Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 11473
20 décembre 2007

Observation des élections législatives dans la Fédération de Russie (2 décembre 2007)

Rapport d'observation d'élection
Bureau de l'Assemblée
Rapporteur: M. Luc Van den BRANDE, Belgique, Groupe du Parti populaire européen

1. Introduction

1. A sa réunion du 10 septembre 2007, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé de constituer une commission ad hoc de 60 membres pour observer les élections législatives en Fédération de Russie, prévues le 2 décembre 2007, sous réserve de recevoir une invitation. Le Bureau m'a nommé président et rapporteur de la commission ad hoc le 5 octobre 2007. Il a également décidé de mettre en place une mission préélectorale composée de membres de la commission ad hoc, à raison de deux représentants pour chacun des groupes politiques, au plus tard un mois avant la tenue des élections.

2. Le 30 octobre 2007, le Président van der Linden a reçu de M. Boris Gryzlov, président de la Douma d'Etat, une invitation à envoyer 30 observateurs sur place (voir l'annexe I).

3. La mission préélectorale s'est rendue à Moscou du 7 au 10 novembre 2007. Elle était composée comme suit: M. Luc Van den Brande (Belgique, PPE/DC), président de la commission ad hoc et chef de la délégation, M. Geert Lambert (Belgique, SOC), M^{me} Gisela Wurm (Autriche, SOC), M. Ignacio Cosidó Gutiérrez (Espagne, PPE/DC), M. Andrea Rigoni (Italie, ADLE), M. Mevlüt Çavuşoğlu (Turquie, GDE), M. David Wilshire (Royaume-Uni, GDE), M. Alessandro Rossi (Saint-Marin, GUE) et M. Aleksei Lotman (Estonie, GUE). A l'issue de cette visite, la délégation a fait une déclaration à la presse et j'ai rédigé un mémorandum, à l'intention du Bureau de l'Assemblée, sur les conclusions de la visite qui figure à l'annexe II et a été examiné à la réunion du 12 novembre 2007 à Bratislava.

4. Le 19 novembre, M. Gryzlov, président de la Douma d'Etat, a accédé à la demande de la mission préélectorale qui souhaitait que 55 membres de l'APCE observent les élections du 2 décembre (voir l'annexe III).

5. La commission ad hoc a mené sa mission d'observation en Fédération de Russie du 29 novembre au 3 décembre 2007. La liste des membres de la commission ad hoc figure en annexe IV.

6. L'OSCE/BIDDH ayant renoncé le 15 novembre 2007 à son projet d'observer les élections du 2 décembre, aucune mission d'observation de longue durée n'était présente sur place. En conséquence, la délégation de l'APCE a coopéré étroitement avec des observateurs de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Les deux délégations agissant en tant que mission internationale d'observation des élections législatives, elles ont rédigé une déclaration de presse commune (voir l'annexe V) qui a été présentée par leur chef respectif à la conférence de presse du 3 décembre 2007. Cette déclaration a également été signée par la délégation du Conseil nordique, elle aussi présente en qualité d'observateur pour les élections.

7. La commission ad hoc souhaite remercier la Commission électorale centrale (CEC), les commissions électorales territoriales (CET) et la Douma d'Etat pour la qualité de leur coopération dans la préparation du programme et leur assistance le jour des élections.

2. Situation politique et juridique, enregistrement des partis politiques

8. Les élections législatives se sont tenues à quelques mois seulement de l'élection présidentielle en Russie, prévue le 2 mars 2008. Conformément à la Constitution russe qui interdit de briguer plus de deux mandats consécutifs, le Président en exercice ne pourra pas solliciter les suffrages de ses concitoyens en 2008.

9. Dans cette perspective, de nombreux analystes en Russie, comme d'ailleurs la majorité de nos interlocuteurs, ont vu dans les élections législatives, aussi importantes soient-elles, une répétition générale avant la présidentielle de mars 2008, voire un vote de confiance envers le chef de l'Etat et sa politique. Le soutien actif et massif apporté par le Président au parti Russie unie (RU), dont il était tête de liste, a eu un effet indiscutable sur les élections.

10. L'Union des forces de droite (UFD) a tenté de faire rayer le chef de l'Etat des listes électorales de RU et introduit une plainte auprès de la Cour suprême. Celle-ci a toutefois confirmé le droit du Président de conduire la liste de RU. La tentative de l'UFD de contester la décision devant la Cour de cassation n'a pas eu le résultat escompté.

11. La décision du Président de conduire la liste de RU a compliqué la situation des adversaires de ce parti, vu la cote élevée du Président auprès de l'électorat. Le 21 novembre 2007, le Président a, lors d'un meeting de campagne, appelé ses partisans à voter pour RU afin d'assurer la victoire de ce parti sur ceux qu'il a qualifiés d'«ennemis» de la Russie, responsables de tant de problèmes en Russie dans les années 1990. Beaucoup d'analystes politiques y ont vu la cause de la défaite, dans les urnes, des partis libéraux et démocratiques. Une telle position de la part du chef de l'Etat va à l'encontre du Code de bonne conduite en matière électorale (paragraphes 1, 2 et 3) qui établit que l'Etat doit se montrer «impartial» et appliquer cette neutralité à la campagne électorale, à la couverture par les médias et au financement public des partis et des campagnes.

12. La campagne a été gâchée par des allégations de harcèlement massif de l'opposition. Un responsable régional du parti Yabloko a été tué à Makhachkala, au Daguestan, mais c'est peut-être une coïncidence. Un mois auparavant, un responsable régional de RU à Primorie (Extrême-Orient) a été également tué. Lors des meetings de l'opposition à Moscou et à Saint-Pétersbourg, les 24 et 25 novembre 2007, plusieurs participants ont été arrêtés et emprisonnés, notamment de grandes figures politiques comme M. Nikita Belykh, leader de l'UFD, et M. Boris Nemtsov, membre du conseil politique de l'UFD, le chef de l'opposition «non systémique» menée par Autre Russie, l'ancien champion du monde d'échec Garry Kasparov, pour n'en citer que quelques-uns.

13. La loi électorale a beaucoup changé depuis les élections législatives de 2003. La Fédération de Russie a adopté le seul système de scrutin proportionnel de liste. Les listes fédérales peuvent contenir jusqu'à 600 noms, ce qui permet d'inscrire les noms de personnalités connues sur les listes des partis (ainsi celui du chef de l'Etat, tête de liste de RU). La Russie forme désormais une seule circonscription électorale et les bulletins sont comptés sur une base nationale. Pour être éligible à la Douma, un parti politique doit rassembler 7 % des suffrages (contre 5 % en 2003). Ce seuil, un des plus élevés d'Europe (juste après la Turquie), a pour conséquence logique que certains partis ne siègent pas à la Douma. L'argument avancé pour justifier ce nouveau seuil est la nécessité d'assurer une plus grande stabilité politique.

14. D'après la Constitution russe, deux partis au moins doivent être représentés à la Douma. Si un seul parti franchit la barre de 7 % des suffrages, un certain nombre de sièges est attribué au parti arrivé deuxième aux élections, sans qu'il soit tenu compte du résultat obtenu.

15. Le taux de participation minimal (50 %) pour valider les élections a été supprimé, tout comme la possibilité de voter contre tous les candidats. Bien que cette pratique n'existe pas dans la plupart des autres pays européens, le «vote d'opposition» donnait à un électorat la possibilité de manifester son mécontentement. Ce vote de protestation aurait pu profiter aux communistes, considérés par beaucoup comme le seul parti d'opposition assuré de siéger au nouveau parlement.

16. La procédure d'enregistrement des partis politiques a elle aussi été modifiée. Pour y prétendre, un parti doit compter au moins 50 000 membres (contre 10 000 auparavant) et des sections régionales, chacune d'elle devant avoir au moins 500 membres dans plus de la moitié des sujets *(soubiekty)* de la fédération. Chacune des autres sections régionales doit compter plus de 250 membres du parti. Un citoyen de la Fédération de Russie ne peut adhérer qu'à un seul parti politique. Un militant d'un parti politique ne peut s'inscrire que dans la seule section de la région où il réside de façon permanente ou la plupart du temps. De plus, les partis qui ne sont pas représentés à la Douma doivent déposer une caution électorale de 60 millions de roubles (environ 1,8 million d'euros) ou collecter 200 000 signatures, dont moins de 10 000 peuvent

provenir d'une région donnée ou de la communauté russe expatriée. La nouvelle loi interdit l'alliance de plusieurs partis électoraux au sein de blocs; les députés à la Douma ne peuvent plus changer d'étiquette ni quitter leur parti pour un autre sans risquer de perdre leur siège à la Chambre basse. Les lois sur le financement de la campagne sont d'une extrême complexité, sinon dissuasives, et découragent les petits partis de se présenter.

17. La date de clôture pour l'enregistrement des listes des partis était fixée au 28 novembre 2007. Onze partis ont été admis à se présenter aux élections; trois ont été refusés en raison d'irrégularités flagrantes constatées dans les listes de signatures qu'ils avaient produites.

18. Des pressions auraient été exercées à l'encontre de quelques candidats de l'opposition pour qu'ils changent d'étiquette. Dès lors qu'un parti perd 25 % de ses candidats à la suite de défections, son enregistrement est invalide. Cela n'a toutefois pas été le cas. Ces assertions n'ont d'ailleurs pas été confirmées.

19. Fait nouveau concernant la mission d'observation, les invitations de cette année n'ont été délivrées aux observateurs internationaux qu'après la date de clôture fixée pour l'enregistrement des partis politiques. Les institutions et organisations concernées ont reçu leurs invitations le même jour, le 30 octobre 2007, ce qui a été à l'origine de difficultés compréhensibles dans l'organisation de leur programme respectif et notamment de celui de notre mission préélectorale. En outre, le nombre des observateurs internationaux a été limité, ce qui ne s'était jamais vu. Leur nombre a été augmenté par la suite, notamment après les plaintes de notre délégation préélectorale.

3. Gestion des élections

20. Plus de 95000 bureaux de vote étaient répartis dans le pays. De plus, 320 bureaux de vote avaient été mis en place à l'étranger pour permettre aux expatriés de voter, y compris quelques douzaines de bureaux dans les «républiques non reconnues». Des bureaux avaient été ouverts sur des bateaux ou dans les gares.

21. Les bulletins de vote ont été transmis par mail aux commissions électorales dans les sujets de la fédération, où deux commissaires électoraux les ont tamponnés et signés. Sur les bulletins, les clés de protection étaient au nombre de 11.

22. Au total, environ 109 millions de bulletins de vote ont été imprimés (environ 107 millions d'électeurs en Russie et environ 1 million à l'étranger).

23. Au nombre des faits encourageants, on peut citer les dispositions prises pour permettre aux électeurs handicapés d'entrer dans les bureaux de vote. Toutefois, de tels aménagements n'ont été réalisés que dans un nombre très limité de bureaux de vote. Des urnes mobiles avaient également été prévues pour les personnes incapables de se déplacer.

24. La loi ne prévoit pas d'observateurs nationaux non partisans. Les observateurs partisans étaient au nombre de 3 millions environ. Des représentants de l'ONG Golos ont été accrédités comme journalistes.

25. La CEC avait réalisé d'excellents dossiers d'information à l'intention de tous les observateurs internationaux.

26. La CEC avait ouvert une ligne téléphonique spéciale pour les réclamations. Celles-ci ont été traitées rapidement, généralement dans l'heure. Au total, environ 10 000 plaintes ont été déposées par des électeurs via la *hotline*.

4. Couverture par les médias

27. En l'absence d'une mission de longue durée de l'OSCE/BIDDH, la présente délégation n'a pu bénéficier de l'analyse des médias crédible et indépendante que la mission du BIDDH met habituellement à la disposition des délégations d'observateurs parlementaires.

28. Cependant, l'écrasante majorité des interlocuteurs rencontrés – notamment des membres du corps diplomatique accrédités à Moscou – ainsi que des adversaires politiques du parti au pouvoir ont à plusieurs reprises rapporté à la délégation que le parti RU dominait la campagne à coups de messages politiques directs, et surtout indirects. La loi en vigueur en Russie prévoit l'égalité d'accès aux médias pour les partis politiques qui se présentent aux élections et la lettre – sinon l'esprit – de la loi semble avoir été respectée.

29. Si la presse s'est fait l'écho d'une grande diversité d'opinions, les trois chaînes nationales de la télévision publique n'ont pas fait preuve d'impartialité dans leurs comptes rendus politiques, ainsi que cela nous a été rapporté. En outre, la presse, en particulier les journaux plus indépendants, ne jouit pas d'une vaste audience. Un tel environnement médiatique n'a pas incité l'opinion à faire confiance au processus démocratique. Le chef de l'Etat était omniprésent à la télévision, appelant ses partisans à voter pour RU. Le résultat est qu'il n'y avait pas de séparation stricte entre l'Etat et les partis politiques. En réalité, RU se confondait avec le pouvoir. Ce genre de problème pourrait être résolu en établissant un système indépendant de «diffusion de service public» dans les chaînes détenues ou contrôlées par l'Etat. En l'occurrence, il était très difficile pour les électeurs de se faire une image juste et impartiale des partis politiques et de leurs programmes.

30. Sur la foi de nos observations et de nos rencontres avec nos interlocuteurs, nous sommes parvenus à la conclusion que les médias électroniques n'ont pas fait preuve d'impartialité et n'ont pas assuré une couverture médiatique équitable de la campagne. C'est ce qui a notamment été rapporté à la délégation lors des rencontres avec des représentants des différents partis, qui se sont plaints du régime de faveur dont a bénéficié RU. Le parti UFD était particulièrement amer d'avoir été la cible d'une couverture très négative de la part des chaînes de télévision nationales. Le traitement de faveur très net accordé à RU par la télévision détenue ou contrôlée par l'Etat pendant toute la campagne, et même avant, ne peut pas être ignoré et constitue une défaillance majeure.

31. Pendant la campagne, les débats télévisés ont mis en présence les différents partis. Cependant, RU a refusé de participer aux débats, faisant ainsi preuve, à mon avis, d'un certain mépris pour l'électorat et les autres forces politiques, et démontrant qu'elle n'était pas disposée à s'expliquer sur son programme politique. Les électeurs ont eu d'autant plus de mal à comparer directement les programmes des différents partis.

5. Jour de l'élection

32. Dans les bureaux de vote visités par nos observateurs, les élections étaient de manière générale bien organisées. Elles se sont déroulées dans le calme et, surtout, de façon réglementaire. Cela a été tout autant confirmé par les informations portées à la connaissance de notre délégation que par d'autres sources. Il convient de saluer le professionnalisme de la Commission électorale centrale (CEC) et des assesseurs des instances inférieures.

33. La délégation s'est réjouie des améliorations apportées à l'organisation des élections, ainsi que des dispositions prises pour les électeurs handicapés. Elle encourage la CEC à poursuivre cette action louable.

34. Au nombre des défaillances, les observateurs ont relevé quelques cas de votes en famille et de votes publics, qui ont compromis le secret du scrutin, en particulier dans les bureaux équipés d'ordinateurs de vote ou des nouveaux isoloirs, plus petits. Certains bureaux de vote, mal indiqués, étaient difficiles à trouver. Nos observateurs ont également eu vent de menaces à l'encontre d'électeurs et de manipulations des certificats de vote par correspondance. En particulier, des électeurs ont rapporté avoir été conduits en bus dans des bureaux de vote, où ils ont dû présenter ces certificats et voter. Nous n'avons aucune preuve permettant de confirmer ou d'infirmer ces allégations.

35. Dans quelques bureaux de vote, des personnes ont pu voter alors qu'elles n'étaient pas inscrites sur les listes et n'avaient pas de certificat de vote par correspondance. Les scellés de certaines urnes n'étaient pas réglementaires.

36. Des observateurs ont mentionné la présence de policiers en civil et en uniforme dans les bureaux de vote. Certaines personnes ont été interrogées et photographiées par la police, ce qui peut être assimilé à de l'intimidation. Dans de rares cas isolés, les observateurs internationaux se sont vu refuser l'accès au bureau de vote.

37. Des observateurs nationaux partisans représentant divers partis politiques étaient présents dans la majorité des bureaux de vote.

38. La commission ad hoc a observé l'ouverture des bureaux de vote, le déroulement du scrutin proprement dit et le dépouillement à Moscou, Saint-Pétersbourg, Iaroslavl, Ekaterinbourg, Irkoutsk et Vladivostok, et s'est rendue dans quelque 200 bureaux de vote réunissant plus de 408 000 électeurs dûment inscrits. Les conclusions de leurs observations et leurs commentaires ont été pris en considération dans la déclaration publiée après l'élection.

6. Résultats des élections

39. A l'issue des élections du 2 décembre, 4 partis ont obtenu des sièges à la Douma – Russie unie (64,3 % des suffrages), Parti communiste (11,57 %), Parti démocratique libéral (8,14 %) et Russie juste (7,74 %). Le taux de participation a été de 63,78 %.

7. Conclusions et recommandations

40. Si on peut dire que les législatives de 2007 ont été en grande partie libres du point de vue des options de vote, elles n'ont absolument pas été loyales. L'effet cumulé de la loi électorale amendée a nui au pluralisme politique, car la nouvelle loi handicape davantage les nouveaux partis et les petits partis désireux de se présenter.

41. Le fait que le Président conduise la liste de RU sans renoncer à ses fonctions de chef d'Etat et sans être membre de ce parti est sans précédent dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

42. L'utilisation considérable des ressources administratives (infrastructure de l'Etat, fonds et personnels publics) par RU enfreint clairement les paragraphes 1, 2 et 3 du Code de bonne conduite en matière électorale. Toutefois, il n'y a aucune raison de conclure que les élections du 2 décembre ne respectent pas les cinq principes électoraux définis dans le code susmentionné.

43. La majorité des gouverneurs nommés étaient inscrits sur les listes de RU, ce qui a induit les électeurs en erreur, ces hauts fonctionnaires n'étant guère susceptibles d'abandonner leurs hautes fonctions publiques pour siéger à la Douma.

44. Les candidats n'ont pas bénéficié de l'égalité des chances face au soutien massif de l'Etat à RU.

45. Un accès équitable aux médias pourrait être garanti en créant un système indépendant de «diffusion de service public à la télévision».

46. Le seuil prohibitif de 7 % requis pour qu'un parti puisse siéger à la Douma devrait être revu à la baisse afin de mieux respecter le pluralisme et la représentation politique des électeurs. Ce seuil élevé et l'interdiction faite aux partis de former des alliances électorales dans des blocs n'encouragent pas la formation de nouveaux partis et ne favorisent pas le développement d'un plus grand pluralisme parlementaire.

47. Les règlements sur l'enregistrement des partis ainsi que les réglementations sur le financement électoral devraient être revus.

48. Le harcèlement des chefs de l'opposition et le recours abusif à la force à leur encontre doivent cesser; des enquêtes efficaces devraient être menées rapidement afin de poursuivre et de sanctionner les responsables. Dans le même temps, les responsables de l'opposition devraient respecter pleinement la législation nationale lorsqu'ils expriment leur opinion.

49. Les autorités devraient vérifier toutes les allégations de fraudes et d'irrégularités et, le cas échéant, traduire leurs auteurs en justice.

50. L'observation des élections étant un exercice de coopération, l'interaction entre l'APCE et la Douma devrait être consolidée. L'APCE entend promouvoir l'intégration plutôt que l'exclusion. Les nouveaux députés à la Douma sont encouragés à tirer pleinement profit de l'adhésion de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe afin de renforcer la cause de la démocratie et des droits de l'homme dans la fédération. L'APCE se tient prête à contribuer davantage à la réalisation de cet objectif, en travaillant main dans la main avec les collègues russes.

Annexe

ANNEXE I

Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, Monsieur le Président de la Douma, 103265, Moscou, Okhotny Ryad, 1

Le 30 octobre 2007

N° 1.1-0506

Monsieur le Président,

Conformément à la Constitution de la Fédération de Russie, les élections à la Douma d'Etat – l'une des deux chambres de l'Assemblée fédérale (Parlement de la Fédération de Russie) – se tiendront le 2 décembre 2007. J'ai l'honneur, au nom de la Douma d'Etat, d'inviter 30 représentants de l'Organisation que vous présidez à venir observer ces élections. Nous pensons que la présence d'observateurs étrangers à ces élections contribuera à élaborer des standards internationaux pour des élections démocratiques.

En accord avec la loi fédérale «sur l'élection des députés à la Douma de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie», les représentants étrangers devront être accrédités par la Commission électorale centrale pour être présents en qualité d'observateurs officiels dans divers sujets de la Fédération russe. La loi prévoit que les observateurs effectuent leur mission aux dépens de la partie qui les envoie.

A l'intention de M. René van der Linden Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Strasbourg

ANNEXE II

14 novembre 2007, AS/Bur/Ahru (2007) 4

Commission ad hoc d'observation des élections à la Douma d'Etat de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie (2 décembre 2007)

Mémorandum établi par M. Luc Van den Brande (Belgique, PPE/DC), président de la commission ad hoc, sur la mission préélectorale en Fédération de Russie (7-10 novembre 2007)[1]

ANNEXE III

Lettre de M. Boris Gryzlov, Président de la Douma au Président van der Linden[1]

(traduction non officielle)

ANNEXE IV

AS/Bur/Ahru (2007) 1rev, 30 novembre 2007

Commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en Fédération de Russie[1]

2 décembre 2007 – Liste des membres

ANNEXE V

«Les élections à la Douma russe ne se sont pas déroulées à armes égales», ont déclaré les observateurs parlementaires (Moscou, 3 décembre 2007)[1]

1. Ce document est disponible sur le site internet de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à l'adresse suivante: www.assembly.coe.int.