



Doc. 11469

19 décembre 2007

Observation des élections législatives anticipées en Ukraine (30 septembre 2007)

Rapport d'observation d'élection

Bureau de l'Assemblée

Rapporteure: Mme Hanne SEVERINSEN, Danemark, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Les élections législatives anticipées tenues en Ukraine le 30 septembre 2007 se sont déroulées dans le respect de la plupart des engagements contractés par le pays auprès du Conseil de l'Europe et des normes des élections démocratiques; elles confirment la tendance positive observée depuis 2006, en ce qui concerne l'organisation des élections en Ukraine. Toutefois, des modifications apportées récemment aux textes de loi régissant ces élections ne vont pas dans le sens d'une amélioration par rapport à la législation précédente et sont en porte-à-faux avec les normes du Conseil de l'Europe. La piètre qualité des listes électorales a négativement pesé sur ces élections et soulève des inquiétudes.



Sommaire	Page
1. Introduction	2
2. Contexte politique et juridique	4
3. Administration des élections	5
4. Enregistrement des candidats et des électeurs	6
5. Période préélectorale et médias	6
6. Jour des élections – Enregistrement et décompte des votes	7
7. Conclusions et recommandations	8
Annexe – Communiqués de presse	10

1. Introduction

1. Faisant suite à une invitation du Président de l'Ukraine, le Bureau de l'Assemblée a décidé, à sa réunion du 25 juin 2007, de mettre en place une commission ad hoc pour observer les élections législatives anticipées en Ukraine prévues le 30 septembre 2007; à sa réunion du 29 juin, le Bureau m'a désignée en qualité de présidente et rapporteuse de la commission ad hoc.

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

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

- Groupe socialiste (SOC)
 - M. Abdülkadir Ateş, Turquie
 - M^{me} Meritxell Batet Lamaña, Espagne
 - M^{me} Elvira Cortajarena Iturrioz, Espagne
 - M. Andreas Gross, Suisse
 - M. Michael Hagberg, Suède
 - M. Tadeusz Iwiński, Pologne
 - M. Maximiano Martins, Portugal
 - M^{me} Ruth-Gaby Vermot-Mangold, Suisse
 - M^{me} Gisela Wurm, Autriche
- Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)
 - M. Pedro Agramunt, Espagne
 - M. Jean-Guy Branger, France
 - M. Andres Herkel, Estonie
 - M^{me} Danuta Jazłowiecka, Pologne
 - M. Lucio Malan, Italie
 - M^{me} Marietta de Pourbaix-Lundin, Suède
 - M. Vjačeslavs Stepanenko, Lettonie
 - M. Mehmet Tekelioğlu, Turquie
 - M^{me} Renate Wohlwend, Liechtenstein

- Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)
 - M. Michael Hancock, Royaume-Uni
 - M^{me} Kerstin Lundgren, Suède
 - M. Andrea Rigoni, Italie
 - M^{me} Hanne Severinsen, Danemark
- Groupe démocrate européen (GDE)
 - M. Mevlüt Çavuşoğlu, Turquie
 - M^{me} Vera Oskina, Fédération de Russie
 - M^{me} Ganira Pashayeva, Azerbaïdjan
 - M^{me} Liudmila Pirozhnikova, Fédération de Russie
- Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)
 - M. Leo Platvoet, Pays-Bas
 - M. Bjørn Jacobsen, Norvège
- Secrétariat
 - M. Vladimir Dronov, chef du secrétariat, Coopération interparlementaire et Unité d'observation des élections
 - M. Bas Klein, adjoint au chef, Coopération interparlementaire et Unité d'observation des élections
 - M. Serguei Kouznetsov, Commission de Venise
 - M^{me} Danièle Gastl, assistante, Coopération interparlementaire et Unité d'observation des élections
 - M^{me} Rosario Pardo de Jaureguizar, attachée de presse

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

5. La commission ad hoc s'est réunie à Kiev du 28 septembre au 1er octobre 2007 et a rencontré, entre autres, un groupe représentatif des partis en lice pour les élections, le président de la Commission électorale centrale (CEC), le chef de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et son personnel, des représentants du Bureau du Conseil de l'Europe et de la mission de l'OSCE en Ukraine, ainsi que des représentants de la société civile et des médias.

6. Le jour des élections, la commission ad hoc a été répartie en 15 équipes qui ont observé les élections dans les villes de Dnipropetrovsk, Kiev, Lviv, Odessa et Simferopol, et leurs environs.

7. Dans le but d'apprécier l'organisation de la campagne électorale et le climat politique qui prévalait pendant le déroulement des élections, le Bureau a envoyé une mission préélectorale en Ukraine du 4 au 6 septembre 2007. La délégation préélectorale, représentative des divers groupes politiques, était composée de M^{me} Hanne Severinsen (Danemark, ADLE), présidente de la commission ad hoc et chef de la délégation, M. Abdülkadir Ateş (Turquie, SOC), M^{me} Renate Wohlwend (Liechtenstein, PPE/DC), M. Mevlüt Çavuşoğlu (Turquie, GDE) et M. Bjørn Jacobsen (Norvège, GUE). A Kiev, la délégation préélectorale a rencontré, entre autres, le président de la Verkhovna Rada, le Premier ministre et la vice-ministre de l'Intérieur et des Affaires étrangères, le président de la Commission électorale centrale, le président de la Cour constitutionnelle, l'administration présidentielle, un groupe représentatif des partis politiques en lice pour les élections, des représentants de la communauté internationale présente en Ukraine, ainsi que des représentants des médias et des ONG. La déclaration faite par la délégation préélectorale à la fin de sa mission figure à l'annexe I.

8. Dans la présentation faite le jour qui a suivi les élections sur ses constats préliminaires et ses conclusions, la MIOE a conclu à l'unanimité que les élections législatives anticipées en Ukraine, tenues le 30 septembre 2007, «se sont déroulées dans le respect de la plupart des engagements contractés par le pays auprès du Conseil de l'Europe et de l'OSCE et des autres règles des élections démocratiques et confirment

que le processus électoral s'inscrit dans un cadre ouvert et concurrentiel. Toutefois, des modifications apportées récemment à la loi électorale, dans le cadre d'un compromis visant à mettre fin à la crise politique, ont pesé négativement sur le processus électoral». Le communiqué de presse de la MIOE publié après les élections figure à l'annexe II.

9. La commission ad hoc souhaite remercier la Verkhovna Rada, la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et le représentant du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à Kiev pour leur collaboration et leur soutien.

2. Contexte politique et juridique

10. Ces élections se sont déroulées sur la toile de fond de la crise constitutionnelle que connaît l'Ukraine, qui découle, dans une large mesure, de l'absence de clarté dans la répartition des pouvoirs constitutionnels à la suite de l'accord politique conclu pour régler le conflit au cours de l'élection présidentielle de 2004.

11. La Verkhovna Rada (parlement) sortante a été élue le 26 mars 2006. Après des mois de longues négociations, une coalition majoritaire dirigeante a été formée entre le Parti des régions, le Parti socialiste ukrainien et le Parti communiste ukrainien. La coalition dirigeante a désigné Viktor Yanukovich, l'adversaire du Président Iouchtchenko à l'élection présidentielle en 2004, pour être son candidat au poste de Premier ministre. Sa candidature a été finalement acceptée par le Président Iouchtchenko, mais les relations entre le Président et le Premier ministre se sont rapidement dégradées à cause de différends à propos de leurs prérogatives constitutionnelles respectives.

12. Le 2 avril 2007, une crise politique a éclaté lorsque le Président Iouchtchenko a dissous le parlement et demandé des élections anticipées, prévues au départ le 27 mai 2007. Le Président avait jugé non constitutionnel le fait que des députés de l'opposition aient rejoint la faction gouvernementale du parlement. La crise ouverte a pris fin le 27 mai 2007 avec un compromis entre le Président, le Premier ministre et le président de la Verkhovna Rada, à savoir, l'organisation d'élections anticipées le 30 septembre 2007 et la modification de la loi électorale.

13. Certes, un compromis politique a été atteint sur la tenue d'élections anticipées, mais la légalité du décret présidentiel relatif à la dissolution du parlement a été remise en question par un certain nombre de partis et de membres de la Verkhovna Rada. Cette situation a eu un impact sur l'environnement électoral.

14. La Verkhovna Rada est composée de 450 membres élus pour un mandat de cinq ans sur la base d'un système à représentation proportionnelle se fondant sur des listes fermées de partis dans une circonscription nationale unique et un seuil de 3 % des votes pour siéger au parlement.

15. L'Ukraine n'a pas de Code électoral unifié. Ces élections ont été régies par la Constitution ukrainienne, la loi électorale des députés du peuple, la loi sur les partis politiques, la loi sur la Commission électorale centrale, ainsi que par des dispositions énoncées dans d'autres lois, y compris le Code des procédures administratives et le Code pénal. Les lois qui régissent les élections sont trop nombreuses, inutilement complexes et confuses; en outre, elles sont parfois en contradiction à cause de l'absence de Code électoral unifié. L'Assemblée et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe recommandent donc depuis longtemps que les autorités ukrainiennes élaborent et adoptent un code électoral unifié et simplifié.

16. La loi électorale des députés du peuple a été modifiée le 1er juin 2007 dans le cadre du compromis politique concernant la tenue d'élections anticipées. S'il est vrai que certaines modifications apportées au texte de la loi tiennent compte des recommandations antérieures de l'Assemblée et de la Commission de Venise, d'autres ne vont pas dans le sens d'une amélioration par rapport à la législation précédente et suscitent de sérieuses inquiétudes.

17. En vertu des modifications récemment adoptées, il est prévu de rayer des listes électorales le nom des personnes qui quittent le pays après le 31 juillet 2007 et qui ne sont pas de retour au plus tard le 26 septembre 2007. Cet amendement réduit exagérément l'exercice du droit de vote et est en porte-à-faux avec les normes du Conseil de l'Europe. De surcroît, son application est discriminatoire étant donné que des citoyens qui avaient quitté l'Ukraine avant le 1er août n'ont pas été rayés des listes électorales. De même, les personnes qui ont passé les frontières avec la Fédération de Russie et le Bélarus ont été maintenues sur les listes électorales. En effet, les Ukrainiens peuvent se rendre dans ces pays sans passeport et ne sont donc pas enregistrés aux frontières. Par ailleurs, ces dispositions soulèvent des inquiétudes concernant le respect de la vie privée des électeurs.

18. Les dispositions permettant de rayer des listes électorales les citoyens qui sont en déplacement à l'extérieur du pays ont été remises en question par le Président de l'Ukraine. La Cour constitutionnelle n'a malheureusement pas été en mesure de statuer sur la question avant la tenue des élections.

19. Les dernières modifications apportées à la loi suppriment la possibilité du vote par correspondance dans le cadre des élections extraordinaires. S'il est vrai que le vote par correspondance avait servi à frauder lors d'élections précédentes, sa suppression complète pourrait priver de leur droit de vote de nombreux citoyens qui ne peuvent pas être présents le jour des élections dans la localité où ils sont inscrits. La commission ad hoc se félicite des dispositions spéciales adoptées à cet égard pour éviter de priver de leur droit de vote les membres des commissions d'un bureau de vote exerçant dans un bureau de vote différent de celui dans lequel ils sont inscrits. Notons que les mesures prises lors des élections législatives de 2006 pour résoudre les lacunes du système de vote par correspondance, et qui restent valables pour les élections ordinaires, s'efforcent de résoudre les lacunes du système de vote par correspondance pour éviter la fraude électorale.

20. Ces modifications suppriment également les restrictions et les conditions juridiques du vote à domicile en stipulant que «la forme et les conditions de son application doivent être déterminées par la Commission électorale centrale». Selon l'interprétation de la Commission électorale centrale (CEC), cette clause signifie qu'il n'existe aucune base juridique pour restreindre le vote à domicile. S'il convient de se féliciter de toutes les mesures adoptées pour faciliter l'exercice du droit de vote, cette formule pourrait se révéler problématique dans le contexte ukrainien, où le vote à domicile a déjà été utilisé comme moyen de fraude électorale au cours de l'élection présidentielle de 2004. C'est seulement après deux ordonnances rendues par la Cour constitutionnelle, et à une étape très tardive, à savoir respectivement, les 18 et 20 septembre, que la CEC a adopté les directives requises pour le vote à domicile. Globalement, ces réglementations tendaient à combler les lacunes du système du vote à domicile pour éviter la fraude électorale.

21. Une nouvelle disposition juridique requiert une participation d'au moins 50 % pour que les élections extra-ordinaires soient valides. Si ces dispositions ne sont pas problématiques dans le contexte de ces élections, le taux de participation d'au moins 50 % pourrait inciter les partis à entraver le processus électoral en appelant au boycott et pourrait devenir une source de préoccupations pour les élections extraordinaires à venir si l'intérêt et la confiance des électeurs dans le processus électoral venaient à être ébranlés. De surcroît, il importe de noter que des dispositions similaires adoptées par d'autres pays ont souvent entraîné des élections avortées.

22. Les tribunaux ordinaires et administratifs ont déployé de véritables efforts pour statuer dans la transparence et avec diligence sur les plaintes dont ils ont été saisis dans le cadre des élections. Un grand nombre de plaintes visaient non seulement à redresser des violations des règles électorales, mais aussi à apporter des éclaircissements sur des questions qui n'étaient pas expressément couvertes par la loi électorale. En revanche, il est regrettable que la Cour constitutionnelle ukrainienne n'ait pas été en mesure ou n'ait pas manifesté la volonté de prendre ses responsabilités et de statuer avec diligence sur les plaintes dont elle a été saisie dans le cadre des élections.

3. Administration des élections

23. Les élections législatives ont été administrées par une administration électorale à trois niveaux, composée de la Commission électorale centrale (CEC), de 225 commissions électorales de districts (CED) et de 33 974 commissions électorales de circonscription (CEDC). Un district spécial, composé de 115 CEDC et conjointement administré par la CEC et le ministère des Affaires étrangères, a été constitué pour l'organisation du scrutin à l'étranger.

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

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

26. En ce qui concerne la majorité des questions administratives, le travail effectué par la CEC au cours de la période des élections est globalement jugé satisfaisant. Toutefois, la politisation de la CEC s'est manifestée lorsqu'elle a dû prendre des décisions sur des questions majeures et que ses membres ont la plupart du temps voté selon leur appartenance politique, entravant les travaux de la CEC et retardant des décisions primordiales telles que l'adoption de lignes directrices concernant le vote par correspondance.

27. Les CED et les CEDC ont administré les élections de façon ouverte et transparente. Certains partis ont eu des difficultés à pourvoir les postes qui leur revenaient dans les CEDC, tout particulièrement à l'extérieur des régions où ils jouissent traditionnellement d'un grand soutien. Ce problème a été finalement réglé par la nomination à ces postes de membres issus d'autres régions. Cependant, cette situation a retardé la mise en place de certains bureaux de vote; en d'autres termes, ces commissions n'ont pas pu mener à bien et en temps utile les préparatifs, en particulier en ce qui concerne l'établissement des listes électorales.

4. Enregistrement des candidats et des électeurs

28. En ce qui concerne ces élections, la CEC a enregistré un nombre total de 20 partis et groupements de partis dans le cadre d'un processus qui s'est révélé globalement inclusif et transparent, offrant aux électeurs un large éventail de candidats. La CEC, divisée selon les appartenances politiques, avait initialement décidé de ne pas enregistrer le Bloc de Ioulia Timochenko et d'enregistrer le PORA en tant que parti politique à part. Le tribunal administratif du district de Kiev, qui est compétent pour statuer sur les décisions de la CEC, a été saisi des deux décisions. Dans les deux cas, le tribunal a réfuté les décisions prises par la CEC et lui a ordonné d'enregistrer le Bloc de Ioulia Timochenko et d'exclure le PORA du scrutin.

29. La loi sur le registre national des électeurs ukrainiens, qui établit un registre central informatisé des électeurs, a été adoptée en février 2007, mais elle n'est entrée en vigueur que le 1^{er} octobre 2007. La compilation des listes électorales pour ces élections a donc été réglementée par la loi électorale modifiée qui avait été adoptée dans le cadre du compromis politique du 27 mai 2007.

30. Les listes électorales ont été compilées par 679 groupes de travail mis en place au niveau des districts administratifs. Les groupes de travail ont compilé les listes électorales sur la base des listes électroniques utilisées pour les élections de 2006, les documents des listes électorales de 2006 (avec les rectificatifs apportés le jour des élections en 2006) et les informations fournies par quelque 10 agences nationales.

31. La compilation précise des listes électorales a été entravée par des problèmes techniques tels que l'incompatibilité entre les logiciels utilisés pour compiler les listes en 2006 et en 2007, et l'absence d'une répartition claire des responsabilités entre les administrations publiques. De plus, compte tenu des récentes modifications, les groupes de travail ont transmis les listes électorales directement aux CED comme par le passé, au lieu de les envoyer d'abord à la CEC. Par conséquent, les multiples inscriptions sur les listes compilées par les groupes de travail n'ont pas été soumises à un mécanisme de contrôle à l'échelon national. Lorsque les listes électorales ont été publiées pour vérification par le public, leur piètre qualité est devenue manifeste et, dans certains cas, les CED ont dû renvoyer les listes électorales aux groupes de travail pour les faire rectifier. En conséquence, la qualité des listes électorales a posé problème pendant la campagne électorale.

32. En application des nouvelles dispositions de la législation électorale, le Service national de la police des frontières a transmis aux CED une liste de 570 914 citoyens qui avaient quitté le pays après le 1^{er} juillet et qui n'étaient pas revenus le 26 septembre afin de les rayer des listes électorales. La plupart des oblasts qui ont enregistré les pourcentages les plus élevés de noms à rayer étaient situés dans l'ouest du pays, ce qui semble confirmer le caractère discriminatoire de ces dispositions. Dans tout le pays, les CEDC ont traité de façon incohérente les listes transmises par le Service national de la police des frontières, en partie à cause de la controverse politique suscitée par ces listes. Beaucoup de CEDC n'ont reçu aucune liste ou ont été invitées à ne pas les utiliser, tandis que d'autres ont dû rayer les noms des listes électorales.

5. Période préélectorale et médias

33. La campagne électorale a été active et concurrentielle, permettant aux électeurs de faire un choix éclairé le jour des élections. De rares incidents ont été enregistrés au cours des élections, mais ils sont restés isolés. La plupart des partis ont estimé que la réduction de la durée de la campagne pour ces élections extraordinaires ne les a pas empêchés de diffuser leurs messages aux électeurs.

34. L'engagement dans les campagnes électorales de fonctionnaires de l'Etat, aussi bien de l'opposition que des groupes au pouvoir, est en contradiction avec la loi et également une source d'inquiétude. Cette situation a entraîné des allégations de retour à une utilisation abusive des ressources administratives, comme cela avait été le cas par le passé. Cependant, les ressources de l'Etat ne semblent avoir été que très rarement utilisées par les autorités au cours de la campagne électorale.

35. Ces élections se sont déroulées dans le même environnement médiatique positif que celui observé en 2006. La radio, la télévision et la presse écrite ont, dans l'ensemble, couvert avec impartialité la campagne électorale. La plupart des informations données par les médias étaient axées sur les campagnes des grands partis parlementaires. Les médias publics ont offert à tous les candidats en lice un espace publicitaire et un temps de passage gratuits, conformément à la loi. Seuls quelques partis, principalement les plus grands, ont mis en œuvre une stratégie de campagne publicitaire à grande échelle payante. Il est regrettable que la publicité payante ait donné une vision négative de la campagne.

36. Un sujet de préoccupation est le recours à la publicité occulte; certains médias, en violation de la loi, ont accepté de l'argent de partis politiques en échange d'une couverture médiatique positive sans indiquer clairement qu'il s'agissait de publicité payante. Ce phénomène pourrait ébranler la confiance du public dans les médias.

37. Sur le plan médiatique, le climat est certes globalement positif, mais quelques inquiétudes subsistent; elles sont notamment dues au manque de transparence concernant l'actionnariat des médias, à l'absence de service de radio télévision public et d'organe indépendant de régulation des médias.

6. Jour des élections – Enregistrement et décompte des votes

38. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et a été globalement conduit de façon ouverte et efficace, poursuivant ainsi la tendance observée depuis les élections législatives de 2006. Les seuls problèmes concernaient essentiellement le vote familial et le non-respect du caractère secret du scrutin.

39. Le principal problème relevé le jour des élections est la piètre qualité des listes électorales. Des gens ont souvent été refoulés parce que leur nom ne figurait pas sur les listes. Cette situation a été plus fréquemment observée dans l'ouest du pays, en particulier dans les centres urbains. Contrairement aux élections précédentes, il n'était pas possible de rajouter des noms sur les listes électorales le jour des élections en présentant une ordonnance du tribunal. En revanche, dans de nombreux cas, l'on a constaté qu'une même personne pouvait être inscrite à plusieurs reprises sur les listes électorales. Un certain nombre de présidents de bureau de vote ont estimé que la qualité des listes électorales était pire que lors des élections de 2006.

40. Le problème des dispositions juridiques prévoyant de rayer des listes électorales les personnes qui étaient en déplacement à l'étranger est devenu évident le jour des élections. Dans un grand nombre de cas, des personnes se sont présentées dans les bureaux de vote où elles ont constaté que leur nom avait été rayé des listes électorales sur la base des informations fournies par le Service national de la police des frontières. La manière dont ces cas ont été traités par les CEDC a été incohérente. Ces personnes ont été généralement autorisées à voter, ce qui était contraire à la loi.

41. Dans la majorité des cas, les observateurs internationaux ont positivement évalué l'enregistrement et le décompte des votes, ne relevant que des problèmes mineurs, de nature technique essentiellement. Dans un certain nombre de CEDC et de CED, on a constaté la présence de personnes non autorisées interférant parfois dans le processus de décompte et d'enregistrement des votes. Certes, l'enregistrement et le décompte des votes se sont globalement déroulés dans l'ordre et ont été efficaces, mais certaines CED (à Donetsk, Louhansk, en Crimée et à Odessa) ont traité les protocoles du CEDC avec des retards importants et inexpliqués. Cette situation est préoccupante, car elle a donné lieu à des accusations d'irrégularités et pourrait ébranler la confiance du public dans l'équité du processus d'enregistrement.

42. Selon les résultats préliminaires annoncés par la CEC, le Parti des régions a obtenu 34,37 % des suffrages exprimés (175 sièges), le Bloc de Ioulia Timochenko, 30,71 % (156 sièges), Notre Ukraine-Autodéfense populaire, 14,15 % (72 sièges), le Parti communiste ukrainien, 5,39 % (27 sièges) et le Bloc de Lytvyn, 3,96 % (20 sièges). Tous les autres partis, notamment le Parti socialiste ukrainien du président sortant de la Rada, Oleksandr Moroz, n'ont pas obtenu suffisamment de voix pour atteindre le seuil de 3 % permettant de siéger au parlement.

7. Conclusions et recommandations

43. Les élections législatives anticipées en Ukraine du 30 septembre 2007 se sont déroulées dans le respect de la plupart des engagements contractés par le pays auprès du Conseil de l'Europe et des normes des élections démocratiques; elles confirment la tendance positive observée depuis 2006 concernant l'organisation des élections en Ukraine. Cependant, des modifications apportées récemment aux textes juridiques régissant les élections ne vont pas dans le sens d'une amélioration par rapport à la législation précédente et sont en porte-à-faux avec les normes du Conseil de l'Europe. La piètre qualité des listes électorales a négativement pesé sur ces élections et est une source d'inquiétude.

44. La médiocre qualité des listes électorales résulte en partie des modifications apportées aux textes juridiques régissant les élections dans le cadre de l'accord politique conclu le 27 mai 2007. En effet, la loi sur le registre national des électeurs n'est entrée en vigueur que le 1er octobre 2007, le lendemain des élections. Le registre informatisé et centralisé des électeurs, fondé sur les registres civils, dont la création est prévue par ladite loi permettra de résoudre, dans une large mesure, les problèmes qu'ont posés les listes électorales au cours de ces élections, à condition que cette loi soit pleinement mise en œuvre et en temps utile. Par conséquent, la commission ad hoc recommande vivement aux autorités ukrainiennes de ne pas retarder sa mise en œuvre et d'enclencher immédiatement le mécanisme de compilation du registre central des électeurs pour qu'il soit finalisé et testé avant la tenue des prochaines élections.

45. Les nouvelles dispositions de la loi qui permettent de rayer des listes électorales les citoyens qui ont quitté le pays avant les élections privent indûment les personnes concernées d'exercer leur droit de vote, et elles sont en contradiction avec les normes du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, leur application est discriminatoire et est une source d'inquiétude à cause de leur manque de transparence et du fait qu'elles portent atteinte à la vie privée des électeurs. Ces dispositions devraient donc être retirées de la loi.

46. La commission ad hoc s'est félicitée des directives adoptées, quoique tardivement, par la CEC, pour réglementer le vote à domicile. Afin de garantir leur application cohérente et d'éviter la confusion observée pendant la période préélectorale, la commission ad hoc recommande d'inscrire ces directives dans la loi.

47. L'abolition du vote par correspondance pour les élections extraordinaires prive de la possibilité de voter beaucoup de personnes qui ne peuvent pas être présentes le jour des élections dans la localité où elles sont inscrites. Les dispositions du vote par correspondance qui ont été appliquées au cours des élections législatives de 2006 et qui restent valides pour les élections ordinaires visent, dans une large mesure, à régler les défaillances de ce système de vote afin de prévenir la fraude électorale. Par conséquent, la commission ad hoc recommande de réintroduire le vote par correspondance pour les élections extraordinaires.

48. Même si elle n'a pas créé de problèmes au cours de ces élections, la condition de la participation d'au moins 50 % pour que les élections extraordinaires soient valides est un motif potentiel de boycott des élections et de cycles d'élections avortées. Par conséquent, la commission ad hoc recommande que la nouvelle Verkhovna Rada révise cette condition.

49. L'Ukraine n'est pas dotée d'un code électoral unifié. Les lois qui régissent les élections sont trop nombreuses et inutilement complexes et confuses, et parfois contradictoires. Par conséquent, la commission ad hoc réitère la recommandation faite depuis longtemps par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise quant à l'adoption par la Verkhovna Rada d'un seul code électoral unifié.

50. La commission ad hoc s'est réjouie de l'engagement de nombreux membres de commissions électorales qui ont travaillé durement pour organiser avec succès ces élections dans un laps de temps très court. Elle se félicite du travail de la CEC qui a généralement été mené de manière ouverte et transparente, mais elle regrette que la CEC se soit divisée en fonction des appartenances politiques lors de la prise de plusieurs décisions majeures, retardant de ce fait leur mise en œuvre. La commission ad hoc invite tous les partis à demander à leurs membres siégeant à la CEC d'éviter, dans les élections à venir, d'entraver le déroulement démocratique des élections pour répondre à des intérêts purement partisans.

51. La commission ad hoc s'inquiète réellement de la politisation de la Cour constitutionnelle, comme le montre son absence de volonté de remplir son rôle ou son incapacité à statuer en temps utile sur les plaintes majeures dont elle a été saisie en rapport avec les élections. Cette situation démontre une fois encore la nécessité d'appliquer les recommandations de l'Assemblée concernant la réforme du système judiciaire en vue de garantir sa totale indépendance par rapport aux intérêts politiques et autres.

52. En Ukraine, les intérêts politiques et commerciaux s'entremêlent sans cesse à tous les niveaux, ce qui constitue à l'évidence une entrave au développement démocratique du pays et une source de préoccupations. A cet égard, la commission ad hoc se félicite de la volonté politique affichée par les partis politiques élus dans le nouveau parlement de mettre un terme à l'immunité complète des membres de la Verkhovna Rada. Il faut noter que le peu d'investigation dans les affaires de corruption politique ne résulte pas seulement des dispositions relatives à l'immunité, mais aussi des problèmes à long terme de la Cour constitutionnelle qui ont fait l'objet de plusieurs recommandations de l'Assemblée. En outre, il conviendrait d'adopter des dispositions appropriées concernant la diffusion et la transparence des informations sur le financement des campagnes, aussi bien pour les candidats que pour les partis en lice pour les élections.

53. Il ressort clairement de ces élections qu'une réforme de la loi électorale devrait également inclure une réforme du système électoral en tant que tel. Le système électoral devrait permettre une meilleure représentation régionale et une plus grande influence des électeurs sur leurs représentants au parlement, plus que ne le permet le système actuel de listes fermées avec une seule circonscription au niveau du pays. Par conséquent, votre rapporteur recommanderait l'adoption d'un système de représentation proportionnelle à plusieurs circonscriptions, fondé sur des listes de partis ouvertes. Ce système servirait mieux les besoins du peuple ukrainien.

54. La commission ad hoc s'élève vivement contre l'introduction du principe du rappel des représentants du peuple par les partis politiques, dit «mandat impératif», comme l'ont proposé certaines personnalités politiques lors de la dernière crise politique en Ukraine. La commission ad hoc réaffirme la position de l'Assemblée du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise, à savoir que le mandat impératif est inacceptable dans un Etat démocratique et en contradiction avec les normes du Conseil de l'Europe.

55. Les dernières élections ne sont qu'une étape vers la résolution de la crise constitutionnelle que traverse actuellement l'Ukraine; elles ne constituent pas en soi une solution. La crise actuelle ne pourra être surmontée que par la formation d'un vaste compromis politique sur le futur système constitutionnel de l'Ukraine, qui rassemblerait toutes les forces politiques et serait fondé sur le principe de la séparation des pouvoirs.

56. L'Assemblée est prête à assister l'Ukraine dans la réalisation de ces importantes réformes constitutionnelles et électorales.

Annexe – Communiqués de presse

Les élections législatives en Ukraine doivent être libres et régulières: il y va de la crédibilité démocratique du pays¹

Ukraine: des élections libres et ouvertes mais les nouvelles dispositions électorales inquiètent les observateurs internationaux²

1. Ce document est disponible sur le site du Conseil de l'Europe à l'adresse suivante: <https://wcd.coe.int>.
2. *Idem*.