

30^e SESSION
Strasbourg, 22-24 mars 2016

CG30(2016)07-final
23 mars 2016

Observation des élections locales en Ukraine (25 octobre 2015)

Commission de suivi
Rapporteur ¹: Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE-CCE)

Recommandation 386 (2016)	3
Exposé des motifs	5

Résumé

Suite à une invitation des autorités ukrainiennes à observer les élections locales du 25 octobre 2015, le Congrès a déployé une délégation élargie – dont 28 membres du Congrès, 11 de l'Assemblée parlementaire et quatre du Comité des Régions de l'UE. Du 1^{er} au 3 octobre 2015, une visite préélectorale a été organisée à Kiev. Le jour de l'élection, 24 équipes du Congrès, soit 56 observateurs représentant 25 pays européens, ont suivi les élections des chefs, des maires et des conseils aux différents niveaux du gouvernement territorial dans quelque 240 bureaux de vote. L'ensemble de la mission du Congrès a été étroitement coordonnée avec d'autres organisations internationales, notamment l'OSCE/BIDDH et les observateurs du Parlement européen².

Les élections se sont déroulées dans un contexte politique, économique, humanitaire et sécuritaire difficile, marqué en particulier par l'annexion³ illégale de la péninsule de Crimée par la Fédération de Russie et par le contrôle temporaire de parties du territoire des oblasts de Donetsk et Lougansk par des groupes armés illégaux. Enfin, elles ont eu lieu dans le contexte d'obstacles constitutionnels liés à la réforme de décentralisation.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions

PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès

SOC : Groupe socialiste

GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique

CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens

NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

2 Le Congrès n'a observé ni le second tour des élections, le 15 novembre, ni les élections reportées au 29 novembre 2015 à Marioupol, Krasnoarmiisk et Svatove.

3 Voir la Résolution 68/262 sur l'intégrité territoriale de l'Ukraine, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 27 mars 2014.

Dans l'ensemble, les processus de vote et de dépouillement le jour du scrutin ont été compétitifs, transparents et le plus souvent bien organisés dans la plus grande partie du pays, et la campagne a globalement respecté le processus démocratique.

De nouvelles réformes doivent néanmoins être menées, notamment au vu de divers facteurs :

- la complexité du cadre juridique des élections locales, notamment des dispositions procédurales ;
- la prise de décisions arbitraires dictées par les sensibilités politiques de certaines parties de l'administration électorale ;
- le manque de clarté des dispositions relatives au financement des partis politiques ;
- l'absence de couverture indépendante des élections par les médias et la domination de puissants groupes économiques ;
- les incertitudes liées au processus de décentralisation, qui entraîna le découpage de circonscriptions de taille et de forme inégale, ainsi que de nouvelles compétences pour les gouvernements au niveau local.

En conséquence, les recommandations du Congrès portent principalement sur une révision en profondeur, conforme aux normes et aux bonnes pratiques internationales, du cadre juridique des élections locales, afin de dépolitiser et de professionnaliser l'administration électorale. Le Congrès insiste sur une prévention effective de la fraude. Il encourage par ailleurs les autorités ukrainiennes à renforcer le rôle des médias indépendants dans les campagnes électorales et à limiter l'influence des puissants groupes économiques. Dans l'ensemble, l'intégrité du processus électoral doit être renforcée afin d'augmenter la confiance des citoyens dans les élections et d'établir une forte corrélation entre la volonté des électeurs et les résultats électoraux – ce qui est l'essence même d'un vote démocratique.

Observation des élections locales en Ukraine (25 octobre 2015)

RECOMMANDATION 386 (2016)⁴

1. A la suite de l'invitation du ministère ukrainien des Affaires étrangères à observer les élections locales du 25 octobre 2015, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux se réfère :

a. à l'article 2, paragraphe 4 de la Résolution statutaire du Comité des Ministres (2000)¹ relative au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;

b. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122), ratifiée par l'Ukraine le 11 septembre 1997 ;

c. à la Résolution 395(2015) sur les Règles et procédures du Congrès⁵.

2. Il rappelle que la tenue d'élections locales et régionales véritablement démocratiques contribue à la mise en place et au maintien de la gouvernance démocratique et que l'observation de la participation politique au niveau territorial est un élément clé du rôle du Congrès en tant que garant de la démocratie locale et régionale.

3. Le Congrès se félicite que les autorités ukrainiennes poursuivent leurs efforts pour faire avancer la consolidation démocratique, que les élections locales de 2015 se soient globalement déroulées dans le calme et la transparence, et qu'elles aient été bien organisées.

4. Il reconnaît que les personnels des bureaux de vote ont largement réussi à respecter les droits des électeurs le jour du scrutin, malgré la complexité du cadre juridique et des anomalies de procédure.

5. Il note avec satisfaction que l'inscription des électeurs a été largement inclusive et que le droit des électeurs d'exprimer leur vote librement et sans intimidations a largement été respecté.

6. Il confirme qu'elles se sont déroulées dans un environnement électoral concurrentiel, avec un large éventail de partis et de candidats, mais déplore l'incohérence des règles d'inscription des candidats et que la loi ne permette pas les candidatures indépendantes à tous les niveaux territoriaux, quelle que soit la taille de l'unité territoriale.

7. Cependant, il est préoccupé par les allégations d'achat massif de voix et de tentative de corruption des membres de l'administration électorale, en particulier dans les bureaux de vote où les résultats du scrutin étaient très serrés, ainsi que par les allégations de violences physiques contre des candidats et des militants dans certains endroits.

⁴ Avant-projet de recommandation approuvé par la Commission de suivi le 12 février 2016 à Paris.

Membres de la commission :

P. Receveur (Président), *T. Akyurek* (remplaçante: *F. Genk Unay*), *M. Angelopoulos*, *L. Ansala*, *Z. Antic*, *S. Batson* (remplaçante: *L. Gillham*), *V. Belikov*, *J-M. Belliard* (remplaçant: *J-C. Frécon*), *M. Bepalova*, *P. Billi*, *A. Bogdanovic*, *E. Bohlin* (remplaçant: *H. Hammar*), *Z. Broz*, *A. Buchmann*, *X. Cadoret*, *S. Chernov*, *L. Ciriani*, *M. Cools*, *J. Costa*, *J. Dillon*, *R. Dodd*, *G. Doganoglu*, *J. Folling*, *M. Gauci*, *S. Guckian* (remplaçant: *D. Geoghegan*), *M. Guegan*, *I. Hanzek*, *S. Harutyunyan* (remplaçante: *L. Avetyan*), *E. Harvey*, *B. Hirs* (remplaçante: *M. Hollinger*), *J. Hlinka*, *A. Ibrahimov*, *G. Illes*, *D. Jikia*, *H. B. Johansen*, *M. Juhkami*, *K. Kaiser* (remplaçant: *L. Foerster*), *C. Kalogirou* (remplaçant: *P. Filippou*), *L. Kovacs* (remplaçante: *A. Magyar*), *L. Kroon* (remplaçant: *H. Bergmann*), *C. Lammerskitten*, *F. Lec*, *J-P. Liouville*, *A. Lubawinski*, *T. Margaryan* (remplaçant: *E. Yeritsyan*), *D. Milovanovic*, *V. Mitrofanovas*, *M. Monesi*, *D. Narmania*, *S. Paunovic*, *Z. Pava* (remplaçante: *M. H.*), *H. Pihlajasaari*, *G. Pinto*, *A. Pruszkowski*, *R. Rautava*, *J. Rocklind*, *N. Romanova*, *R. Schafer*, *L. Sfirloaga*, *D. Shakespeare*, *I. Shubin*, *V. Shumada* (remplaçant: *V. Olyko*), *S. Siukaeva*, *A-M. Sotiriadou*, *P. Thornton*, *A. Torres Pereira*, *M. M. T. Turel*, *A. Ugues*, *K. Van Overmeire*, *V. Varnavskiy* (remplaçant: *A. Borisov*), *L. Verbeek*, *B. Voehringer*, *J. Wiene*, *D. Wrobel*, *S. Yerolatsites* (remplaçante: *A-M. Kremmou*).

N.B.: Les noms des membres qui ont pris part au vote sont imprimés en italique.

Secrétariat de la commission : S. Poirel

⁵ Cf. en particulier les chapitres XVIII et XIX sur l'organisation pratique des missions d'observation électorale et sur la mise en œuvre d'un dialogue postélectoral.

8. Au vu de ce qui précède, le Congrès estime que d'autres améliorations sont possibles concernant la législation électorale et les aspects pratiques de la gestion des élections et il invite par conséquent les autorités ukrainiennes :

a. à revoir le cadre juridique des élections locales dans son ensemble, en respectant les normes et les bonnes pratiques internationales en matière électorale, afin d'associer l'ensemble des parties concernées au processus de décision et de garantir la cohérence et la prévisibilité de la législation ;

b. à reconsidérer l'utilisation, en fonction du nombre d'habitants, de systèmes électoraux différents dans les différentes unités territoriales, afin d'établir une plus grande clarté pour les électeurs et l'administration électorale, d'éviter la sous-représentation et la surreprésentation de certaines circonscriptions dans les conseils (de région, de district, de ville et d'arrondissement) et, au final, de renforcer la corrélation entre la volonté des électeurs et les résultats électoraux ;

c. conformément à l'*a.* b, à améliorer la conception des bulletins de vote et l'accès des électeurs à l'information sur les candidats et les programmes, afin d'en améliorer la clarté, notamment en relation avec les conséquences de leur vote (vote pour un candidat spécifique ou pour un parti) ;

d. à réviser les modalités de nomination et de révocation des membres des instances électorales, afin d'éviter les décisions arbitraires et les pratiques de corruption, et de dépolitiser et professionnaliser l'administration électorale à tous les niveaux ;

e. à réviser la procédure d'inscription des candidats afin d'éviter les exclusions pour raisons politiques et d'autoriser les candidats indépendants nommés par des groupes d'électeurs organisés à se présenter, pour toutes les unités d'autorité territoriale ;

f. à régler le problème du décompte des voix et à résoudre les problèmes techniques ;

g. à améliorer le respect de la législation existante en matière de fraude électorale, et de violation de la réglementation sur la campagne et le financement des partis politiques.

9. Le Congrès encourage en outre les autorités ukrainiennes à prendre des mesures pour renforcer une couverture médiatique indépendante des élections locales, notamment l'obligation de signaler clairement les contenus politiques financés par les parties prenantes, et pour promouvoir une couverture axée sur les questions de fond des élections.

10. Le Congrès invite les autorités ukrainiennes à aborder la question du droit de vote des personnes déplacées internes (PDI) suffisamment en amont des prochaines élections locales. En particulier, les critères de résidence doivent être clarifiés, conformément aux dispositions correspondantes de la Recommandation du Congrès 369(2015) relatives aux Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger⁶.

11. En dépit du conflit persistant dans les régions orientales de l'Ukraine et l'impasse constitutionnelle liée au statut des régions de Donetsk et Luhansk, le processus de décentralisation en cours et la réforme territoriale doivent être poursuivis. Le Congrès réaffirme son soutien aux autorités ukrainiennes dans leurs efforts pour renforcer la démocratie locale et régionale.

6 La Recommandation 369(2015) peut être consultée à l'adresse suivante : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC369\(2015\)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=REC369(2015)&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE)

Observation des élections locales en Ukraine (25 octobre 2015)

EXPOSE DES MOTIFS⁷

1. Introduction

1. Suite à l'invitation du ministre des Affaires étrangères de l'Ukraine, le Congrès a observé les élections qui se sont tenues en Ukraine le 25 octobre 2015⁸. Il s'agissait des premières élections organisées depuis l'adoption, le 14 juillet 2015, de la nouvelle loi sur les élections locales basée sur le projet « Knyazevych »⁹.

2. La mission électorale principale a été menée du 22 au 26 octobre 2015 par une délégation élargie comprenant 28 membres du Congrès lui-même, onze membres de l'Assemblée parlementaire et quatre membres du Comité des Régions de l'UE. Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Autriche, R, SOC) et Jos WIENEN (Pays-Bas, L, PPE/CCE) étaient respectivement chef et rapporteur de la délégation. Le jour du scrutin, 24 équipes du Congrès, comptant au total 56 observateurs de 25 pays européens, ont observé l'élection des chefs, des maires et des conseils de différents niveaux d'autorité territoriale, dans approximativement 240 bureaux de vote de tout le pays. Elles ont aussi observé certaines parties du dépouillement.

3. Une délégation préélectorale composée de quatre membres du Congrès et de trois membres du Secrétariat, et dirigée par Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM (Autriche, R, SOC), s'est rendue à Kiev du 1^{er} au 3 octobre 2015 afin d'évaluer l'avancement des préparatifs et le climat politique avant le scrutin.

4. La bonne coopération avec l'OSCE/BIDDH et le Parlement européen (PE) doivent être soulignés. Une conférence de presse conjointe avec la délégation de l'OSCE/BIDDH et du PE a été organisée le 26 octobre 2015 à Kiev afin de présenter les constatations et conclusions préliminaires¹⁰.

5. On trouvera en annexe diverses informations, les programmes et les lieux de déploiement de la délégation du Congrès.

6. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a observé récemment des élections locales en Ukraine, en 2010¹¹ et 2014¹².

7. Le rapport ci-dessous porte spécifiquement sur les problèmes soulevés lors des échanges avec les interlocuteurs du Congrès dans le cadre des élections locales du 25 octobre 2015, ainsi que sur les observations des membres de la délégation le jour du scrutin.

8. Le Congrès tient à remercier tous les interlocuteurs de la délégation pour l'esprit ouvert et constructif dont ils ont fait preuve. Il remercie les autorités ukrainiennes et l'ambassadeur Vladimir RISTOVSKI, Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev, et son équipe pour leur aide précieuse à la préparation de cette mission. Il adresse des remerciements tout particuliers à Tana de ZULUETA, chef de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, et à son équipe pour leur échange de vues direct et leur coopération fructueuse.

7 Avec la contribution de M. Reto Steiner, Professeur en management public, Université de Bern, Suisse.

8 Le second tour s'est tenu le 15 novembre 2015. Les élections locales à Marioupol, Krasnoarmeysk et Stavote ont dû être reportées au 29 novembre 2015 du fait d'irrégularités concernant l'impression des bulletins de vote. Pour ce qui concerne les observateurs internationaux, seul l'OSCE/BIDDH a observé ces élections.

9 En juin 2015, trois projets de loi différents ont été présentés : l'un était soumis par le groupe parlementaire du parti Patrie, le deuxième par un groupe d'experts incluant des représentants de la société civile et le troisième, dit « de Knyazevych », enregistré par le député Vadim Denisko (Bloc Petro Porochenko).

10 Voir également la déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires par la Mission Internationale d'Observation des Elections (MIOE), une entreprise commune du Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), du Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe (Congrès) et du Parlement Européen (EP) du 27 octobre 2015.

11 Le rapport final adopté par le Congrès en mars 2011 est disponible à l'adresse

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG\(20\)7&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG(20)7&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C)

12 Le rapport final adopté par le Congrès en octobre 2014 est disponible à l'adresse

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL\(27\)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL(27)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C)

2. Contexte politique et décentralisation

9. Les élections locales de 2015 se sont tenues sur fond de conflit armé dans l'est de l'Ukraine et d'un processus de réforme constitutionnelle visant, en particulier, à décentraliser le pays. Le transfert envisagé d'un certain nombre de fonctions exécutives des organes du pouvoir central vers les conseils locaux élus a accru les enjeux pour les partis politiques et les candidats.

10. Il n'y a pas eu d'élections en République autonome de Crimée, dans la ville de Sébastopol ni, conformément à des résolutions de la Commission électorale centrale (CEC), dans certaines parties des régions (*oblasts*) de Donetsk et Lougansk qui ont été déclarées par le Parlement comme des territoires occupés temporairement. De plus, la CEC a aussi déclaré que la tenue d'élections était impossible pour des raisons de sécurité dans certaines parties des deux oblasts placés sous l'administration civile-militaire des autorités ukrainiennes¹³. Plus de cinq millions de personnes de ces régions ont ainsi été dans l'impossibilité de voter.

11. Un dispositif législatif de décentralisation est encore en cours d'examen. Le Parlement ukrainien l'a adopté en première lecture en août 2015, après un avis positif de la Cour constitutionnelle. Cependant, une deuxième – et peut-être dernière – lecture est encore nécessaire. Pendant la semaine de session plénière de janvier 2016, le Parlement n'a pas examiné les amendements relatifs à la décentralisation. Dans le même temps, il a approuvé les modifications de son règlement visant à accélérer le processus décisionnel sur les amendements constitutionnels. Toutefois, les 300 voix nécessaires pour adopter de tels amendements dans le contexte du processus de décentralisation actuel restent extrêmement controversées.

12. Certains interlocuteurs du Congrès, lors des réunions préélectorales, ont reproché au dispositif de décentralisation d'être trop vague et de comporter des incohérences, en particulier pour ce qui concerne la définition des collectivités locales telles que les communes et les *raïons* et la création de l'institution du préfet¹⁴. Des interlocuteurs ont aussi mentionné l'article 18, qui prévoit les amendements constitutionnels temporaires relatifs à un statut spécial pour certains territoires. Du fait de la situation d'instabilité des territoires orientaux, certains camps politiques craignent que l'octroi d'un statut spécial aux régions de Donetsk et Lougansk puisse être un pas vers la sécession. Cette question a affaibli l'unité de la coalition au pouvoir et abouti à l'impasse où se trouve actuellement le dispositif de décentralisation.

3. Structure administrative aux niveaux local et régional

13. L'Ukraine est un Etat unitaire doté de trois niveaux d'administration territoriale : le premier niveau se compose de 24 *oblasts* (régions)¹⁵, qui constituent les plus vastes unités administratives-territoriales. Ce niveau comprend aussi deux villes à statut spécial : Kiev (capitale de l'Ukraine) et Sébastopol, en Crimée. Enfin, également à ce premier niveau, la République autonome de Crimée disposait d'une indépendance importante pour les questions locales, avec sa Constitution, sa *Verkhovna Rada* (parlement) et son Conseil des ministres.

14. Le deuxième niveau est celui des *raïons* (districts) et des villes (dont 25 comptent des « *raïons* urbains », au nombre de 111 en Ukraine). Cela signifie que chaque *oblast* est divisé en *raïons* (districts) et en villes. Au total, l'Ukraine compte 490 *raïons*, le nombre de *raïons* par *oblast* allant de 11 à 27. De plus, il y a 178 villes d'importance régionale, dotées de leurs propres organes d'autorité locale. Le nombre de ces villes est variable selon les *oblasts*. Le troisième et plus bas niveau d'autorité locale est celui des villages et localités, dotés eux aussi de leurs propres organes d'autorité locale.

15. Les élections locales de 2015 ont été les premières à avoir lieu dans les 159 unités territoriales qui ont fusionné de manière volontaire suite à la réforme de l'autonomie locale¹⁶.

13 Dans ses résolutions nos 207 et 208, la CEC déclare qu'il n'est pas possible d'organiser des élections pour les 91 conseils locaux de l'*oblast* de Donetsk et les 31 conseils locaux de l'*oblast* de Lougansk. En outre, il n'y a pas eu d'élection des conseils régionaux dans ces deux *oblasts*. D'après la CEC, ces décisions s'appuyaient exclusivement sur les informations fournies par l'administration militaire/civile et ont affecté 525 588 électeurs dans les deux *oblasts*.

14 D'après les interlocuteurs rencontrés par le Congrès le 1er octobre 2015 à Kiev.

15 Ces *oblasts* sont : Vinnytsia, Volhynie, Dnipropetrovsk, Donetsk, Jitomir, Zakarpattia, Zaporijjia, Ivano-Frankivsk, Kiev, Kirovohrad, Lougansk, Lviv, Mykolaïv, Odessa, Poltava, Rivne, Soumy, Ternopil, Kharkiv, Kherson, Khmelnytski, Tcherkassy, Tchernivtsi et Tchernihiv.

16 Conformément à la décision du 9 septembre 2015 de la CEC.

4. Administration électorale

a. Cadre juridique et système électoral

16. Les élections locales d'Ukraine sont régies principalement par la Constitution et la loi sur les élections locales (ci-après : « la Loi »), ainsi que par la réglementation de la Commission électorale centrale (CEC)¹⁷. Les élections locales ont été les premières depuis l'adoption de la nouvelle loi sur les élections locales (le 14 juillet 2015). Cette loi introduit une combinaison de trois systèmes électoraux pour les élections locales de 2015 ; elle permet aussi la révocation d'un maire ou d'un conseiller local élu, au moyen d'une pétition à l'initiative des électeurs ; pour la première fois, la Loi exige une représentation d'au moins 30 % de chaque sexe sur les listes des partis, ne prévoyant cependant aucune sanction pour les partis politiques qui ne respectent pas cette exigence¹⁸. La Loi ne prévoit pas le vote des personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI)¹⁹.

17. Un système à un seul tour (également dit « à majorité simple »), dans des circonscriptions uninominales, a été utilisé pour élire les maires des localités, des villages et des villes de moins de 90 000 électeurs. Les conseillers des localités et des villages ont aussi été élus suivant ce système. Autrement dit, le candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix dans sa circonscription est élu en un seul tour. Dans ces circonscriptions, les candidats indépendants ou nommés par des partis étaient autorisés à se présenter à l'élection.

18. Pour les 35 villes²⁰ de 90 000 électeurs et plus, l'élection du maire s'est faite selon un système à deux tours. Si aucun candidat n'avait obtenu une majorité absolue des voix au premier tour, un second tour était organisé, le vainqueur étant le candidat ayant obtenu la majorité simple des voix.

19. Un troisième système électoral, applicable aux conseillers des régions (*oblasts*), des districts (*raïons*), des villes et de leurs arrondissements, est plus controversé et a soulevé des questions. Pour ces élections, un système proportionnel dans des circonscriptions plurinominales est appliqué. Un candidat se présentant dans une circonscription spécifique sur la liste de la section locale d'un parti est élu si son parti emporte plus de 5 % des voix sur l'ensemble de l'unité territoriale – *oblast*, *raïon*, ville ou arrondissement – et plus de 7 % dans le cas d'un bloc de partis. La deuxième condition est que le candidat obtienne le plus grand nombre de voix, par rapport aux autres candidats du même parti dans d'autres circonscriptions de la même unité territoriale. Cela signifie qu'un candidat ayant obtenu le plus grand nombre de voix dans sa circonscription, mais dont le parti n'a pas passé la barre des 5 % à l'échelle de l'unité territoriale, n'est pas élu. Inversement, il suffit qu'un parti ou un bloc dépasse cette barre pour que sa tête de liste dans un *oblast*, un *raïon*, une ville ou un arrondissement soit élue.

20. La nouvelle loi ne prévoit pas la participation de candidats indépendants à l'élection des conseillers des régions (*oblasts*), des districts (*raïons*), des villes et de leurs arrondissements, ni à celle des maires de villes de plus de 90 000 électeurs. Seuls peuvent y participer les candidats inscrits par la section territoriale d'un parti politique. Les candidats indépendants ne peuvent se présenter qu'à l'élection du maire d'une unité territoriale au niveau de la localité, d'un village ou d'une ville de moins de 90 000 électeurs.

21. La répartition des sièges au sein des conseils élus au scrutin proportionnel est calculée en divisant le nombre des suffrages exprimés pour les partis ayant franchi la barre des 5 % par le nombre des sièges à pourvoir au sein du conseil. Bien que le législateur ukrainien ait utilisé le terme de « liste ouverte » pour désigner ce système, cette appellation n'est pas conforme à la pratique usuelle, car les électeurs n'ont pas eu la possibilité de choisir entre différents candidats (ce qui est normalement une caractéristique des systèmes en « liste ouverte »).

22. Le système électoral nouvellement introduit est difficile à comprendre pour les électeurs et à mettre en œuvre pour les commissions électorales. Les interlocuteurs du Congrès ont indiqué redouter que la complexité et le fonctionnement du système aboutissent à ce que les résultats n'aient que peu de lien avec la

17 Les autres textes législatifs pertinents sont notamment la loi sur la CEC, la loi sur le Registre national des électeurs, la loi sur les partis politiques, le Code de procédure administrative et le Code pénal.

18 Le 23 septembre 2015, la CEC a adopté une réglementation précisant que le non-respect du quota de 30 % de candidats de chaque sexe ne peut être un motif de refus d'une liste électorale. La Cour d'appel administrative de Kiev a considéré que cette précision était illégale, jugement qui a lui-même été annulé ensuite par le Haut Tribunal administratif.

19 Les tribunaux de première instance ont rejeté tous les recours de PDI demandant à être inscrites sur les listes d'électeurs. Dans un cas, la Cour d'appel administrative de Kiev a infirmé la décision de la juridiction inférieure et conclu que le certificat de PDI constituait une preuve d'inscription, obligeant la CEBV à inclure dans la liste d'électeurs une PDI originaire de la péninsule de Crimée.

20 Décision prise par la Commission électorale centrale, sur la base du Registre national des électeurs.

volonté des électeurs (certaines circonscriptions étant surreprésentées et d'autres insuffisamment – voire pas du tout – représentées).

23. Le nouveau système électoral donne par ailleurs plus de pouvoir aux partis politiques, en particulier aux plus puissants d'entre eux, car le seuil a été augmenté de 3 à 5 % pour les partis politiques et à 7 % pour les blocs électoraux. La difficulté pour les candidats indépendants à être élus est contraire aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe²¹.

24. Au total, 168 450 circonscriptions ont été créées par les commissions électorales territoriales (CET). La Loi indique clairement que les limites territoriales des circonscriptions uninominales doivent être contiguës, mais cette exigence n'est pas exprimée clairement concernant les circonscriptions plurinominales²². En vertu du droit, le nombre d'électeurs doit être équitablement réparti entre les circonscriptions. Cependant, la répartition des électeurs et la délimitation des circonscriptions sont laissées à la seule discrétion des CET, sans aucun critère quant aux écarts acceptables juridiquement. La Loi plafonne à 20 % la part des conseillers représentant une ville au sein d'un conseil régional, ce qui désavantage les grandes zones urbaines telles que Kharkiv, Odessa et Lviv²³ et favorise les petites communes de ces régions. Ce système est incompatible avec le principe de l'égalité des voix, et il est donc contraire aux normes de la Commission de Venise²⁴.

25. Comme le Congrès et l'OSCE/BIDDH l'ont déclaré après le jour du scrutin, et malgré des recommandations formulées de longue date, notamment par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, le cadre juridique des élections locales reste fragmentaire. Il contient des lacunes et des ambiguïtés, et manque de clarté, en particulier pour ce qui concerne l'inscription des candidats, les règles de financement des partis et des campagnes, le règlement des litiges électoraux et la réglementation des médias. Afin de clarifier plusieurs aspects de la Loi, la Commission électorale centrale a adopté un certain nombre de réglementations tout au long du processus électoral. Cependant, elle n'a pas pleinement remédié, en temps utile, aux incertitudes. A ces lacunes est venu s'ajouter un manque de cohérence dans la mise en œuvre de la législation de la part des commissions électorales de niveau inférieur et des tribunaux, y compris en matière d'inscription des candidats. Globalement, le cadre juridique ne respecte pas certains engagements souscrits auprès du Conseil de l'Europe ni d'autres normes internationales indispensables pour garantir l'intégrité de plusieurs aspects clés du processus électoral²⁵.

b. Organes de l'administration électorale

26. Les élections locales de 2015 ont été administrées par la Commission électorale centrale (CEC), 10 778 commissions électorales territoriales (CET)²⁶ et 29 261 commissions électorales de bureau de vote (CEBV)²⁷. La CEC a tenu des réunions publiques et régulières et a globalement travaillé de manière collégiale, en respectant les délais légaux. La plupart de ses résolutions ont été prises à l'unanimité. Toutefois, les résolutions liées à l'inscription des candidats, au vote des PDI et aux quotas de genre ont fait l'objet d'opinions dissidentes ou d'un vote disputé, ce qui témoigne du caractère controversé ou sensible de ces questions.

27. Certains acteurs ont contesté la légitimité de la Commission électorale centrale au motif que les mandats de la plupart de ses membres avaient expiré²⁸. Des décisions prises suivant des lignes politiques, des cas d'abus d'autorité de CET et des refus de débat public sur les questions sensibles lors des réunions ont été signalés aux membres de la délégation du Congrès. Ces pratiques vont à l'encontre des principes

21 En particulier aux normes du Congrès, telles qu'énoncées dans la Recommandation sur les « Critères pour se présenter aux élections locales et régionales », adoptée lors de la 28e session du Congrès : « Le Congrès recommande (...) que les candidats indépendants soient autorisés à se présenter à toutes les élections locales et régionales, sans conditions restrictives de cautions financières et de signatures de soutien ».

22 Les quatre circonscriptions électorales du district de Berehovo (*oblast* de Zakarpattya), par exemple, montraient une absence de contiguïté entre les unités administratives composant chaque district.

23 Dans les *oblasts* de Kharkiv, Odessa et Lviv, entre 55 et 31 pour cent de la population vit dans les centres régionaux. Aux termes de l'article I.2.2.2 du Code de bonne conduite de la Commission de Venise, les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions.

24 Le Code de bonne conduite en matière électorale publié par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe établit une norme de 10 % d'écart maximal admissible.

25 Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires, Mission internationale d'observation des élections, Ukraine, élections locales du 25 octobre 2015.

26 Deux niveaux de commissions électorales territoriales doivent être distingués : des CET de « niveau supérieur » ont été constituées dans chaque *oblast*, dans la ville de Kiev et dans les autres capitales d'*oblasts*, tandis que des CET de « niveau inférieur » ont été formées au niveau des villes d'importance régionale, des *raïons* au sein d'*oblasts* et des *raïons* au sein de la ville de Kiev.

27 Rapport intérimaire (9 septembre-8 octobre 2015), Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Ukraine, élections locales du 25 octobre 2015.

28 Les 15 membres de la CEC, dont cinq sont des femmes, sont nommés pour un mandat de sept ans par le Parlement, sur proposition du Président. Le 13 mars 2014, la loi sur la CEC a été amendée, permettant aux membres de la CEC de continuer d'exercer leurs fonctions après l'expiration de leur mandat.

fondamentaux de collégialité, de transparence et d'impartialité, et sapent aussi la confiance vis-à-vis de certaines commissions²⁹. Lors des dernières phases du processus d'inscription des candidats, la CEC a été confrontée à une résistance constante et même à une obstruction du processus de la part de plusieurs CET qui ont refusé d'appliquer les décisions de la CEC et des tribunaux. En conséquence, la CEC a demandé au ministère public de veiller à la mise en œuvre de ces décisions et a dissous elle-même certaines CET qui avaient pris des décisions illégales³⁰.

28. La complexité de la Loi a posé problème au sein des commissions et nuit à leur efficacité, en particulier pour ce qui concerne le respect des procédures standardisées³¹. Certains aspects techniques lors de la phase préparatoire ont aussi posé problème en raison du manque de crédits et d'autres ressources opérationnelles de nombreuses CET³². En particulier, l'impression des bulletins, qui est de la responsabilité des CET locales, a été controversée dans certains endroits et a entraîné des troubles qui ont contribué à la méfiance vis-à-vis du processus³³. Globalement, la plupart des CET ont finalement surmonté les difficultés et organisé le processus de manière adéquate, comme les observateurs ont pu le constater le jour du scrutin.

29. Les CET et les CEBV ont été formées sur la base des nominations des partis politiques et candidats éligibles. La formule applicable à la constitution des CET et CEBV avantage les partis ayant un groupe parlementaire : outre les deux sièges garantis, ils peuvent aussi participer au tirage au sort pour l'attribution des sièges restants³⁴. L'analyse de la répartition des postes exécutifs au sein des 640 CET constituées par la Commission électorale centrale montre une surreprésentation des partis ayant un groupe parlementaire³⁵. Concernant l'égalité entre les femmes et les hommes, plus le niveau de la commission électorale est élevé, moins elle inclut de femmes. Si les femmes représentent 75 % des membres des CET de « niveau inférieur », dont 72 % de présidentes de commission, elles ne représentent que 50 % des membres des CET de « niveau supérieur », dont 39 % de présidentes³⁶.

30. Plusieurs interlocuteurs de la délégation du Congrès ont évoqué des soupçons de corruption concernant la vente de sièges au sein des commissions de la part de candidats et de partis « techniques ». Ces allégations mettent en question l'intégrité et l'impartialité des commissions électorales et sapent la confiance vis-à-vis de l'administration des élections. La législation permet aux instances de nomination de révoquer les personnes qu'elles ont nommées au sein des commissions jusqu'au jour du scrutin³⁷. Les remplacements arbitraires³⁸, par exemple de présidents, ont affecté les travaux de plusieurs commissions, et cette pratique est contraire aux normes internationales³⁹. Dans plusieurs *oblasts*, des membres de commissions ont aussi indiqué avoir été la cible d'intimidations et de menaces⁴⁰.

29 L'article 11 de la loi dispose que le processus électoral est basé sur les principes de légalité, de pluralisme politique, de collégialité, de transparence et d'impartialité.

30 La CEC a dû mettre fin aux fonctions de sept CET ayant refusé d'appliquer des décisions de la CEC ou des tribunaux. Parfois, la CEC a dû remplacer certains membres des commissions nouvellement créées afin de sortir d'une impasse concernant l'inscription de candidats.

31 D'après les représentants des ONG que la délégation du Congrès a rencontrés à Kiev, les préparatifs du jour du scrutin n'ont pas été menés suivant des procédures uniformes dans tous les districts.

32 Un grand nombre de CET ont exprimé leur préoccupation concernant le montant limité de leur dotation financière et le transfert tardif des fonds. Quelques observateurs ont signalé que certaines CET avaient dû financer leurs activités sur les deniers privés de leurs membres.

33 Par exemple, à Marioupol, la décision de la CET de la ville concernant le choix de l'imprimerie a suscité le mécontentement des acteurs locaux, qui ont contesté la légalité de cette décision et évoqué une fraude. Ce mécontentement a donné lieu à des manifestations devant l'imprimerie. Dans la ville de Ternopil, l'imprimerie n'a pas détruit des bulletins de vote excédentaires, contrairement à son obligation légale et contractuelle, ce qui a conduit à une enquête policière.

34 Le Code de bonne conduite de la Commission de Venise indique que les partis politiques doivent être équitablement représentés au sein des commissions électorales.

35 La CEC a formé 640 CET dans les *oblasts*, les *raïons*, les villes d'importance régionale, à Kiev et dans ses arrondissements. Celles-ci ont elles-mêmes formé des CET au niveau des villes, des arrondissements, des villages et des localités. D'après le suivi de l'OSCE/BIDDH, la plus forte proportion des postes exécutifs au sein de ces 640 CET a été attribuée au Bloc-Solidarité de Petro Porochenko (18 pour cent), suivi de *Batkivshchyna* (16 pour cent), du Front populaire (13 pour cent), du Bloc d'opposition (12 pour cent) et du Parti radical (PR) (11 pour cent), les 30 pour cent restants étant répartis entre un grand nombre d'autres candidats.

36 D'après les chiffres contenus dans le Rapport final sur le suivi de la participation des femmes aux élections locales de 2015 en Ukraine, publié par l'ONG « Comité des électeurs d'Ukraine ».

37 Le Code de bonne conduite de la Commission de Venise recommande ce qui suit : « la révocation des membres des commissions électorales par les organes qui les ont nommés doit être évitée, car elle met en cause leur indépendance. (...) la révocation discrétionnaire [n'est pas] admissible. » (II.3.1.77).

38 Par exemple, le président de la CET de l'arrondissement urbain de Holosiivskyi, à Kiev, a été révoqué lors du processus de formation des CEBV. La même chose s'est produite dans des CET de Krasnoarmeysk.

39 Le paragraphe 20 de l'Observation générale n° 25 (1996) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) souligne la nécessité que le processus électoral se déroule de manière équitable et impartiale et conformément à des lois établies compatibles avec le Pacte. La section II.3.1.b du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise indique que des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être mises en place à tous les niveaux.

40 Par exemple, la CET du district de Haysin, à Vinnytsia, la CET de la ville de Kotovsk, à Odessa, la CET de la ville de Dnipropetrovsk et la CET du district de Bilhorod-Dnistrovskyi.

31. La procédure applicable à la constitution des commissions électorales de bureau de vote (CEBV) varie d'une région à l'autre, en fonction de la compétence des commissions électorales et de la cohérence dans la mise en œuvre des procédures. Dans certains endroits, la formation des CEBV reflète les rivalités entre les partis politiques locaux et aboutit à des décisions partisans, provoquant la méfiance et le mécontentement des parties prenantes⁴¹. Dans certains *oblasts*, jusqu'à un tiers des membres de CEBV ont été remplacés avant le jour du scrutin. A l'échelle nationale, ce pourcentage a cependant diminué par rapport aux élections précédentes⁴².

c. Inscription des électeurs et listes électorales

32. Les listes d'électeurs pour chaque bureau de vote ont été extraites de la base de données du Registre national des électeurs (RNE), lequel est supervisé, au niveau national, par la Commission électorale centrale. La base de données du RNE est gérée par 669 organes d'entretien du registre. Au 23 octobre 2015, le RNE contenait 28 808 774 électeurs, dont 589 745 étaient enregistrés comme étant dans l'incapacité permanente de se déplacer. Les électeurs ont pu vérifier leurs coordonnées sur la page web de la CEC. Des listes d'électeurs préliminaires ont été transmises aux CEBV au plus tard le 11 octobre, accompagnées d'invitations personnelles aux électeurs. Ces listes ont ensuite été affichées au siège des commissions électorales de bureau de vote, pour contrôle public. D'une manière générale, les interlocuteurs du Congrès ont exprimé leur confiance vis-à-vis du système d'inscription des électeurs.

33. À la différence de 2014, aucune législation spécifique n'a été adoptée pour permettre aux personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI) de voter aux élections locales de 2015. L'intégration des PDI au sein des collectivités locales est variable et ne leur permet pas nécessairement de participer, la législation n'indiquant pas précisément si les PDI sont des « résidents » à part entière ou s'ils sont seulement « localisés » dans une collectivité. D'une manière générale, le Congrès recommande aux Etats membres d'accorder les droits de vote aux personnes qui ne résident pas dans une localité « avec les garanties nécessaires, de manière à ce que la gestion efficace des élections, l'intégrité et la transparence des processus électoraux et la prévention de la fraude ou de la manipulation lors des élections locales et régionales soient assurées »⁴³.

34. Les électeurs absents de leur domicile de vote le jour du scrutin n'ont pas pu voter, à l'exception des personnes votant dans des bureaux spéciaux établis dans des établissements de santé. Par ailleurs, tous les bureaux de vote étaient dotés d'urnes mobiles permettant aux citoyens dûment autorisés de voter à leur domicile. Ce processus a été supervisé par les membres des CEBV, en coopération avec les forces de police.

d. Inscription des partis et des candidats

35. Cent trente-deux partis politiques se sont inscrits auprès de la Commission électorale centrale et ont été autorisés à participer aux élections locales de 2015. Les candidats avaient jusqu'au 1^{er} octobre 2015 inclus pour s'inscrire. Plus de 350 000 personnes se sont présentées aux fonctions de maire et conseiller municipal dans l'ensemble du pays. Au total, 168 450 sièges de maire – dans les villes, les villages et les localités – et de conseiller municipal – dans les villages, les localités, les villes, les arrondissements, les districts (*raïons*) et les régions (*oblasts*) – étaient à pourvoir⁴⁴. D'après la CEC, les femmes représentaient 35 % de l'ensemble des candidats inscrits aux scrutins à la proportionnelle et 13 % des candidats à une mairie⁴⁵.

36. Le parti Bloc Petro Porochenko, associé à l'Alliance démocratique ukrainienne pour la réforme (UDAR), a présenté la plupart de ses candidats sous la nouvelle appellation Bloc Petro Porochenko Solidarnist (BPPS). Le Front populaire (FP), présidé par le Premier ministre Arseniy Yatsenyuk, a décidé de ne pas participer aux élections. Ses membres se sont pour la plupart présentés sous l'étiquette du BPPS. Le Parti communiste ukrainien (PCU) a été interdit sur décision judiciaire⁴⁶. Les membres du Parti des régions –

41 La durée excessive du processus d'inscription des candidats au sein de la CET de Slaviansk a porté atteinte au droit des candidats de proposer des membres pour la CEBV. Dans un autre exemple, la CET de Krasnoarmeysk a inclus dans le tirage au sort des personnes présentées par des candidats s'étant retirés de l'élection.

42 D'après l'ONG OPORA, Résumé d'observation préliminaire des élections locales du 25 octobre 2015, en date du 23 octobre 2015. Le document peut être consulté à l'adresse <http://www.oporaua.org/en/news/40742-1475-1446984246-zvit-poperedni-vysnovky-opory-shchodo-vyborchogo-procesu-na-miscevyh-vyborah-25-zhovtnia-2015>

43 Voir : « Listes électorales et électeurs résidant *de facto* à l'étranger », Recommandation adoptée par le Congrès lors de sa 28^e session, en mars 2015.

44 Déclaration sur les constatations et les conclusions préliminaires, Mission internationale d'observation des élections, Ukraine, élections locales du 25 octobre 2015.

45 Dans le Rapport final sur le suivi de la participation des femmes aux élections locales de 2015 en Ukraine, publié par l'ONG « Comité des électeurs d'Ukraine ».

46 En mai 2015, le Président Petro POROCHENKO a promulgué les lois de « décommunisation ». Sur cette base, le ministre de la Justice Pavel PETRENKO a signé en juillet 2015 un décret interdisant à différents partis communistes de participer à de futures élections.

qui était autrefois dominant et a maintenant été dissous – se sont présentés sur les listes d'autres partis (principalement celles du Bloc d'opposition) ou en tant que candidats auto-désignés à l'élection des maires.

37. D'après les interlocuteurs du Congrès, des incohérences ont été notées concernant les critères d'inscription⁴⁷, en raison en particulier de l'imprécision de la Loi quant aux conditions de soumission d'une nouvelle demande pour les dossiers d'inscription incomplets. De tels dossiers ont été le motif le plus fréquent de refus d'inscription d'un candidat. En particulier, les candidatures du Bloc d'opposition au conseil régional de Kharkiv et à la mairie de Slaviansk (*oblast* de Donetsk) ont été refusées pour des raisons de procédure. Dans plusieurs cas, notamment à Marioupol, Tcherkassy, Kherson, Kharkiv, Berdiansk et Kamianets-Podilsky, les décisions des CET concernant l'inscription de certains candidats et certaines listes de parti semblent avoir une motivation politique et viser à exclure certaines forces politiques de l'élection⁴⁸.

38. Dans la plupart des cas qui lui ont été soumis, la CEC a donné raison à ces candidats et demandé aux CET de les inscrire⁴⁹. Cependant, ni la CEC ni les tribunaux n'ont été cohérents dans leurs décisions de non-inscription de candidats : les CET ont parfois été invitées à réexaminer les demandes d'inscription ; dans d'autres cas elles ont été obligées d'inscrire des candidats⁵⁰. De plus, certaines CET ont à plusieurs reprises refusé d'inscrire des candidats, en dépit de décisions de la CEC et des tribunaux leur imposant d'approuver les demandes de candidature⁵¹.

39. D'une manière générale, l'interprétation restrictive et l'application disparate des règles d'inscription des candidats ont dans plusieurs cas compromis l'égalité de tous devant le droit de se présenter à l'élection, allant à l'encontre des recommandations du Conseil de l'Europe et d'autres obligations et normes internationales⁵². Certaines de ces affaires ont duré pendant toute la période préélectorale, certains candidats n'étant réintégrés qu'après une intervention de la CEC, parfois peu de temps avant le jour du scrutin, ce qui les a privés d'une campagne équitable. De plus, ces validations tardives ont parfois posé problème en lien avec le délai légal pour l'impression des bulletins de vote.

40. La Loi prévoit un quota de 30% au moins d'hommes et de femmes dans deux de ses articles. Toutefois, deux décisions judiciaires opposées ont donné lieu à des décisions contradictoires de l'administration électorale. L'une retient le non-respect du quota comme une raison légitime de ne pas inscrire la liste d'un candidat, conformément à l'article 4 de la Loi ; l'autre décision considère que le quota n'est pas obligatoire concernant l'inscription des candidats, du fait qu'il n'est pas mentionné dans l'article 46 énonçant les critères applicables à l'inscription des listes de candidats⁵³.

41. Tout citoyen ayant le droit de voter peut se présenter à une élection, quel que soit son lieu de résidence, sauf en cas de condamnation pour un crime grave encore inscrite dans son casier judiciaire, pour une infraction au droit électoral ou pour des faits de corruption. La nouvelle loi sur les élections locales ne prévoit pas la participation de candidats indépendants à l'élection des conseillers de région (*oblast*), de district (*raïon*), de ville et d'arrondissement, ni à l'élection des maires de villes de plus de 90 000 électeurs. Seuls les candidats désignés par des partis politiques ont pu se présenter, sur désignation par la section de leur parti respectif au niveau territorial⁵⁴. Les candidats indépendants pouvaient uniquement se présenter aux élections des chefs d'unité territoriale au niveau des localités, des villages et des villes de moins de 90 000 électeurs.

47 D'après les représentants de l'OSCE/BIDDH que le Congrès a rencontrés à Kiev le 1er octobre 2015.

48 Déclaration sur les constatations et les conclusions préliminaires, Mission internationale d'observation des élections, Ukraine, élections locales du 25 octobre 2015.

49 D'après la décision de la CEC du 7 octobre 2015. Un autre cas concerne l'inscription d'un candidat à la mairie de la ville de Melitopol (*oblast* de Zaporijjia).

50 La CEC a imposé l'inscription de candidats dans les cas des CET des villes de Slaviansk, Kherson et Tcherkassy et de la CET régionale de Kharkiv. Les tribunaux administratifs de Zaporijjia, Rivne, Odessa, Volinsk et Jitomir ont obligé les CET à inscrire des candidats, tandis que les tribunaux de Kherson, Lviv, Tcherkassy, Dnipropetrovsk et Kirovohrad ont été de ceux qui ont demandé un réexamen des demandes d'inscription.

51 Les CET de Kharkiv, Slaviansk et Berdiansk ont à plusieurs reprises refusé l'inscription de candidats du Bloc d'opposition ; la CET de Kherson, celle de candidats de NK ; la CET de Tcherkassy, celle de candidats des Démocrates libres. L'article 99.8 de la loi interdit aux commissions électorales d'adopter des décisions qui, en substance, reproduisent des décisions reconnues illégales par un tribunal.

52 Le paragraphe 15 de l'Observation générale n° 25 sur l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques indique que « toute restriction du droit de se porter candidat à une élection (...) doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables ». Voir aussi le paragraphe 24 du Document de Copenhague de l'OSCE (1990), qui prévoit que toute restriction des droits doit être « strictement proportionnelle au but de la loi ». Voir aussi le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales.

53 Déclaration sur les constatations et les conclusions préliminaires, Mission internationale d'observation des élections, Ukraine, élections locales du 25 octobre 2015.

54 Sur les 142 partis politiques dont la participation aux élections locales a été enregistrée par la CEC, 132 ont réellement soumis les documents requis par la loi.

Cette législation restrictive concernant les candidatures indépendantes est contraire aux normes internationales⁵⁵ et aux recommandations du Congrès⁵⁶.

e. Observateurs

42. L'accréditation inclusive d'observateurs a contribué à la transparence du processus électoral. Les groupes d'observateurs citoyens et les organisations internationales ont pu enregistrer un nombre illimité d'observateurs, dotés de droits élargis, notamment celui de participer aux réunions de toutes les commissions électorales et de recevoir divers documents, parmi lesquels les procès-verbaux des résultats. Pour ce qui concerne les observateurs nationaux, la Commission électorale centrale a accrédité 83 organisations non gouvernementales, dont l'ONG *OPORA* et le Comité des électeurs d'Ukraine. Au total, plus de 1 500 observateurs internationaux ont été autorisés à suivre les élections.

5. Campagne et environnement médiatique

a. Financement

43. Les campagnes très dispendieuses de certains candidats, associées à l'absence de plafonnement des dépenses de campagne, ont nui à l'égalité des chances et sont contraires aux bonnes pratiques internationales⁵⁷. Les dépenses publicitaires antérieures à l'inscription des candidats n'ont été incluses dans aucun bilan, ce qui a fait craindre un recours fréquent à des fonds non déclarés. L'absence de mécanisme de recoupement des informations et de sanction a nui à l'efficacité des contrôles sur le financement des campagnes. Un certain nombre de recommandations, notamment de la Commission de Venise, permettant de renforcer la transparence du financement des campagnes restent encore à appliquer.

b. La campagne électorale

44. La campagne électorale a duré du 5 septembre au 23 octobre inclus. En effet, la Loi prévoit un délai de carence de 24 heures avant le jour du scrutin, délai qui d'après les observateurs du Congrès a été respecté presque partout.

45. Globalement, la campagne électorale a eu pour toile de fond une désillusion croissante envers la classe politique, une crise économique durable et la lente mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption. La campagne a été dominée par les thèmes nationaux de la réforme, de l'ordre et de la stabilité. Seuls quelques candidats ont mis l'accent sur les questions locales et sur les compétences et responsabilités réelles des élus et des conseils locaux. D'après le Comité des électeurs d'Ukraine, seuls 50 partis ont activement fait campagne⁵⁸, parmi lesquels 11 partis d'envergure nationale.

46. Les électeurs pouvaient choisir entre un large éventail de candidats et de partis, sauf dans les districts des *oblasts* de Lougansk et Donetsk⁵⁹. Plusieurs partis « clones » ont participé à l'élection. Il s'agit de partis se disputant les voix avec leurs opposants politiques, mais dont les noms, les programmes électoraux et autres symboles sont quasiment similaires et sont une source de confusion pour les électeurs.

47. La campagne a été disputée. Toutefois, d'après certains interlocuteurs du Congrès, elle a été dominée par des donateurs fortunés et par leurs intérêts. Ces donateurs ont concentré leurs ressources sur les élections des maires et des conseillers municipaux dans les *oblasts*. La campagne a été plus visible dans les villes que dans les collectivités rurales, et elle a été particulièrement limitée dans les *oblasts* de Lougansk et Donetsk⁶⁰. Les problèmes liés à l'inscription de certains partis politiques et candidats ont parfois entraîné

55 Le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE (1990) prévoit que « les Etats participants (...) respecteront le droit des citoyens de briguer une fonction politique ou publique, individuellement ou en tant que représentant de partis ou d'organisations politique, sans discrimination ».

56 La recommandation 375 (2015) du Congrès sur les Critères pour se présenter aux élections locales et régionales indique que « les candidats indépendants [doivent être] autorisés à se présenter à toutes les élections locales et régionales, sans conditions restrictives de cautions financières et de signatures de soutien ».

57 Voir l'Observation générale n° 25 {§146} sur l'article 25 PIDCP (Pacte International relatif aux droits civils et politiques) et la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

58 D'après les interlocuteurs de l'ONG « Comité des électeurs d'Ukraine » rencontrés par le Congrès le 1er octobre 2015 à Kiev.

59 Moins de partis ont participé dans les circonscriptions des *oblasts* de Lougansk et Donetsk contrôlées par le gouvernement que dans les autres régions, les candidats représentant le plus souvent le Bloc d'opposition, le Bloc Petro Porochenko-Solidarité, Notre Pays et *Batkivshchyna*. Pour les conseils de certains districts, ces quatre partis ont désigné relativement peu de candidats sur des listes de parti. Ils ont indiqué avoir eu du mal à trouver des candidats, d'après le rapport sur « Les élections locales de 2015 dans les *oblasts* ukrainiens de Donetsk et Lougansk » mentionné ci-dessus.

60 D'après le rapport sur « Les élections locales de 2015 dans les *oblasts* ukrainiens de Donetsk et Lougansk » élaboré dans le cadre de l'action financée par l'UE « Proposer des consultations pour la société civile et l'autonomie locale concernant la réforme administrative et 12/32

des retards et des interruptions des campagnes et influencé les débats dans certaines régions, en particulier dans les *oblasts* de l'est et du sud du pays. La liberté de réunion a dans l'ensemble été respectée.

48. Les partis et les candidats disposant de ressources importantes, et ayant des liens étroits avec les médias, ont utilisé divers supports pour faire campagne, parmi lesquels des annonces publicitaires à la radio et la télévision, des panneaux d'affichage, des tentes de campagne, des supports imprimés, des concerts gratuits et des rassemblements⁶¹. De nombreux partis ont fait une campagne numérique active et tenu des réunions avec de petits groupes d'électeurs.

49. Dans certains cas, des responsables gouvernementaux ont participé activement à la campagne, que ce soit dans un rôle de soutien ou en tant que candidats⁶². Dans d'autres cas, les maires et conseillers municipaux sortants candidats à leur réélection ont adopté des amendements de décisions du conseil afin de tenir des promesses électorales faites lors de la campagne précédente⁶³. Les candidats sortants ont été autorisés à faire campagne en restant en fonction, mais leurs activités de campagne menées sur leur temps de travail ont donné lieu à des accusations d'utilisation abusive de ressources administratives. L'utilisation de sites web municipaux à des fins de campagne et la distribution ou l'affichage de matériels sur les transports publics, qui sont interdits par la loi, ont été constatés, en particulier par les observateurs à long terme de l'OSCE/BIDDH⁶⁴.

50. Par ailleurs, les membres de la délégation du Congrès et de la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH ont recueilli de nombreuses accusations d'achats de voix et ont pu observer des candidats distribuant des colis alimentaires aux électeurs à faibles revenus, directement ou par le biais d'organisations caritatives⁶⁵. Dans certains endroits, la campagne a aussi été entachée de menaces et d'attaques physiques contre des candidats ou des militants⁶⁶. Les intimidations ont parfois été signalées comme ayant motivé le retrait de certains candidats, tandis que d'autres ont décidé de se présenter à la mairie en tant que candidats indépendants auto-désignés après avoir subi des pressions⁶⁷.

c. Les médias

51. Le secteur des médias reflète le climat politique général de l'Ukraine. Le pouvoir et la politisation de plus en plus marqués des groupes médiatiques touchent à la fois les médias nationaux et régionaux. Les intérêts politiques et commerciaux qui contrôlent les médias influencent souvent la ligne éditoriale, et la pratique malhonnête du journalisme rétribué est communément répandue⁶⁸.

52. Le cadre juridique des médias comprend la Constitution et une multitude de lois qui favorisent dans l'ensemble la liberté d'expression. La loi sur les élections locales régit le comportement des médias tout au long de la période électorale⁶⁹. Des représentants d'ONG⁷⁰ ont informé la délégation du Congrès d'un certain

la conduite des élections locales d'octobre 2015 ». Ce rapport peut être consulté à l'adresse <http://www.oporaua.org/en/news/41918-problematic-aspects-of-elections-in-ukraine-a-view-from-inside-and-outside>

61 La Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH a observé 47 rassemblements, organisés principalement par des candidats à une mairie, parmi lesquels : 9 rassemblements de BPPS, 7 de *Samopomitch*, 5 de NK/UKROP, 4 de *Svoboda* et du PR, 2 de *Batkivshchyna* et 1 du Bloc d'opposition, de Renaissance, de Stratégie européenne Vinnytsia, de Position civile, d'Ukraine forte, du Parti des Gens ordinaires de Sergey Kaplin, du Contrôle populaire, du Parti européen d'Ukraine, de Pour l'Ukraine et de Pour des Actions concrètes ; enfin, deux rassemblements organisés conjointement par un groupe de partis. En moyenne, 34 % des jeunes et 45 % des femmes étaient représentés lors des rassemblements.

62 Notamment à Odessa, où le Gouverneur a participé activement à la campagne du candidat à la mairie du Bloc-Solidarité Petro Porochenko. Son concurrent du parti Renaissance a déposé un recours à ce sujet, que le tribunal a cependant rejeté.

63 Le conseil municipal de Kiev a publié un décret « portant dispositions pour l'octroi de fonds en vue de la réalisation des programmes préélectorales et des missions d'électeurs par le maire et les conseillers municipaux de Kiev ». D'autres cas ont été observés à Tchernihiv, Kryvyi Rih et Ternopol.

64 Par exemple à Tchernihiv, Dnipropetrovsk, Kharkiv, Kiev et Vinnytsia.

65 Parmi de nombreux cas signalés par les médias, les observations concrètes suivantes ont été recueillies par la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH : un candidat du parti « Notre Pays » à la mairie de Kirovohrad a distribué des colis alimentaires par le biais du fonds de bienfaisance de son épouse ; à Kiev, deux candidats du parti *Yednist* ont vendu des sacs de pommes de terre à un prix préférentiel ; le maire sortant de Tchernihiv a distribué des colis alimentaires ; à Mykolaïv, un candidat du parti « Notre Pays » au conseil municipal a parrainé un match de football et distribué des enveloppes contenant de l'argent.

66 Cf. témoignages d'interlocuteurs de la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH.

67 A Rivne, le Bloc d'opposition a indiqué à la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH qu'il avait décidé de ne pas mener une campagne active par peur d'intimidations éventuelles. A Vinnytsia, *Svoboda*, le Parti agraire et le Bloc d'opposition ont affirmé que plusieurs de leurs candidats avaient subi des pressions pour abandonner ou modifier leur affiliation partisane, faute de quoi ils perdraient leur emploi dans le secteur public.

68 D'après la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, les observateurs à long terme ont recueilli un grand nombre de témoignages sur une couverture médiatique partielle en faveur ou en défaveur de candidats spécifiques et/ou d'une affiliation directe de médias locaux vis-à-vis de partis politiques spécifiques ou de leurs soutiens.

69 La loi interdit de rendre compte de la campagne dans les bulletins d'information, elle ne prévoit aucun temps d'antenne gratuit, elle prévoit la possibilité de payer pour des débats et, dans le même temps, impose l'octroi d'un temps d'antenne égal à tous les candidats.

70 En particulier, les représentants des ONG « *Telecrytyka* » et l'Institut des mass médias que le Congrès a rencontrés à Kiev avant le jour du scrutin.

nombre de lacunes et d'incohérences dans le cadre juridique, concernant en particulier l'égalité d'accès des candidats aux médias et la réglementation sur la publicité politique. Ils ont cité la propriété oligarchique – en particulier pour la télévision – comme l'un des problèmes majeurs du paysage médiatique ukrainien.

53. La lente transformation de la Société nationale de radio et de télévision (NSTU), d'un radiodiffuseur d'Etat en une entreprise publique, a compromis l'indépendance et la liberté éditoriale de cette institution. La décision de mettre fin aux contrats des personnels des agences régionales de la NSTU a conduit à une autocensure et à une application arbitraire de la Loi⁷¹. Seize des 25 agences régionales ont diffusé uniquement les émissions électorales payées par des partis et des candidats, et huit seulement ont produit – et financé elles-mêmes – des émissions thématiques.

54. Les interlocuteurs du Congrès ont cité l'omniprésence de contenus médiatiques préfabriqués comme l'un des problèmes majeurs du point de vue de la transparence et de l'éthique du journalisme en Ukraine. Les « jeansa », fournis par les partis politiques et d'autres groupes d'intérêts spécifiques, ont été diffusés sans être signalés comme tels, mais comme des « contenus éditoriaux ». De plus, le temps d'antenne payant a été supérieur au temps consacré aux informations sur les élections fournies par les radiodiffuseurs nationaux, comme l'OSCE/BIDDH a pu l'observer pendant la campagne électorale⁷².

55. L'égalité de traitement dans les médias a aussi pâti de l'absence d'une surveillance ou d'un suivi général du respect des dispositions légales de la part des médias, notamment de leur obligation de signaler clairement les contenus politiques payants. Le Conseil national de la radiotélévision a réalisé un suivi des médias au niveau national et à celui des *oblasts*. Il a cependant manqué de moyens et d'un pouvoir de sanction efficace, et s'est avéré incapable de prendre des mesures énergiques en temps utile⁷³.

56. Sur les 132 partis politiques inscrits aux élections, trois seulement ont bénéficié d'une véritable couverture éditoriale dans l'ensemble des médias et ont pu s'adresser directement aux électeurs dans les émissions d'information et les programmes éditoriaux, d'après le suivi des médias réalisé par l'OSCE/BIDDH⁷⁴. Les principaux protagonistes de l'élection des mairies de Kiev, Kharkiv et Dnipropetrovsk sont les personnalités politiques qui ont été vues le plus souvent dans les émissions relatives à l'élection. A une exception près, les chaînes de télévision de portée nationale ont accordé une place prépondérante à deux ou trois partis politiques aux heures de grande audience⁷⁵.

57. Les partis ayant des représentants dans des fonctions administratives, principalement le Bloc-Solidarité Petro Porochenko, ainsi que les sortants ont bénéficié d'une couverture additionnelle du fait de leurs activités institutionnelles. Le Président Porochenko lui-même s'est vu octroyer 13 pour cent du temps total consacré à la politique, la couverture de ses activités étant largement positive d'après le suivi des médias mené par l'OSCE/BIDDH⁷⁶. La couverture préélectorale dans la presse écrite n'a pas proposé d'alternative au discours dominant sous la forme d'un contenu éditorial indépendant et critique. Le Bloc-Solidarité Petro Porochenko, l'Union ukrainienne des Patriotes, Notre Pays et le Bloc d'opposition ont été les partis les plus visibles dans les journaux.

d. Participation des femmes et des minorités

58. Pour la première fois, la Loi exige que les listes de parti comptent au moins 30 % d'hommes et de femmes, mais elle ne prévoit pas de sanction en cas de non-respect de cette obligation. D'après la CEC, les femmes représentent environ 35 pour cent de l'ensemble des candidats inscrits pour les scrutins proportionnels et 13 pour cent des candidats à la fonction de maire. Cependant, les femmes candidates ont été largement absentes du paysage médiatique, et un petit nombre d'entre elles sont apparues dans les activités de campagne menées dans le pays. Les femmes sont bien représentées au sein de la Commission électorale centrale et des commissions électorales territoriales, y compris dans des fonctions de direction.

71 Des observateurs à long terme de l'OSCE/BIDDH ont visité 25 des 26 agences locales de la NSTU pour évaluer les conséquences de la transformation. Dans 18 cas, leur direction a fait état d'une incertitude persistante, de risques de réduction des effectifs et d'un financement insuffisant ; six ont reconnu pratiquer une autocensure.

72 Déclaration sur les constatations et les conclusions préliminaires, Mission internationale d'observation des élections, Ukraine, élections locales du 25 octobre 2015.

73 Le Conseil a examiné 52 émissions d'information et aucune amende n'a été infligée. Les observateurs à long terme de la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH se sont rendus dans les 26 agences régionales du Conseil, où en moyenne deux employés surveillent 56 organes de médias.

74 Le Bloc d'opposition (19 %), le Bloc-Solidarité Petro Porochenko (18 %) et Renaissance (5 %).

75 D'après le suivi des médias de l'OSCE/BIDDH, ces partis étaient Renaissance et UKROP sur 1+1, le Bloc-Solidarité Petro Porochenko et le Mouvement pour la réforme sur 5 Channel, le Bloc-Solidarité Petro Porochenko, le Bloc d'opposition et Détermination citoyenne sur Inter TV, TRK Ukraina et UA:First.

76 Déclaration sur les constatations et les conclusions préliminaires, Mission internationale d'observation des élections, Ukraine, élections locales du 25 octobre 2015.

59. La participation des minorités nationales lors de ces élections a pâti de la crise dans l'est du pays et du contrôle temporaire de plusieurs parties du territoire par des groupes armés illégaux, ainsi que de l'annexion illégale de la péninsule de Crimée, qui ont rendu impossible l'organisation d'élections dans ces parties du pays⁷⁷.

6. Jour du scrutin

a. Vote

60. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et l'ordre dans la plupart des lieux visités par les observateurs du Congrès. Seuls des cas isolés de tensions, d'obstruction ou d'intimidation ont été observés.

61. Certains bureaux de vote ont ouvert plus tard que l'horaire prévu, en raison de la durée excessive des préparatifs ou de matériels électoraux manquants. Plus globalement, l'impression et la distribution des bulletins de vote ont posé problème. La sécurité du processus et la qualité des bulletins ont été largement contestées. Les problèmes concernaient notamment l'orthographe des noms de candidats, l'impression de certains noms en caractères gras ou la présence de tâches sur les bulletins de vote. Dans d'autres cas, des urnes ont été livrées dans les mauvais districts⁷⁸.

62. Malgré l'évaluation globalement positive, les observateurs du Congrès ont noté certains cas de non-respect des procédures, lesquelles étaient elles-mêmes parfois différentes d'un bureau de vote à un autre. En particulier, des procédures disparates ont été signalées concernant l'identification des électeurs, y compris l'acceptation des passeports. Des membres de la délégation du Congrès ont aussi observé des cas ponctuels de vote « carrousel »⁷⁹.

63. La complexité des systèmes électoraux combinés et les nouvelles procédures prévues par la Loi ont été une source de confusion parmi les électeurs. Les équipes du Congrès ont signalé de nombreux cas d'électeurs posant aux membres des CEBV de multiples questions sur les procédures de vote et les systèmes électoraux.

64. Dans presque tous les bureaux de vote observés, la transparence du processus a été garantie et les observateurs ont pu suivre les procédures sans aucune restriction. Cependant, la plupart des bureaux de vote visités par les équipes du Congrès n'étaient pas accessibles aux personnes handicapées.

65. Les ONG nationales ont rencontré des problèmes pour inscrire des observateurs avant le jour du scrutin, notamment dans les oblasts où la situation était particulièrement tendue, comme celui de Dnipropetrovsk⁸⁰. Les problèmes d'inscription tiennent principalement à une interprétation disparate de la Loi et à diverses raisons de procédure.

66. Plusieurs médias et ONG étaient présents à l'extérieur d'un grand nombre de bureaux de vote afin d'effectuer des sondages. Toutefois, l'absence d'identification de certains sondeurs ainsi que les méthodes employées pour recueillir les réponses ont dans certains endroits pu créer la confusion parmi les électeurs.

b. Dépouillement

67. La clôture du scrutin et les procédures de dépouillement observées par les équipes du Congrès ont le plus souvent été évaluées positivement. Toutefois, du fait de la longueur du processus, la délégation du Congrès n'a pas pu observer la compilation des résultats après le dépouillement.

68. Les problèmes signalés par les observateurs du Congrès lors de la clôture du scrutin et du dépouillement venaient le plus souvent de l'incapacité de certaines commissions à respecter les procédures établies, notamment pour ce qui concerne la rédaction des procès-verbaux, l'exactitude des résultats et la compilation des chiffres dans les procès-verbaux.

77 D'après le recensement de 2001, les Russes de souche représentent 17,3 % de la population, tandis que 12,3 % supplémentaires indiquent avoir le russe pour langue maternelle. Sur ce total de 14 millions de personnes, 5,4 millions vivent dans les oblasts de Donetsk et Lougansk et 1,9 % vivent dans la péninsule de Crimée. Le HCR indique qu'il y avait 1,46 millions de PDI en Ukraine au 7 septembre, dont les trois quarts vivaient dans les régions orientales de Donetsk, Lougansk, Zaporijjia, Dnipropetrovsk et Kharkiv. D'après le Service d'Etat des situations d'urgence, la moitié environ des 21 000 PDI venues de Crimée sont des Tatars.

78 A Khoust, Zakarpattia et Soumy.

79 A Khmel'nitski, Kharkiv et Tchernivtsi.

80 D'après les interlocuteurs des ONG OPORA et le Comité des électeurs d'Ukraine que la délégation du Congrès a rencontrés à Kiev avant le jour du scrutin.

69. D'après la Loi⁸¹, les résultats doivent être validés par chaque CET dans un délai de cinq jours après le scrutin dans les circonscriptions uninominales et dans un délai de dix jours dans les circonscriptions plurinominales. Toutefois, il n'existe pas de délai légal pour la communication, par les CET, des résultats définitifs à la CEC, de sorte que les résultats nationaux n'ont été connus que plusieurs semaines après le scrutin⁸².

70. La durée du processus de compilation s'explique principalement par la mauvaise qualité des procès-verbaux. En particulier, d'après les observateurs nationaux, les procès-verbaux complétés par les CEBV contenaient souvent des erreurs dans le calcul et l'arrondi des pourcentages, des champs n'étaient pas renseignés ou les signatures nécessaires manquaient⁸³. Des procès-verbaux ont donc souvent été renvoyés aux CEBV pour correction, et un nouveau décompte des voix a aussi été organisé après examen de plaintes par les CET.

c. Recours

71. La Loi et le Code de procédure administrative ne définissent pas clairement une structure hiérarchique unique pour l'examen des plaintes et des recours. Les commissions électorales, les juridictions générales de première instance et les tribunaux administratifs ont tous compétence pour examiner les plaintes en matière électorale.

72. Après le scrutin, la Commission électorale centrale a reçu 101 plaintes. Sur un total de 304 plaintes reçues depuis le début du processus électoral, la plupart ont été rejetées pour des motifs techniques et seulement 19 ont été examinées de manière collégiale. Toutes les autres plaintes ont été examinées par un membre unique de la CEC, dont les décisions ont été communiquées par courrier et n'étaient pas susceptibles d'appel⁸⁴.

73. Après le scrutin, les tribunaux ont statué dans quelque 400 affaires. La Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH a eu connaissance de 118 demandes de nouveau décompte des voix, à la fois pour l'élection des maires et celle des conseillers municipaux. Les tribunaux ont ordonné un nouveau décompte dans 25 affaires et les autres demandes ont été rejetées parce que non fondées ou pour des raisons de procédure⁸⁵. En outre, dans 140 affaires, il a été demandé que les élections soient invalidées ou déclarées comme n'ayant pas eu lieu. La plupart de ces demandes ont été rejetées pour des raisons de procédure⁸⁶.

7. Taux de participation et résultats de l'élection⁸⁷

74. D'après la Commission électorale centrale, le taux de participation au premier tour des élections a été de 46,62 % à l'échelle nationale. Cette participation a été inférieure aux prévisions de divers acteurs, en particulier dans les régions de l'est du pays⁸⁸. Elle est cependant comparable à celle des élections locales de 2010 (46 %) et même à celle des élections législatives de 2014 (52,54 %).

75. Par ailleurs, comme lors des élections précédentes, l'écart de participation entre les régions d'Ukraine a été relativement élevé : le 25 octobre, 51,4 % des électeurs ont voté dans les régions de l'ouest du pays, mais seulement 41,1 % dans les régions du sud de l'Ukraine⁸⁹.

81 Respectivement l'article 85 et l'article 86 pour les élections dans les circonscriptions uninominales et plurinominales.

82 L'ONG OPORA a recueilli des informations sur les retards de publication des résultats dans chaque *oblast* et sur les raisons de ces retards : <http://www.oporaua.org/en/news/11191-exclusive-per-each-oblast-vote-tabulation-and-determination-of-election-results-in-local-elections>

83 <http://www.oporaua.org/en/news/11191-exclusive-per-each-oblast-vote-tabulation-and-determination-of-election-results-in-local-elections>

84 Voir la Déclaration de l'OSCE/BIDDH sur les constatations et les conclusions préliminaires concernant le second tour des élections locales, 15 novembre 2015.

85 Ces affaires concernaient pour la plupart des élections tenues dans divers endroits dans les *oblasts* de Kherson, Kirovohrad, Kiev, Odessa, Jitomir, Soumy, Zakarpattia, Vinnytsia, Dnipropetrovsk, Lviv et Ivano-Frankivsk.

86 Dans deux affaires, les tribunaux ont accédé à la demande et ont invalidé les élections ou les ont déclarées comme n'ayant pas eu lieu. Dans deux autres, les tribunaux ont déclaré que les actes des membres de commissions étaient illégaux et, dans un cas, ont interdit à la CET de publier les résultats. Dans ces dernières, les tribunaux ne se sont pas prononcés davantage sur la demande d'invalidation des élections ou de les déclarer comme n'ayant pas eu lieu, et ils n'ont pas précisé les conséquences de leurs décisions.

87 Voir en annexe les résultats détaillés de l'élection à l'échelle nationale et dans les principales villes d'Ukraine.

88 <http://www.ukrweekly.com/uwwp/local-elections-held-with-lower-than-expected-turnout/>

89 Pour plus d'informations, voir <http://www.oporaua.org/en/news/41080-618-1446984481-miscevi-vybory-promizhni-pidsumky-sposterezhennja-opory>

76. Un second tour⁹⁰ a eu lieu à Kiev, dans 18 villes-centres régionaux⁹¹ et dans dix grandes villes régionales⁹². A Kiev et Lviv, l'écart entre le candidat arrivé en tête au premier tour et son concurrent était de plus de 30 %, ce qui n'incitait pas les électeurs à aller voter le 15 novembre. La participation globale dans les villes où un second tour avait lieu a été de seulement 34,4 %⁹³.

8. Événements entre le 25 octobre (premier tour) et le 15 novembre 2015 (second tour)

77. D'après l'ONG ukrainienne OPORA, la Commission électorale centrale a pris des décisions contradictoires concernant les systèmes électoraux⁹⁴. Elle a conclu que s'il s'avérait qu'il y avait moins de 90 000 personnes sur les listes d'électeurs, les élections ne devaient pas se tenir selon le système majoritaire et, par conséquent, aucun second tour ne devait être organisé. Cette règle s'est appliquée dans la ville de Pavlohrad (*oblast* de Dnipropetrovsk), où le second tour a été annulé après que la Commission a découvert, le jour du scrutin, qu'il y avait moins de 90 000 électeurs sur la liste. La CEC est ainsi passée d'un système proportionnel à un système à la majorité absolue en cours de processus électoral, créant une incertitude à la fois pour les candidats et les électeurs avec pour effet potentiel de fausser le résultat de l'élection.

78. La CEC a demandé au Parlement de légiférer en faveur de la tenue d'élections à Marioupol et Krasnoarmeysk le 15 novembre 2015. Il a finalement été décidé que ces élections se tiendraient le 29 novembre 2015, décision approuvée par le Parlement le 10 novembre et par le Président Porochenko le 14 novembre⁹⁵. La participation à Krasnoarmeysk a été de 2,4 % supérieure à la moyenne nationale, et de 2,2 % supérieure à Marioupol. Ces deux élections différées se sont déroulées sans incident, à l'exception de la compilation des résultats dans certains bureaux de vote et de la disparition de bulletins (329 pour l'élection du maire et 343 pour celle des conseillers municipaux) dans un bureau de vote, d'après l'ONG OPORA⁹⁶.

79. A Odessa, le candidat Sacha Borovik et le Gouverneur Mihkel Saakachvili, du Bloc Petro Porochenko, ont contesté les résultats en raison d'accusations de fraude pendant la campagne, le processus électoral et le dépouillement. La principale raison de cette méfiance vis-à-vis des résultats officiels tenait à l'écart entre les résultats publiés par l'administration électorale et les sondages de sortie des bureaux de vote : ceux-ci indiquaient que Sacha Borovik avait obtenu 31 % des voix alors que le dépouillement le plaçait à 24 %⁹⁷. Sacha Borovik a demandé un nouveau décompte des voix. Le dépouillement parallèle organisé par OPORA a montré que Gennadiy Trukhanov avait obtenu 51,64 % des voix contre 24,78 % pour Sacha Borovik⁹⁸. De plus, les deux ONG Comité des électeurs d'Ukraine et OPORA ont indiqué n'avoir constaté aucune violation susceptible de modifier significativement les résultats de l'élection.

80. A Kryviy Rih (*oblast* de Dniepropetrovsk), les citoyens ont organisé plusieurs rassemblements, affirmant que l'élection était truquée⁹⁹. Un candidat de Somopomitch a déposé une plainte en vue d'un nouveau décompte des voix, accusant de fraude électorale le maire sortant candidat du Bloc d'opposition¹⁰⁰.

81. La période post-électorale a aussi été marquée par l'arrestation de Hennadiy Korban, chef du parti UKROP, le 31 octobre 2015 à Dnipropetrovsk. Korban était le candidat d'UKROP à l'élection du maire de Kiev¹⁰¹ et il est l'ancien vice-gouverneur de Dnipropetrovsk (2014-2015). Il a été accusé par le procureur général d'Ukraine de diriger un groupe criminel organisé dans la région de Dnipropetrovsk¹⁰². Un tribunal de Kiev a prononcé son assignation à résidence jusqu'au 31 décembre 2015¹⁰³.

90 <http://en.interfax.com.ua/news/general/301590.html>

91 Vinnitsa, Loutsk, Dnipropetrovsk, Jitomir, Oujgorod, Zaporijjia, Ivano-Frankivsk, Kirovohrad, Lviv, Mykolaïv, Poltava, Rivne, Soumy, Kherson, Khmel'nitski, Tcherkassy, Tchernivtsi et Tchernihiv.

92 Dnieprodzerjinsk, Kryvy Rih, Nikopol, Pavlohrad (région de Dnipropetrovsk), Kramatorsk (région de Donetsk), Berdiansk, Melitopol (région de Zaporijjia), Bila Tserkva (région de Kiev), Kremenchouk (région de Poltava) et Severodonetsk (région de Lougansk)

93 <http://www.kyivpost.com/content/politics/as-runoffs-loom-voters-still-dont-know-many-results-401461.html>

94 <http://www.oporaua.org/en/news/11141-5758-1446984522-rozjasnennja-cvk-shchodo-povtornogo-golosuvannja-na-vyborah-miskyh-goliv-porushuje-pryncyp-pravovoi-vyznachenosti-i-maje-but>

95 <http://en.interfax.com.ua/news/general/301060.html>

96 <http://www.oporaua.org/en/news/41843-statement-on-observation-results-of-29-november-2015-regular-local-elections-in-cities-of-mariupol-and-krasnoarmiisk-donetsk-oblast>

97 <http://www.kyivpost.com/content/politics/incumbent-odessa-mayor-trukhanov-declared-winner-in-oct-25-mayoral-election-400817.html>

98 <http://www.oporaua.org/en/news/41103-1899-1446984496-rezultaty-paralelnogo-pidrahunku-golosiv-opory-na-vyborah-miskogo-golovy-odessa-ta-odeskoji-miskoji-rady>

99 <http://www.unian.info/society/1190877-kryviy-rih-rallies-against-local-election-fraud.html>

100 <http://www.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/kryviy-rih-commission-paves-way-for-mayoral-vote-recount-403581.html>

101 Il a obtenu 2,6 % des voix à Kiev le 25 octobre 2015.

102 <http://www.rferl.org/content/ukraine-election-ukrop-kolomoyskiy/27338295.html>

103 <http://en.interfax.com.ua/news/general/301922.html>

9. Conclusions

82. Les élections locales de 2015 ont largement été considérées comme un indicateur de la capacité des autorités à poursuivre la réforme engagée et, plus généralement, comme un baromètre du sentiment pro-européen du pays. Le vote s'est déroulé dans un contexte social, économique, humanitaire et sécuritaire difficile, dû en particulier à l'annexion illégale de la péninsule de Crimée par la Fédération de Russie et au contrôle temporaire de parties du territoire des oblasts de Donetsk et Lougansk par des groupes armés illégaux. Dans l'ensemble, la campagne électorale – disputée et le plus souvent respectueuse des processus démocratiques – s'est déroulée dans un contexte de désillusion croissante à l'égard de la classe politique. La crise économique actuelle et les lenteurs de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption ont aussi pesé fortement sur les élections.

83. Sur le plan technique, les élections ont globalement été bien organisées, dans l'ordre et le calme. Le vote et le dépouillement ont été transparents et les observateurs internationaux et nationaux ont pu suivre la phase préélectorale et le déroulement du scrutin sans aucune restriction. Néanmoins, la complexité du cadre juridique, comportant trois systèmes électoraux différents selon le type d'autorité territoriale, le manque de clarté des règles de procédure et les décisions contradictoires de l'administration électorale ont engendré des problèmes dans les bureaux de vote et créé la confusion parmi les électeurs quant aux conséquences de leur vote (ils ne savaient pas s'ils votaient pour un candidat spécifique ou pour un parti).

84. De plus, la domination de groupes économiques puissants et le fait que les messages payants ont constitué la quasi-totalité de la couverture médiatique de la campagne reflètent le climat général du pays, où les intérêts politiques et économiques contrôlent les médias et influencent souvent les lignes éditoriales. L'omniprésence de contenus médiatiques préfabriqués – non signalés comme tels – constitue un problème supplémentaire du point de vue de la transparence et de l'éthique du journalisme.

85. En conclusion, malgré les progrès réalisés par les autorités ukrainiennes dans le sens de la consolidation démocratique du pays, des efforts supplémentaires sont nécessaires en vue des prochaines élections locales, et notamment : une révision en profondeur du cadre juridique, la mise en place d'une administration électorale dépolitisée et professionnelle à tous les niveaux, une prévention efficace des fraudes, la promotion des candidats indépendants et un rôle accru des médias indépendants dans les campagnes électorales, l'objectif général étant de renforcer l'intégrité des processus électoraux et d'accroître la confiance du public vis-à-vis des élections.

ANNEXE I

Résultats généraux des élections locales de 2015¹⁰⁴ :

Nom du parti	Résultat (Nombre d'élus)
Bloc-Solidarité de Petro Porochenko	Plus de 9 000
Patrie	Plus de 8 000
Notre Pays	Plus de 4 500
Bloc d'opposition	Plus de 4 000
Parti agraire	Plus de 3 000
Parti radical	Plus de 2 500
Association ukrainienne des Patriotes (UKROP)	Plus de 2 000
Renaissance	Plus de 1 500
Liberté (Svoboda)	Plus de 1 500
Entraide (Samopomitch)	Plus de 900

Résultats dans les principales villes d'Ukraine

Kiev¹⁰⁵

Parti politique	Candidat à la mairie	Maire ¹⁰⁶		Conseil municipal ¹⁰⁷	
		1 ^{er} tour	2 nd tour	Pourcentage	Sièges
Solidarité – Bloc Petro Porochenko	Vitali Klitschko	40,6 %	Planifié au 15 nov.	43,33	52
Rishuchi Hromadiany (Détermination citoyenne)	Boryslav Bereza	8,8 %	Planifié au 15 nov.	< seuil	-
Parti Yednist (Unité)	Oleksandr Omeltchenko (ancien maire de Kiev)	8,4 %	-	12,50	15
Batkivschyna (Patrie)	Volodymyr Bondarenko	7,9 %	-	14,17	17
Samopomitch	Serhiy Houssovsky	7,7 %	-	18,33	22
Svoboda	Oleksandr Myrny	4,4 %	-	11,67	14
Bloc d'opposition	Oleksandr Pouzanov	4,2 %	-	< seuil	-
Parti du Mouvement pour la réforme	Serhiy Doumtchev	3,9 %	-	< seuil	-
Alliance démocratique	Volodymyr Hatsko	2,8 %	-	< seuil	-
UKROP	Hennadiy Korban	2,6 %	-	< seuil	-

¹⁰⁴ <http://carnegieendowment.org/2015/12/07/ukraine-reform-monitor-december-2015/impq>

¹⁰⁵ Tous les chiffres ont été publiés par la CEC sur son site web.

¹⁰⁶ <http://en.interfax.com.ua/news/general/300692.html>

¹⁰⁷ <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/solidarity-samopomich-batkivschyna-svoboda-and-yednist-parties-elected-to-kyiv-city-council-401216.html>

Dnipropetrovsk

Parti politique	Candidat à la mairie	Maire		Conseil municipal	
		1 ^{er} tour	2 nd tour		
Bloc d'opposition	Oleksandr Vilokoul	37,94	Planifié au 15 nov.	39,06	25
UKROP	Borys Filatov	35,78	Planifié au 15 nov.	32,81	21
Organisation « Hromadska Syl'a »	Zahid Krasnov	12,43	-	10,94	7
Bloc Petro Porochenko - Solidarité	Maksym Kuriachyi	4,81	-	9,38	6
Renaissance	Anatoly Krupskyi	2,02	-	< seuil	-
Patrie	Oleksii Chebeda	1,6	-	< seuil	-
Samopomitch	-	-	-	7,81	5

Odessa¹⁰⁸

Parti politique	Candidat à la mairie	Maire		Conseil municipal ¹⁰⁹	
		1 ^{er} tour	2 nd tour	Pourcentage	Sièges
Parti « Actes de confiance », maire sortant	Gennadiy TROUKHANOV	51,34	Aucun 2 nd tour	42,19	27
Bloc Petro Porochenko – Solidarité, soutenu par le Gouverneur SAAKACHVILI	Sasha BOROVIK	24,58		21,88	14
Auto-désigné, ancien maire	Eduard HURVITS	8,31		-	-
Sergei Kivalov, Parti ukrainien de la Mer, ancien président de la Commission électorale centrale	Sergei KIVALOV	5,49		9,38	6
Bloc d'opposition	-			18,75	12
Samopomitch	-			7,81	5

Lviv

Parti politique	Candidat à la mairie	Maire		Conseil municipal	
		1 ^{er} tour	2 nd tour	Pourcentage	Sièges
Samopomitch	Andriy Sadovyi	49,16	Planifié au 15 nov.	37,5	24
Svoboda	Ruslan Koshulynskyi	12,25	Planifié au 15 nov.	12,50	8
Hromadianska Pozytisia	Volodymyr Hirniak	11,03	-	10,94	7
Narodnyi Kontrol	Dmytro Dobrodomov	10,71	-	9,38	6
Bloc Petro Porochenko - Solidarité	Oksana Yurynets	4,4	-	15,63	10
UKROP	Igor Zinkevich	3,31	-	7,81	5
Parti ukrainien de Galicie	-	-	-	6,25	4

¹⁰⁸ D'après les résultats officiels publiés par la CEC sur son site web :

<http://www.cvk.gov.ua/wvm2015/pvm048pt001f01=100pt005f01=0pid102=9973pf7691=9973rej=0.html>

¹⁰⁹ D'après les résultats officiels publiés par la CEC sur son site web :

http://www.cvk.gov.ua/wvm2015/pvm057pid112=30pid102=9973pf7691=9973pt001f01=100rej=0pt00_t001f01=100.html

ANNEXE II**DELEGATION****Chef de délégation (Congrès)****Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM**, SOC, R, Autriche**Rapporteur (Congrès)****M. Jos WIENEN**, EPP-CCE/PPE-CCE, L, Pays-Bas**Porte-parole de l'Assemblée parlementaire sur la mission****M. Emanuelis ZINGERIS**, EPP/CD-PPE/DC, Lituanie**Porte-parole du Comité des Régions de l'Union Européenne****M. Arnoldas ABRAMAVIČIUS**, EPP, Lituanie**Congrès****Mme Liisa ANSALA**, ILDG/GILD, L, Finlande**M. Gunnar AXELSSON**, SOC, L, Islande**M. Mehmet AYDIN**, EPP-CCE/PPE-CCE, L, Turquie**M. Jean-Marie BELLIARD**, EPP-CCE/PPE-CCE, R, France**M. Enzo BROGI**, SOC, R, Italie**Mme Andrée BUCHMANN**, SOC, R, France**M. Xavier CADORET**, SOC, L, France**M. Marc COOLS**, ILDG/GILD, L, Belgique**M. Stewart DICKSON**, ILDG/GILD, R, Royaume-Uni**M. Antonio EROI**, EPP-CCE/PPE-CCE, L, Italie**M. Petros FILIPPOU**, NR/NI, R, Grèce**Mme Mary HEGARTY**, EPP-CCE/PPE-CCE, R, Irlande**M. Jaroslav HLINKA**, ILDG/GILD, L, République slovaque**Mme Lelia HUNZIKER**, SOC, L, Suisse**M. Mihkel JUHKAMI**, EPP-CCE/PPE-CCE, L, Estonie**Mme Carmen KIEFER**, EPP-CCE/PPE-CCE, L, Autriche**M. Nigel MERMAGEN**, ILDG/GILD, L, Royaume-Uni**M. Dobrica MILOVANOVIC**, EPP-CCE/PPE-CCE, L, Serbie**Mme Randi MONDORF**, ILDG/GILD, R, Danemark**M. Muhrad QURESHI**, SOC, R, Royaume-Uni**M. Raymond TABONE**, SOC, L, Malte**M. Matteo TOSCANI**, EPP-CCE/PPE-CCE, R, Italie**Mme Sevdia UGREKHELIDZE**, EPP-CCE/PPE-CCE, R, Géorgie**M. Laurent WEHRLI**, ILDG/GILD, L, Suisse**M. Petre ZAMBAKHIDZE**, EPP-CCE/PPE-CCE, R, Géorgie**Mme Nino ZURABISHVILI**, SOC, L, Géorgie

Assemblée parlementaire

M. Claude ADAM, SOC, Luxembourg
M. Imer ALIU, EPP/CD-PPE-DC, “l’ex-République yougoslave de Macédoine”
Mme Ingebjørg GODSKESEN, EC/CE, Norvège
M. Alfred HEER, ALDE/ADLE, Suisse
Mme Kerstin LUNDGREN, ALDE/ADLE, Suède
Mme Marit MAIJ, SOC, Pays-Bas
M. Andrea RIGONI, ALDE/ADLE, Italie
Mme Birutė VĖSAITĖ, SOC, Lituanie
M. Jordi XUCLA, ALDE/ADLE, Espagne
Mme Krýstina ZELIENKOVÁ, ALDE/ADLE, République tchèque

Comité des Régions de l’Union Européenne

M. Stewart MAXWELL, EA, Royaume-Uni
M. Petr OSVALD, PES, République tchèque
M. Urmas SUKLES, ALDE, Estonie

Secrétariat du Congrès

M. Jean-Philippe BOZOULS, Directeur *a.i.*/Chef de Département des Activités Statutaires
Mme Renate ZIKMUND, Chef de division, Observation des élections locales et régionales
Mme Martine ROUDOLFF, Assistante, Observation des élections locales et régionales
Mme Ségolène TAVEL, Assistante de la Mission d’Observation
M. Leonard CUSCOLECA, Assistant de la Mission d’Observation
Mme Arwen THIERRY, Communication Officer, Communication Unit
M. Marco MIRANDA, Coordinateur de projet, Activités de coopération

Secrétariat de l’Assemblée parlementaire

M. Chemavon CHAHBAZIAN, Chef de la division d’observation des élections et de coopération interparlementaire
Mme Daniele GASTL, Assistante, Division d’observation des élections et de coopération interparlementaire

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

Mme Amaya UBEDA, Administratrice

Experts

M. Alain DELCAMP, Conseiller du Congrès pour les questions constitutionnelles
M. Reto STEINER, Groupe d’Experts Indépendants du Congrès sur la Charte européenne de l’autonomie locale, expert en matière électorale

Conseil de l’Europe-Direction de la communication

M. Sandro WELTIN, photographe

PROGRAMME 22-26 OCTOBRE 2015**Jeudi 22 Octobre 2015**

- 09:00 – 10:00 **Briefing des membres du Congrès par la Chef de la délégation, Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM**, sur les observations de la mission pré-électorale
- Briefing technique par le Secrétariat du Congrès**
Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, salle de réunion KYIV 2
- 10:15 -11:15 **Briefing général, M. Viktor TARAN, Directeur du Centre pour les études et l'analyse politiques**, sur le cadre juridique des élections locales de 2015
- Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, salle de réunion KYIV 2
- 11:15 – 11:30 Pause-café
- 11:30 – 12:30 **Briefing général, M. Ihor KOLIUSHKO, Membre du Groupe d'experts sur la décentralisation et l'autonomie locale, Directeur du Centre pour la politique et la réforme légale**, sur les récents développements relatifs à la réforme constitutionnelle, dans le contexte des élections locales de 2015
- Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, salle de réunion KYIV 2
- 12:30 – 13:30 Pause déjeuner
- 13:45 – 15:00 **Briefing par les membres des associations** sur les récents développements relatifs à l'autonomie locale en Ukraine dans le contexte des élections locales de 2015
- Volodymyr PARKHOMENKO, Association des villes d'Ukraine**, Directeur adjoint du Centre d'analyse légale
- Valentyna POLTAVETS, Association des petites villes d'Ukraine**, Directrice exécutive
- Mykola FURSENKO, Association des conseils de villages**, Président
- Serhiy CHERNOV, Association des conseils régionaux et de district d'Ukraine**, Président
- Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, salle de réunion KYIV 2
- 15:00 – 15:15 Pause-café
- 15:15 – 19 :00 **Rencontres avec les candidats à la mairie de Kiev et les représentants des partis politiques**, sur leurs programmes et les principaux enjeux des élections :
- Serhiy HUSOVSKY, SAMOPONICH Party (candidat au poste de maire)
 - Hennadiy KORBAN, Ukrop Party (candidat au poste de maire)
 - Olexiy ZAKHARCHENKO, Batkivshchyna Party
 - Yulia OSMOLOVSKA, Party of Resolute People
- Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, salle de réunion KYIV 2
- 19:00 **Debriefing par la Chef de la délégation et le Secrétariat du Congrès**
- Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, salle de réunion KYIV 2

Vendredi 23 Octobre 2015

- 8:15 – 10:00 **Briefing de bienvenue pour tous les membres de la Mission d'observation électorale, par la Chef de la délégation Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM**, sur les observations de la mission pré-électorale
- Présentation par M. Alain DELCAMP, Conseiller du Congrès en matière constitutionnelle**, sur les récents développements relatifs aux amendements constitutionnels et à la réforme de la décentralisation
- Présentation par Mme Amaya UBEDA, Commission de Venise**, sur les spécificités du cadre juridique des élections locales de 2015
- Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, BALLROOM
- 10 :00 – 10 :15 Pause-café
- 10:15 – 11:15 **Briefing général** sur la situation politique dans laquelle se déroulent les élections locales de 2015 **avec les Ambassadeurs de certains pays membres du Conseil de l'Europe (Autriche, Pays-Bas, Royaume-Uni, Allemagne et des représentants de diverses organisations internationales (UE) et le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev, Vladimir RISTOVSKI**
- Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, BALLROOM
- 11:30 – 13:30 **Briefing avec la mission d'observation de l'OSCE-BIDDH** avec la participation de la délégation du Parlement européen
- Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, BALLROOM
- 13:30 – 14:30 Pause déjeuner
- 14:45 – 15:45 **Rencontre avec des représentants des médias** sur les principaux enjeux de la campagne électorale de 2015
- Mme Oksana ROMANYUK, Directrice de l'ONG Institute of Mass Information**
Mme Diana DUTSYK, Directrice exécutive de l'ONG Telecrytyka
- Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, BALLROOM
- 15:45 – 16:00 Pause-café
- 16:00 – 17:30 **Briefing avec les représentants d'ONG locales et internationales** sur l'observation de la campagne électorale et des élections de 2015
- Mme Olga AYVAZOVSKA, ONG OPORA, Coordinatrice**
- Mme Nataliya LYNNYK, ONG "Comité des électeurs d'Ukraine", Directeur adjoint**
- M. Peter ERBEN, Mme Vira NOSALCHUK, M. Denys KOVRYZHENKO, IFES (International Foundation for Electoral Systems)**
- Mme Seema SHAH, IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance), Chargée de projet, processus électoraux**
- Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, BALLROOM

17:45 – 18:15 **Briefing par Mme Ana RUSU, Division de l'assistance électorale, Direction de la gouvernance démocratique, DG II**, sur les activités du Conseil de l'Europe en matière d'assistance électorale en Ukraine

Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, BALLROOM

18:15 – 19:00 **Briefing technique par le Secrétariat du Congrès**, suivi d'une rencontre avec les interprètes et les chauffeurs

Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, BALLROOM

Déploiement de certaines équipes d'observation en région

Samedi 24 Octobre 2015

11:00 – 12:00 **Rencontres avec Observateurs de longue durée** à Kiev et dans la région de Kiev

Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, salle de réunion KYIV 2

Différents horaires **Déploiement de certaines équipes d'observation en région**

Différents horaires **Rencontres avec Observateurs de longue durée de l'OSCE/BIDDH** dans les différentes régions d'observation

Dimanche 25 Octobre 2015

8:00 – 20:00 **Observation des élections** (cf. Plan de déploiement)

as of 23:00 **Débriefing de la journée**

Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv, bar de l'hôtel

Lundi 26 Octobre 2015

9:00 – 10:00 **Débriefing de la journée pour les observateurs en régions**

Lieu: Fairmont Grand Hotel Kyiv

15:00 **Conférence de presse et présentation des conclusions provisoires avec la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH**

Lieu: Hyatt hotel

Horaires divers **Départ de la délégation du Congrès**

ANNEXE III

DEPLOIEMENT DES EQUIPES

Membres du Congrès, du CoR et de l'APCE

A. KIEV 1

- Mme Liisa ANSALA, Membre du Congrès
- M. Stewart DICKSON, Membre du Congrès
- Mme Arwen THIERRY, Secrétariat du Congrès

Interprète anglais, voiture
Kiev seulement

B. KIEV 2

- Mme Andree BUCHMANN, Membre du Congrès
- M. Laurent WEHRLI, Membre du Congrès
- Mme Martine ROUDOLFF, Secrétariat du Congrès

Interprète français, voiture
Kiev seulement

C. KIEV Oblast – CHERKASY - KREMENCUK

- M. Jos WIENEN, Rapporteur
- M. Reto STEINER, Expert du Congrès
- Mme Renate ZIKMUND, Secrétariat du Congrès
- M. Sandro WELTIN, photographe

Interprète anglais, minibus
Kiev seulement

D. KIEV Oblast - CHERNIHIV

- Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Chef de Délégation
- M. Emanuelis ZINGERIS, Porte-parole de l'APCE
- M. Stewart MAXWELL, Comité des Régions de l'UE
- M. Jean-Philippe BOZOULS, Secrétariat du Congrès
- M. Chemavon CHAHBAZIAN, Secrétariat de l'APCE

Interprète anglais, minibus
Kiev seulement

E. KIEV Oblast

- Andrea RIGONI, membre de l'APCE
- Amaya UBEDA DE TORRES, Commission de Venise

Interprète anglais, voiture
Kiev seulement

F. KIEV Oblast

- Alfred HEER, membre de l'APCE
- Ingebjorg GODSKESEN, membre de l'APCE

Interprète anglais, voiture
Kiev seulement

G. KIEV Oblast

- Daniele GASTL, Secrétariat de l'APCE

Interprète anglais, voiture

Kiev seulement

H. KIEV Oblast

- Mme Kerstin LUNDGREN, membre de l'APCE
- M. Imer ALIU, membre de l'APCE

Interprète anglais, voiture
Kiev seulement

I. RIVNE - ZHYTOMYR

- Mr Antonio EROI, Membre du Congrès
- Mr Petros FILIPPOU, Membre du Congrès

Interprète anglais, voiture
Nuit du 24 au 25 octobre à Rivne, retour Kiev le soir des élections

J. POLTAVA – and Oblast

- M. Raymond TABONE, Membre du Congrès
- Mme Nino ZURABISHVILI, Membre du Congrès

Interprète anglais, voiture
Départ en train le samedi 24 octobre, nuit du 24 au 25 octobre à Poltava, retour Kiev le soir des élections

K. KHARKIV – and Oblast

- Mme Randi MONDORF, Membre du Congrès
- M. Urmas SUKLES, EU CoR member

Interprète anglais, voiture
Kharkiv (départ en train le samedi 24 octobre, retour Kiev en avion le lundi 26 octobre matin)

L. DNIPROPETROVSK 1

- M. Mihkel JUHKAMI, Membre du Congrès
- Mme Ségolène TAVEL, Secrétariat du Congrès

Interprète anglais, voiture
Dnipropetrovsk (vol le samedi 24 octobre, retour en avion pour Kiev le lundi 26 octobre matin)

M. DNIPROPETROVSK 2 Oblast

- M. Xavier CADORET, Membre du Congrès
- M. Jean-Marie BELLIARD, Membre du Congrès

Interprète français, voiture
Dnipropetrovsk (vol le samedi 24 octobre, retour en avion pour Kiev le lundi 26 octobre matin)

N. MELITOPOL/ BERDJANS' K – si possible MARYUPIL

- M. Arnoldas ABRAMAVICIUS, Comité des Régions de l'UE
- M. Marco MIRANDA, Secrétariat du Congrès

Interprète anglais, voiture
Melitopol (vol pour Dnipropetrovsk le samedi 24 octobre, vol retour pour Kiev le lundi 26 octobre matin)

O. ODESA 1

- Mme Carmen KIEFER, Membre du Congrès
- M. Nigel MERMAGEN, Membre du Congrès
- M. Leonard CUSCOLECA, Secrétariat du Congrès

Interprète anglais, voiture
Odessa (vol le 24 octobre, retour en avion pour Kiev /London le lundi 26 octobre)

P. ODESA 2 - MYKOLAJIV

- M. Marc COOLS, Membre du Congrès
- M. Alain DELCAMP, Expert du Congrès
- M. Claude ADAM, membre de l'APCE

Interprète français, voiture

Odessa (vol le samedi 24 octobre, retour en avion pour Kiev/Bruxelles le 26 octobre)

Q. ODESA 3

- Mme Kristyna ZELIENKOVA, membre de l'APCE
- M. Andrej HUNKO, membre de l'APCE

R. ODESA 4

- M. Jordi XUCLA, membre de l'APCE
- M. Biruté VESAITE, membre de l'APCE

S. LVIV 1

- Mme Sevdia UGREKHELIDZE, Membre du Congrès
- M. Dobrica MILOVANOVIC, Membre du Congrès
- Mme Marit MAIJ, membre de l'APCE

Interprète anglais, voiture

Lviv (train express le vendredi 23 octobre, retour en avion pour Kiev le lundi 26 octobre matin)

T. LVIV 2 - Oblast

- Mme Leila HUNZIKER, Membre du Congrès
- M. Petre ZAMBAKHIDZE, Membre du Congrès

Interprète anglais, voiture

Lviv (train express le vendredi 23 octobre, retour en avion pour Kiev le lundi 26 octobre matin)

U. VINNYTSIA – UMAN

- M. Jaroslav HLINKA, Membre du Congrès
- M. Petr OSVALD, Comité des Régions de l'UE

Interprète anglais, voiture

Nuit du 24 au 25 octobre à Vinnytsia, retour Kiev le soir des élections

V. TERNOPII

- Mme Mary HEGARTY, Membre du Congrès
- M. Muhrad QURESHI, Membre du Congrès

Interprète anglais, voiture

Lviv (train express le vendredi 23 octobre, retour en avion pour Kiev le lundi 26 octobre matin)

W. IVANO-FRANKIVSK

- M. Gunnar AXELSSON, Membre du Congrès
- M. Mehmet AYDIN, Membre du Congrès

Interprète anglais, voiture

Ivano-Frankivsk (vol pour to Ivano-Frankivsk le vendredi 23 octobre, tard le soir, retour en avion pour Kiev le lundi 26 octobre matin)

X. CHERNIVTSI

- M. Enzo BROGI, Membre du Congrès
- M. Matteo TOSCANI, Membre du Congrès

Interprète français, voiture

Ivano-Frankivsk (vol pour Ivano-Frankivsk le vendredi 23 octobre tard le soir, retour à Kiev le lundi 26 octobre matin).

Membres du Parlement européen

A. KYIV

- M. Andrej PLENKOVIĆ, Président
- M. Karl MINAIRE

B. ODESA

- M. Tonino PICULA
- M. Jussi HALLA-AHO
- M. Julien CRAMPES

C. KHARKIV

- Mme Anna Maria CORAZZA BILDT
- Mme Kaja KALLAS, ALDE
- Mme Myriam GOINARD
- M. Robert GOLANSKI

D. DNIEPROPETROVSK

- Mme Clare MOODY
- M. Miroslav RANSDORF
- M. Vincenzo GRECO

ANNEXE IV

COMMUNIQUES DE PRESSE

Une délégation élargie du Congrès pour observer les élections locales en Ukraine

[24/10/2015 14:30:00] Les conclusions de la visite pré-électorale du Congrès ont été présentées par Gudrun Mosler-Törnström (Autriche, SOC), Chef de la délégation élargie du Conseil de l'Europe en charge de l'observation des élections locales organisées le 25 Octobre 2015, en Ukraine, lors d'une séance d'information tenue le 23 Octobre à Kiev. Pour la première fois, une délégation du Congrès comprend également des membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, en plus des membres du Comité des Régions de l'Union Européenne. 'Cela souligne le caractère exceptionnel de la situation et la grande attention portée par la communauté internationale à ces élections', a déclaré Mme Mosler-Törnström. Au centre des différentes séances d'information de la journée : la complexité de la nouvelle loi électorale, les préoccupations au sujet de l'achat de voix ainsi que la fraude électorale, l'efficacité de l'administration électorale à différents niveaux du gouvernement et les lacunes du paysage médiatique en Ukraine. En complément d'un échange de vues avec les ambassadeurs de plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe et d'une séance d'information approfondie avec l'équipe principale de la mission d'observation électorale de l'OSCE-BIDDH, la délégation élargie a tenu des réunions avec des représentants d'ONG nationales et des chercheurs dans le domaine médiatique.

Selon les observateurs internationaux : les élections locales en Ukraine se sont déroulées dans le respect du processus démocratique, bien que des efforts soient nécessaires afin de renforcer la confiance du public Ref. CG-PR 52 (2015)

KIEV, 26 octobre 2015 – Les élections locales en Ukraine ont été dans l'ensemble pluralistes et bien organisées, et la campagne s'est déroulée dans le respect général du processus démocratique, d'après les conclusions des observateurs internationaux publiées aujourd'hui. Néanmoins, la complexité du cadre juridique, la suprématie de puissants groupes économiques, les menaces et les attaques physiques à l'égard des candidats, et le fait que la quasi-totalité de la couverture médiatique de la campagne ait été financée par les différentes parties prenantes, souligne aux yeux de tous la nécessité de poursuivre la réforme. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour renforcer l'intégrité et de la confiance du public dans le processus électoral, ont déclaré les observateurs.

Les observateurs ont souligné que les élections s'étaient déroulées dans un contexte politique, économique, humanitaire et sécuritaire difficile, marqué par l'annexion illégale de la péninsule de Crimée par la Fédération de Russie et par le contrôle temporaire de parties du territoire des oblasts de Donetsk et Lougansk par des groupes armés illégaux. De ce fait, plus de cinq millions d'électeurs de ces régions n'ont pas pu voter. Malgré les efforts et la détermination de la Commission électorale centrale (CEC) pour organiser des élections dans tout le pays, le scrutin n'a pas pu être organisé dans certaines parties des oblasts de Donetsk et Lougansk ni dans la péninsule de Crimée.

« Dans presque tout le pays, et malgré l'obscurité de la loi relative aux élections, les personnels des bureaux de vote ont largement réussi à garantir aux électeurs le droit d'exprimer leur vote », a déclaré Tana de Zulueta, chef de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH. « Il est urgent d'adopter une législation électorale uniforme et cohérente, ainsi que des dispositions visant à limiter l'influence de l'argent et des intérêts particuliers à la fois sur le processus électoral et sur les médias. »

Malgré le manque de clarté des dispositions procédurales prévues par la loi relative aux élections, les processus de vote et de dépouillement le jour du scrutin ont été transparents et le plus souvent bien organisés dans une grande partie du pays. Il n'y a pas eu d'élection à Mariupol, Krasnoarmiisk et Stavote. L'impression et la distribution des bulletins de vote ont posé problème dans de nombreux endroits du pays. La compilation des résultats n'était pas achevée au moment de la déclaration.

« Les élections locales d'hier constituent le point de départ de la décentralisation et de la réforme territoriale en Ukraine. En dépit d'un contexte difficile, ces élections ont dans l'ensemble été organisées de manière satisfaisante », a déclaré Gudrun Mosler-Törnström, chef de la délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. « Pour les prochaines élections, nous encourageons les autorités à réviser la législation en vigueur afin de mieux refléter la volonté des populations locales et, en particulier, d'autoriser les candidatures indépendantes à tous les scrutins. »

« De l'avis de la délégation du Parlement européen, les élections ont d'une manière générale été conformes aux normes internationalement reconnues. Après les élections présidentielles et législatives de 2014, les élections locales ont marqué une nouvelle étape sur la voie de la consolidation démocratique », a déclaré Andrej Plenković, chef de la délégation du Parlement européen. « Nous félicitons la population et les autorités ukrainiennes pour les efforts réalisés à ce jour, mais j'aimerais que ces dernières s'attaquent avec fermeté aux insuffisances observées tout au long du processus électoral. Nous continuerons d'apporter notre aide et notre soutien au programme de réforme ambitieux, afin que l'Ukraine poursuive ses progrès sur la voie européenne grâce à la mise en œuvre de l'Accord d'association. »

Les électeurs avaient le choix entre un large éventail de partis et de candidats et la campagne s'est déroulée dans le respect du pluralisme. Cependant, les élections pour les conseils municipaux et régionaux en particulier ont été marquées par la présence de ressources provenant de riches donateurs et des intérêts commerciaux qui leur sont associés. Le non-plafonnement des dépenses de campagne a également nui à l'égalité des chances entre les candidats. Les observateurs ont en outre déclaré qu'il y avait eu de nombreuses allégations d'achats de voix et dans certains endroits, la campagne a été entachée de menaces et de violences physiques contre des candidats et des militants.

La loi sur les élections a été adoptée moins de quatre mois avant le jour du scrutin, sans que l'ensemble des parties concernées aient été associées au processus. D'après la déclaration, le cadre juridique reste fragmentaire, contient des lacunes et des ambiguïtés et manque de clarté. La loi ne permet pas aux personnes déplacées dans le pays de voter.

La CEC a globalement travaillé de manière collégiale et a respecté les délais légaux. Les observateurs ont souligné que la confiance à l'égard des commissions électorales territoriales avait pâti de la politisation de leurs décisions, de l'absence de débat ouvert lors de leurs réunions, du caractère arbitraire des décisions prises et de certains cas d'abus de pouvoir. Plusieurs interlocuteurs ont évoqué des pratiques de corruption pour l'attribution de sièges au sein des commissions de bureau de vote.

La déclaration indique que les intérêts politiques et commerciaux contrôlant les médias ont souvent influencé leur ligne éditoriale et que le contenu financé par les différentes parties prenantes sont une pratique courante. Le cadre juridique régit abusivement la couverture médiatique de la période préélectorale, bien que les dispositions soient mal définies. La réforme incomplète de la Société nationale de radio et de télévision a nui à son indépendance et à sa liberté éditoriale. Le suivi des médias assuré par la mission d'observation électorale du BIDDH a montré que seulement trois partis inscrits avaient bénéficié d'une véritable couverture médiatique, et que la plupart des chaînes de télévision nationale avaient principalement évoqué deux des trois partis politiques aux heures de grande audience.

Dans plusieurs cas, l'interprétation restrictive et l'application incohérente des règles d'enregistrement des candidats ont compromis l'égalité d'opportunité de se présenter à l'élection et nui à la campagne de certains candidats. En plusieurs occasions, les décisions des commissions de niveau inférieur semblent avoir été inspirées par des considérations politiques et destinées à empêcher certains candidats et certaines listes de partis de participer à l'élection, bien que la CEC et les tribunaux soient souvent intervenus pour rétablir les droits des candidats.

Les observateurs ont souligné que le système d'inscription des électeurs a globalement la confiance des citoyens.

La représentation des minorités nationales a pâti du fait que les élections n'ont pas eu lieu sur l'ensemble du territoire ukrainien, ainsi que de certains aspects de la législation sur les élections, en particulier de l'impossibilité des candidatures indépendantes pour l'élection des conseils locaux et l'augmentation à cinq pour cent du seuil applicable aux listes de partis.

Le Congrès appelle l'Ukraine à poursuivre dans la voie de la réforme électorale et de la décentralisation [28/10/2015 16:00:00] Les améliorations du cadre juridique des élections locales, les mesures de lutte contre la fraude électorale et la corruption ainsi que les progrès en matière de décentralisation et de réforme administrative territoriale ont été abordées par la Vice-Présidente du Congrès et Chef de délégation, Gudrun Mosler-Törnström (Autriche, SOC), lors de la conférence de presse organisée à Kiev à l'issue de l'observation des élections locales de 2015. Le Congrès, qui a déployé sa plus importante mission d'observation des élections jamais formée - incluant également 12 membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et 4 membres du Comité des régions de l'Union européenne, soit un total de 57 observateurs venant de 25 pays - a visité le dimanche 25 octobre, quelque 240 bureaux de vote à travers le pays, à l'exception des zones où les élections ne pouvaient pas se tenir. « Ces élections locales constituent le point de départ de la décentralisation et de la réforme territoriale en Ukraine », a souligné Mrs

Mosler-Törnström. « En dépit des circonstances difficiles et de certaines irrégularités, elles ont globalement été organisées de manière satisfaisante. Concernant les prochaines élections, nous encourageons les autorités à réviser la législation existante afin de mieux refléter la volonté des électeurs au niveau local et pour permettre, en particulier, la présence de candidats indépendants dans toutes les élections », a-t-elle conclu.