusion
  - M<sup>me</sup> Diana Dutsyk, Directrice exécutive, Ukrainian Media and Communication Institute
  - M<sup>me</sup> Natalya Lygachova, Chef, détecteur Média
- 10:30-11:30 Briefing par la mission d'observation des élections du BIDDH
- Jour de l'élection: procédures et analyses statistiques:
- M. Kakha Inaishvili et M<sup>me</sup> Caroline Gonthier, analystes des élections,
- Rapports des STO:
- M. Anders Eriksson et M<sup>me</sup> Karolina Riedel, analystes statistiques
- 11:30-12:30 Pour les membres observant à Kiev et dans les environs:
- Briefing spécifique de la région par les observateurs de longue durée du BIDDH pour Kiev et la région de Kiev
- 14:00-17:00 Réunion des chefs de délégations de la MIOE

### **Dimanche 31 mars 2019**

Toute la journée: observation de l'ouverture des bureaux de vote, du vote, du dépouillement et de la tabulation

- 21:00-23:00 Réunion des chefs de délégations de la MIOE

### **Lundi 1<sup>er</sup> avril 2019**

- 08:00-09:00 Débriefing de la délégation de l'APCE
- 09:30-11:30 Réunion des chefs de délégations de la MIOE
- 15:00 Conférence de presse

## **Annexe 6 – Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE) (1<sup>er</sup> tour)**

### **L'élection en Ukraine a été concurrentielle, mais il reste des questions juridiques à régler, estiment les observateurs internationaux**

Strasbourg, 01.04.2019 – L'élection présidentielle qui s'est tenue dimanche en Ukraine a été concurrentielle; les électeurs ont eu un large choix et ont été nombreux à voter. Si le cadre juridique actuel constitue une base solide pour la tenue d'élections démocratiques, il est cependant loin d'avoir toujours été mis en œuvre de bonne foi lors de la période préélectorale. Cela a eu des répercussions négatives sur la confiance dans l'administration électorale, sur l'application des règles de financement de la campagne et sur le règlement des litiges électoraux, ont conclu les observateurs internationaux dans une déclaration préliminaire diffusée le 1<sup>er</sup> avril.

Les libertés fondamentales ont généralement été respectées et les candidats ont pu faire campagne librement, mais de nombreuses allégations concernant l'achat de voix et l'utilisation abusive de ressources publiques ont nui à la crédibilité du processus. Le paysage médiatique est diversifié, mais la couverture de la campagne manquait d'analyses approfondies et elle était souvent biaisée, ont estimé les observateurs.

«Ce scrutin concurrentiel laisse prévoir un second tour animé», a déclaré Ilkka Kanerva, coordonnatrice spéciale et chef de la mission d'observation à court terme de l'OSCE. «J'espère que cela encouragera l'Ukraine à avancer sur le chemin du développement démocratique, dans la paix et la sécurité, à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, en respectant les valeurs européennes communes.»

Le jour du scrutin a fait l'objet d'une évaluation globalement positive, que le second tour devra confirmer. Pourtant, des problèmes procéduraux ont été décelés lors du comptage et les conditions de compilation des résultats n'étaient pas toujours adéquates, indique la déclaration.

«Nous constatons avec satisfaction que la campagne a été concurrentielle. Néanmoins, nous estimons que des questions juridiques essentielles devraient être traitées en priorité», a souligné Angela Smith, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). «L'APCE et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe espèrent poursuivre leur étroite coopération avec l'Ukraine dans le domaine du développement démocratique».

«Malgré les problèmes identifiés précédemment, le jour du scrutin s'est caractérisé par une bonne administration et l'absence de troubles. Le peuple ukrainien mérite d'être félicité pour la manière dont l'élection s'est déroulée.» Elle a ajouté: «J'espère vivement que les résultats, une fois confirmés, seront reconnus et que le second tour se déroulera de manière tout aussi calme, ordonnée et efficace», a déclaré Doris Barnett, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE.

L'élection a lieu dans le contexte du conflit armé et des hostilités qui se poursuivent dans l'est du pays, et de l'annexion illégale de la péninsule de Crimée par la Fédération de Russie. En conséquence, l'élection n'a pu être organisée ni en Crimée ni dans certaines parties des régions de Donetsk et de Louhansk qui sont contrôlées par des groupes armés illégaux.

«Ce que j'ai pu observer, c'est un choix fait librement par des gens libres. Les Ukrainiens ont montré leur fort attachement aux valeurs euro-atlantiques démocratiques. J'ai vu l'enthousiasme de citoyens de tous âges, qui ont massivement participé au processus électoral», a déclaré Michal Szczerba, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. «Toutefois, je regrette sincèrement que les Ukrainiens n'aient pas tous pu voter parce que la Russie a annexé illégalement la Crimée et qu'elle poursuit son agression militaire dans l'est de l'Ukraine. L'Assemblée parlementaire de l'OTAN continuera à aider l'Ukraine à progresser sur la voie des réformes et à concrétiser son aspiration à rejoindre notre Alliance».

La campagne électorale a été concurrentielle et généralement pacifique. Toutefois, il n'y a pas eu de véritable débat politique entre les candidats. La plupart des 39 candidats n'ont pas mené d'activités de campagne, ce qui fait douter de leur volonté de participer réellement à l'élection.

En revanche, plusieurs candidats ont fait campagne à l'échelle nationale. Petro Porochenko, le président sortant, et Youlia Tymochenko ont été les plus actifs. Lors des nombreux déplacements de M. Porochenko, il était difficile de faire la distinction entre ses fonctions officielles et ses activités de campagne. Volodymyr Zelenski, qui a recueilli le plus grand nombre de voix au premier tour, n'a tenu aucun meeting traditionnel.

Le président sortant a été largement critiqué pour avoir distribué de l'argent à des fins électorales, sous la forme de programmes d'assistance sociale et d'augmentations salariales, par exemple. Dans le même temps, les observateurs électoraux du BIDDH ont constaté que plusieurs candidats avaient utilisé abusivement des ressources publiques aux niveaux national et local. Plus de 80 enquêtes judiciaires ont été ouvertes sur des allégations d'achat de voix, y compris sur des allégations selon lesquelles deux systèmes auraient été mis en place à l'échelle nationale à cette fin, l'un dans le cadre de la campagne de M. Porochenko et l'autre pour M<sup>me</sup> Timochenko.

Les droits et libertés sur lesquels reposent les élections démocratiques sont garantis par la Constitution. Le cadre juridique est resté largement inchangé depuis l'élection présidentielle de 2014. Les tentatives de réforme électorale n'ont pas abouti et l'Ukraine a omis de suivre la plupart des recommandations précédentes du BIDDH et de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, qui préconisaient notamment de codifier la législation électorale. Ce qui est positif, c'est que le droit de former des recours constitutionnels, instauré en 2016, a permis pour la première fois aux citoyens et aux partis politiques de contester les dispositions législatives concernant les élections.

«Nous avons passé huit semaines ici, à examiner tous les aspects de l'élection. Il faut se garder de profiter abusivement des lacunes des lois», a déclaré l'ambassadeur Peter Tejler, chef de la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE. «Il importe que les lois soient appliquées en toute bonne foi. Cela renforcera la confiance dans l'administration électorale et contribuera à garantir une campagne équitable.»

La Constitution garantit la liberté d'expression et interdit la censure. Pourtant, le gouvernement a instauré plusieurs mesures qui permettent de limiter les activités des médias et des journalistes en invoquant des menaces pour la sécurité nationale. Le paysage médiatique est diversifié mais très marqué par des clivages politiques. Les intérêts économiques et politiques des propriétaires entravent l'autonomie des médias privés, qui peinent à inspirer confiance. L'audiovisuel public manque cruellement de ressources financières, ce qui l'empêche de remplir pleinement sa mission de service public.

Des voix se sont élevées, notamment dans la société civile, pour dénoncer des modifications apportées dans la précipitation à la loi sur la commission électorale centrale, qui profiteraient uniquement au président sortant. En conséquence, l'impartialité de cette commission a été largement mise en doute.

Environ 35,6 millions de personnes sont inscrites sur le registre national des électeurs. Malgré des inquiétudes liées à la difficulté de recueillir des données concernant les personnes déplacées à l'intérieur du pays, les migrants économiques qui vont travailler dans une autre région d'Ukraine et les ressortissants ukrainiens qui vivent à l'étranger, les listes électorales étaient généralement considérées comme fiables.

La législation prévoit l'observation des élections par des observateurs internationaux et par des observateurs citoyens: des observateurs des candidats et des partis ont été vus dans la quasi-totalité des bureaux de vote et des observateurs citoyens ont été vus dans la moitié des bureaux. Toutefois, dans la mesure où la Fédération de Russie a été désignée par le parlement ukrainien comme un État agresseur, une modification récente des lois électorales interdit dans les faits aux ressortissants de la Fédération de Russie, et aux personnes choisies par la Fédération de Russie (ou dont la Fédération de Russie a présenté la candidature), d'observer les élections in Ukraine. Cela est contraire aux engagements vis-à-vis de l'OSCE.

## Annexe 7 – Programme de la commission ad hoc – 2<sup>e</sup> tour (20-22 avril 2019)

### Samedi 20 avril 2019

11:00-12:00 Réunion interne de la commission ad hoc de l'APCE

#### Briefings parlementaires communs

- 12:30-14:00 Briefing par la mission d'observation des élections du BIDDH
- Bienvenue – Ambassadeur Peter Tejler, chef de mission
- Développements politiques après les élections, campagne électorale et environnement médiatique pour le deuxième tour – M. Jarek Domański, analyste politique et M<sup>me</sup> Francesca Boggeri, analyste médiatique
- Préparation de l'administration des élections pour le second tour et les procédures du jour du scrutin – M. Kakha Inaishvili et M<sup>me</sup> Caroline Gonthier, analystes des élections
- Rapports des STO – M. Anders Eriksson et M<sup>me</sup> Karolina Riedel, analystes en statistique
- 14:00-15:00 Réunion avec M<sup>me</sup> Natalia Bernatska, Secrétaire de la Commission électorale centrale d'Ukraine
- 15:00-16:00 Réunions avec les candidats présidentiels:
- 15:00-15:30 Représentants de la campagne de Petro Poroshenko:
- M. Sergiy Berezenko, député, directeur de campagne adjoint
  - M. Maksym Savrasov, député, directeur de campagne adjoint
  - M. Sergiy Alekseev, député, conseiller juridique de la campagne
- 15:30-16:00 M. Vadym Galaichuk, avocat, représentant dans la circonscription électorale nationale de la campagne de Volodymyr Zelenskiy, serviteur du peuple
- 16:00-17:00 Panel avec des représentants des médias:
- M<sup>me</sup> Olha Herasymiuk, Première vice-présidente, Conseil national de la télévision et radiodiffusion
  - M. Yuriy Makarov, membre du conseil d'administration, Société nationale de la radiodiffusion d'Ukraine
  - M<sup>me</sup> Angelina Kariakina, Editrice en chef, Hromadske TV
  - M<sup>me</sup> Diana Dutsyk, Directrice exécutive, Ukrainian Institute of Media and Communication
  - M<sup>me</sup> Olga Yurkova, Co-fondatrice, Stopfake.org
  - M<sup>me</sup> Natalya Lygachova, Chef, détecteur Média
- 17:00-18:00 Panel avec des représentants de la société civile:
- M<sup>me</sup> Natalia Novikova, Chargée de projet, NGO «Civil Holding Group of Influence»
  - M<sup>me</sup> Alina Popsui, Experte, Committee of Voters of Ukraine
  - M. Taras Shevchenko, Chef du Centre pour la démocratie et l'état de droit
  - Dr Violeta Moskalu, Fondateur, Chef du Conseil d'administration de la Fondation Global Ukraine
- 18:00 Les équipes d'observateurs à long terme de Kiev et de la région de Kiev disponibles pour répondre aux questions
- Réunions avec les chauffeurs et interprètes
- 19:00-20:30 Réunion des chefs de délégation de la MIOE

### Dimanche 21 avril 2019

07:30-08:00 Observation de l'ouverture des bureaux de vote

08:00-20:00            Observation du scrutin

À partir de 20:00      Observation du comptage

**Lundi 22 avril 2019**

08:00-09:00            Débriefing interne de la délégation de l'APCE

09:30-11:30           Réunion des chefs de délégations de la MIOE

15:00-16:30            Conférence de presse

## **Annexe 8 – Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE) (2<sup>e</sup> tour)**

### **Élection en Ukraine: respect des libertés fondamentales; le débat sur les enjeux a manqué dans la campagne électorale**

Strasbourg, 22.04.2019 – L'élection présidentielle en Ukraine a été pluraliste et s'est déroulée dans le respect des libertés fondamentales, ont conclu les observateurs internationaux dans une déclaration préliminaire publiée aujourd'hui. L'alternance sans heurt devrait offrir l'occasion d'un renforcement des institutions démocratiques et de la responsabilité au sein de ces institutions, indique la déclaration, qui souligne toutefois que, au premier comme au deuxième tour, la campagne électorale a été marquée par l'absence de débat véritable sur les enjeux d'intérêt général.

Le paysage médiatique et le traitement de la campagne dans la presse ont mis en évidence la prédominance des intérêts économiques dans la vie publique et politique, ont déclaré les observateurs. En dépit d'un calendrier resserré et de difficultés opérationnelles, le deuxième tour a été bien organisé. Le cadre juridique présente encore des lacunes, et il n'y a guère eu de volonté de résoudre les litiges électoraux de telle sorte que le droit à un recours effectif soit garanti. Le déroulement du scrutin a fait l'objet d'évaluations positives de la part des observateurs, et malgré quelques problèmes de procédure, les opérations de dépouillement et de compilation des résultats se sont nettement améliorées par rapport au premier tour, indique la déclaration. Le président sortant a reconnu sa défaite peu après la clôture du scrutin.

«L'alternance démocratique et sans heurt à laquelle nous avons assisté hier est une belle réussite du peuple ukrainien et ouvre la voie à une mobilisation renforcée en vue de faire avancer les réformes nécessaires pour résoudre les questions brûlantes et établir une bonne gouvernance, a déclaré George Tsereteli, coordinateur spécial et chef de la mission d'observation à court terme de l'OSCE. Je remercie mes collègues des différentes institutions qui sont prêts à soutenir ce processus. Les autorités doivent maintenant saisir l'occasion offerte par les citoyens et mettre en place les conditions économiques et sécuritaires qui permettront de concrétiser leurs aspirations».

L'élection a eu lieu dans le contexte du conflit armé et des hostilités qui se poursuivent dans l'est du pays, et de l'annexion illégale de la péninsule de Crimée par la Fédération de Russie. En conséquence, l'élection n'a pu être organisée ni en Crimée ni dans certaines parties des régions de Donetsk et de Louhansk qui sont contrôlées par des groupes armés illégaux.

«Le peuple ukrainien a manifesté très clairement hier sa détermination à obtenir le changement dans le cadre d'un processus démocratique, a déclaré Angela Smith, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Il faut tout faire pour faciliter à l'avenir l'exercice du droit de vote des citoyens ukrainiens, dont la capacité de voter a été sérieusement mise à mal en raison d'exigences administratives excessives».

Doris Barnett, chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE a déclaré: «Je me réjouis de constater que la tenue d'élections libres devient la norme en Ukraine et que les citoyens font usage de leur droit de vote. Cette élection montre que la démocratie en Ukraine est devenue plus stable. Je suis convaincue que la nouvelle dynamique politique à l'œuvre dans le pays peut répondre aux attentes élevées des électeurs. Le pays doit maintenant s'attacher à poursuivre son développement économique».

Rebecca Harms, chef de la délégation du Parlement européen, a déclaré: «Je tiens à féliciter les citoyens ukrainiens pour leur profond attachement à la démocratie, qui s'est manifesté lors d'une élection pluraliste dans laquelle ils pouvaient exercer leur libre choix. Nous saluons aussi le sens des responsabilités du président sortant qui, malgré la campagne tendue, a accepté le choix démocratique des Ukrainiens dès le soir du scrutin. Je regrette sincèrement que de nombreux Ukrainiens n'aient pas pu voter parce que la Russie a annexé illégalement la Crimée et qu'elle poursuit son agression militaire dans l'est de l'Ukraine. Le Parlement européen encourage le président élu à poursuivre, et même à renforcer, les efforts de réforme, principalement dans la lutte contre la corruption et la pauvreté, et le soutient à cet égard».

Les candidats n'ont pas tenu de grands rassemblements électoraux entre les deux tours, et la campagne a été principalement menée à la télévision, dans les médias en ligne et sur les réseaux sociaux, ainsi que par des panneaux et des affiches. L'exacerbation des tensions entre les deux camps a donné lieu à des campagnes de dénigrement systématique et de dures accusations réciproques, indique la déclaration. Le président sortant, Petro Porochenko, a mené une campagne classique, dans un registre très différent de celle de Volodymyr Zelensky, conduite dans une large mesure par des tiers et peu axée sur son programme électoral.

Dans l'ensemble, les chaînes de télévision privées ayant fait l'objet d'un suivi ont couvert la campagne de manière déséquilibrée et partielle. L'organisme de radiodiffusion de service public a réparti équitablement entre les deux candidats le temps d'information à des heures de grande écoute. Volodymyr Zelensky s'est largement abstenu de prendre part aux émissions et reportages liés aux élections.

L'utilisation abusive de ressources publiques, tant au niveau national qu'au niveau local, s'est poursuivie à l'occasion du deuxième tour, ont déclaré les observateurs. Plusieurs enquêtes sont toujours en cours concernant des allégations d'achat de voix dans le cadre de la campagne de Petro Porochenko.

Malgré les contraintes de temps, la Commission électorale centrale (CEC) a mené à bien le travail préparatoire avec efficacité et a respecté les délais légaux. Bien qu'elle prévoie un certain nombre de modalités en cas de deuxième tour, la législation n'en règle pas tous les aspects; la CEC n'a pas remédié aux lacunes existantes. La CEC a continué de tenir des réunions publiques régulières, mais aussi des réunions préliminaires, au détriment de la transparence, indique la déclaration.

«Le deuxième tour était bien organisé, mais il reste nécessaire d'améliorer la législation et la pratique électorales, a déclaré l'ambassadeur Peter Tejler, chef de la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE. Un véritable débat politique et des mesures concrètes pour améliorer encore les élections permettront de renforcer la responsabilité au sein des institutions démocratiques».

Les listes électorales ont été mises à jour en fonction des changements intervenus entre les deux tours, et les électeurs ont disposé d'un petit crâneau pour vérifier leurs données en ligne et demander une éventuelle correction. Ceux qui devaient changer temporairement de lieu de vote ont dû déposer une nouvelle demande, même s'ils l'avaient déjà fait pour le premier tour. Ceci représente une charge inutile, en particulier pour les personnes déplacées, les électeurs de l'étranger et les personnes en situation de handicap, ont déclaré les observateurs.

Sept réclamations ont été déposées auprès de la CEC à l'occasion du deuxième tour; elles ont été déclarées irrecevables, sur la base de motifs techniques. Les 11 recours contre la CEC et contre des candidats dont a été saisi le tribunal administratif ont tous été soit jugés irrecevables soit rejetés, au mépris du droit des plaignants à l'accès à un recours effectif et de la transparence du processus de règlement des litiges électoraux.

Tous les candidats éliminés au premier tour ont présenté leur rapport financier de campagne définitif dans le délai légal, et les deux candidats présents au deuxième tour ont présenté leur rapport financier provisoire. Aucune infraction n'a été détectée sur la base de l'examen de ces rapports provisoires, et les conclusions officielles de l'examen de tous les rapports définitifs seront publiées ultérieurement. Les campagnes pour le deuxième tour des candidats respectifs ont toutes deux été financées en partie à partir de sources autres que les comptes de campagnes légaux des intéressés.