

Chambre des pouvoirs locaux

27^e SESSION
Strasbourg, 14-16 octobre 2014

CPL(27)4FINAL
15 octobre 2014

Observation des élections locales anticipées en Ukraine (25 mai 2014)

Commission de suivi
Rapporteur¹ : Nigel MERMAGEN, Royaume-Uni (L, GILD)

| | |
|---------------------------------|---|
| Recommandation 359 (2014) | 2 |
| Exposé des motifs | 4 |

Résumé

Suite à une invitation du 4 avril 2014 des autorités ukrainiennes à observer les élections locales anticipées du 25 mai 2014, le Bureau du Congrès a déployé une délégation d'observation électorale du 22 au 26 mai 2014. La mission a observé le scrutin dans plus de 120 bureaux de vote dans tout le pays, à l'exception de certaines régions du sud et de l'est marquées par des problèmes de sécurité.

Ces élections locales anticipées visaient à élire quelque 300 maires, dont celui de Kiev, et la totalité des 120 conseillers municipaux de la capitale. Tous ces sièges seront cependant de nouveau à pourvoir le 25 octobre 2015, date à laquelle sont prévues des élections pour un mandat complet. Avant même le jour du scrutin, le Congrès s'est félicité que les autorités ukrainiennes aient pris en considération ses recommandations antérieures concernant l'élection du maire de Kiev, les modifications de la liste des électeurs et la plus grande transparence des procédures. Les difficultés pour l'administration des élections incluaient non seulement les questions de sécurité, mais aussi la gestion simultanée des élections présidentielles et locales, en particulier à Kiev où quatre élections se tenaient. Malgré ces difficultés, le jour du scrutin a été marqué par un taux de participation élevé et un climat globalement positif, dans une large mesure exempt de toute pression sur les électeurs. Le Congrès souligne que d'autres améliorations peuvent être apportées à la législation électorale et aux aspects pratiques de la gestion des élections, grâce en particulier à une procédure de dépouillement plus efficace et à une formation du personnel électoral. Dans l'intérêt du bon déroulement des élections et afin de renforcer la démocratie locale, il recommande d'organiser les prochaines élections locales générales séparément, sans aucun autre vote le même jour.

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

OBSERVATION DES ÉLECTIONS LOCALES ANTICIPÉES EN UKRAINE (25 MAI 2014)

RECOMMANDATION 359 (2014)²

1. À la suite de l'invitation transmise le 4 avril 2014 par les autorités ukrainiennes à observer les élections locales anticipées en Ukraine, tenues le 25 mai, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), ratifiée par l'Ukraine le 11 septembre 1997, et dans son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales, signé par l'Ukraine le 20 octobre 2011 ;

b. à la Résolution 306(2010)REV du Congrès sur l'observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès ;

c. à la Résolution 353(2013)REV du Congrès « Post-suivi et post-observation des élections du Congrès : développer le dialogue politique ».

2. Le Congrès 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. Il salue le fait qu'en dépit de la fragilité du contexte politique et des problèmes de sécurité qui se posent, les élections locales anticipées tenues le 25 mai ont enregistré un taux de participation élevé qui témoigne du souhait des électeurs, dans la quasi-totalité du pays, d'un nouveau départ. Dans l'ensemble, les libertés fondamentales et les principes internationaux en matière d'élections ont été respectés.

4. Le Congrès se félicite de noter que les autorités ukrainiennes ont comblé d'importantes lacunes de la procédure électorale observées en 2010, en tenant compte des précédentes recommandations relatives, notamment, à l'élection du maire de Kiev, à la compilation des listes électorales et au renforcement de la transparence des procédures.

5. Le Congrès attire l'attention sur le fait que la législation électorale et les aspects pratiques de l'administration du processus électoral peuvent être encore améliorés ; il invite par conséquent les autorités ukrainiennes à :

a. autoriser les candidats indépendants à se présenter aux élections municipales non seulement dans les villages et petites localités, mais aussi dans les localités plus vastes ;

b. prendre des mesures pour professionnaliser les procédures de dépouillement des suffrages et pour améliorer la formation du personnel électoral, surtout concernant le décompte des voix à l'issue du scrutin ;

c. assurer des effectifs suffisants aux bureaux de vote, en particulier dans les zones urbaines, et un système plus sécurisé pour la sélection des membres de commissions électorales ;

d. améliorer encore l'accès aux bureaux de vote pour les personnes à mobilité réduite et adapter le nombre maximum d'électeurs inscrits aux bureaux de vote aux conditions réelles sur le terrain.

6. Plus spécifiquement, le Congrès recommande d'organiser les prochaines élections locales générales en 2015 séparément de toute autre élection nationale.

2. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 14 octobre 2014 et adoption par le Congrès le 15 octobre 2014, 2^e séance (voir le document CPL(27)4FINAL, exposé des motifs), rapporteur : Nigel MERMAGEN, Royaume-Uni (L, GILD).

7. D'une manière générale, il encourage les autorités ukrainiennes à consolider les libertés journalistiques et le pluralisme des médias, à accroître la transparence du financement des partis et des campagnes électorales et à renforcer les mesures de lutte contre la corruption.

OBSERVATION DES ÉLECTIONS LOCALES ANTICIPÉES EN UKRAINE (25 MAI 2014)

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. Introduction

1. Suite à une invitation du 4 avril 2014 des autorités ukrainiennes à observer les élections locales anticipées du 25 mai 2014, le Bureau du Congrès a décidé de déployer une délégation d'observation électorale. La mission d'observation s'est déroulée du 22 au 26 mai 2014. La délégation comprenait 19 membres, représentant 13 États européens. Le jour du scrutin, neuf équipes du Congrès ont été déployées dans le pays et ont observé le vote dans plus de 120 bureaux. Pour plus de détails sur la délégation, les programmes et les lieux de déploiement, ainsi que sur les principales municipalités concernées, se reporter aux annexes. En raison de la situation politique spécifique du pays et des prochaines élections pour un mandat complet, la chef de la délégation du Congrès, Gudrun Mosler-Törnström, et le rapporteur, Nigel Mermagen, sont les mêmes que pour les précédentes élections locales générales de 2010³.

2. Ces élections locales anticipées visaient principalement à élire les chefs des conseils (maires), dont les sièges étaient parfois vacants depuis quelque temps (c'est le thème d'une précédente recommandation du Congrès⁴). Tel est par exemple le cas du siège de maire de la capitale (Kiev), qui était vacant depuis 2012. Au total, l'élection d'un nouveau maire s'est tenue dans environ 300 municipalités du pays – dont les principales sont citées en annexe – tandis que les autres élections concernaient des villages et des localités urbaines. En outre, l'élection portait aussi sur les 120 sièges du conseil municipal de Kiev, qui auraient déjà dû être renouvelés en 2013. Une nouvelle interprétation de la Cour constitutionnelle prévoit maintenant la tenue simultanée de tous les types d'élections locales à une même date. Elle a fixé la date des prochaines élections locales pour un mandat complet (5 ans) le dernier dimanche d'octobre 2015 (le 25), date à laquelle toutes ces fonctions seront de nouveau à pourvoir⁵.

3. Malgré la situation en matière de sécurité, des élections locales ont eu lieu dans toutes les régions d'Ukraine, à l'exception de la République autonome de Crimée (Crimée), annexée par la Fédération de Russie en février 2014. Toutefois, le jour du scrutin, certains bureaux de vote du sud-est du pays n'ont pas pu ouvrir du fait de bandes armées qui ont occupé ou vandalisé les bureaux, ou en ont condamné l'accès pour les électeurs.

Crimée

4. L'élection des chefs des conseils municipaux de Saky et Feodosia aurait dû se tenir, mais en raison de l'« occupation temporaire » de cette partie de l'Ukraine⁶, la CEC a décidé de ne pas y ouvrir de bureau de vote. Des dispositions ont été prises dans le reste de l'Ukraine pour les Criméens qui souhaitent exercer leur droit de vote, ce qu'environ 6 000 d'entre eux ont choisi de faire.

Le rapport ci-après porte principalement sur les problèmes soulevés lors des échanges avec les interlocuteurs du Congrès dans le contexte des élections locales anticipées de 2014 et sur les observations faites par les membres de la délégation le jour du scrutin. Le Congrès tient à remercier tous les interlocuteurs de la délégation pour l'esprit ouvert et constructif dont ils ont fait preuve. Il remercie aussi la Commission électorale centrale, le ministère ukrainien du Développement régional, de la Construction et l'économie municipale, l'OSCE/BIDDH, le Comité des électeurs d'Ukraine et toutes les personnes qui ont contribué à la préparation de cette mission. Enfin, le Congrès remercie tout particulièrement le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev, Vladimir Ristovski, et son équipe.

³ Élections locales en Ukraine (31 octobre 2010) [Exposé des motifs](#)

⁴ [Recommandation 348 \(2013\)](#) du Congrès : La démocratie locale et régionale en Ukraine

⁵ <http://en.interfax.com.ua/news/general/155007.html>

⁶ [Déclaration 2 \(2014\)](#) du Congrès : La situation en Ukraine

1. Contexte politique et décentralisation

5. La tenue simultanée des élections présidentielles et de certaines élections locales le 25 mai 2014 a été précipitée par la crise politique consécutive à la décision du Président Ianoukovytch, en novembre 2013, d'annuler les projets de signature d'accords commerciaux et politiques avec l'Union européenne et de tenter d'établir des liens plus étroits avec la Russie. Cette décision a conduit à des manifestations massives et sanglantes, à des discussions sur l'utilisation des langues minoritaires – notamment le russe – dans le pays, à l'annexion de la Crimée par la Russie, à la fuite du Président en Fédération de Russie et à l'occupation armée de bâtiments publics – qui continue aujourd'hui – dans le sud-est du pays (en particulier dans les *oblasts* de Lougansk et Donetsk) suivie d'une insurrection armée. Un calendrier de ces événements figure en annexe.

6. Lorsque l'ex-Président Ianoukovytch a fui le pays le 22 février 2014, le Président de la Verkhovna Rada (Parlement), Oleksandr Tourtchynov, est devenu Président par intérim et certains membres du Gouvernement ont démissionné ou ont été révoqués. De nouvelles élections, ainsi qu'une réforme constitutionnelle, ont été considérées comme une mesure indispensable pour démarquer le nouveau gouvernement du régime précédent. La Verkhovna Rada a fixé au 25 mai 2014 la date de l'élection présidentielle et a décidé ensuite de tenir des élections locales partielles le même jour. Des élections législatives anticipées (qui pourraient avoir lieu en automne 2014) sont aussi considérées par beaucoup comme un élément clé de ce train de réformes, avec éventuellement aussi des changements du processus électoral – par exemple le choix d'une représentation proportionnelle – et ce débat se poursuit actuellement.

7. Un aspect essentiel du débat sur la réforme constitutionnelle tient au désir d'étendre la légitimité à la représentation territoriale. Cette volonté a conduit à l'initiative lancée en avril sur la décentralisation – au sens d'une plus grande subsidiarité et d'une autonomie financière pour les régions – qui s'est traduite par une restructuration complète de l'organisation administrative du pays. Le but était non seulement d'instaurer une administration locale plus proche des citoyens et plus efficace, mais aussi de se mettre à l'écoute des plus défavorisés dans les régions (en particulier dans le sud-est), tout en veillant à l'inclusion des minorités, y compris dans leur dimension religieuse et linguistique. La consultation a notamment inclus, dans le mois qui a précédé les élections, la tenue dans tout le pays de « Tables rondes pour la paix et l'unité » à un haut niveau.

2. Structure administrative

8. L'Ukraine est un Etat unitaire doté de trois niveaux d'administration territoriale. Un premier niveau est composé de 24 *oblasts* (régions) : Vinnitsa, Volhynie, Dnipropetrovsk, Donetsk, Jitomir, Transcarpathie, Zaporijia, Ivano-Frankivsk, Kiev, Kirovograd, Lougansk, Lviv, Mykolaïv, Odessa, Poltava, Rivne, Soumy, Ternopil, Kharkiv, Kherson, Khmel'nitski, Tcherkassy, Tchernivtsi et Tchernihiv. Ce sont les plus grandes unités administratives territoriales. Ce premier niveau comprend aussi deux villes à statut spécial : Kiev (en tant que capitale de l'Ukraine) et Sébastopol, en Crimée. Enfin, toujours à ce premier niveau, la République autonome de Crimée dispose d'une indépendance importante pour les questions locales. Elle est dotée d'une Constitution, d'un Parlement (Verkhovna Rada) et d'un Conseil des ministres.

9. Au deuxième niveau se trouvent les *raïons* (districts) et les villes. De plus, 25 villes d'Ukraine comprennent aussi des *raïons* à ce niveau. Plus précisément, chaque *oblast* est divisé en *raïons* (districts) et en villes. Il y a 490 *raïons* en Ukraine, le nombre de *raïons* par *oblast* allant de 11 à 27. Il y a aussi 178 villes d'importance régionale dotées de leurs propres organes d'autorité locale, dont le nombre varie selon les *oblasts*. Pour ce qui concerne les *raïons* inclus dans des villes, celles-ci sont au nombre de 25 et sont divisées en 111 *raïons*.

10. Au troisième et plus bas niveau se trouvent 28 457 villages et près de 900 localités de type urbain, dotés de leurs propres organes d'autorité locale.

11. Un schéma montrant ces divisions figure en annexe.

2.1 Statut de Kiev

12. La ville de Kiev a un statut spécial par rapport aux autres subdivisions administratives de l'Ukraine : elle a le statut d'un *oblast* et dépend directement du pouvoir national, plutôt que des autorités provinciales de l'*oblast* de Kiev où elle est située. L'autorité locale de Kiev est régie par la Constitution de l'Ukraine, la loi sur la capitale de l'Ukraine – Kiev Ville héros, la loi sur l'administration locale de l'Etat et la loi ukrainienne sur l'autonomie locale.

13. Les précédentes élections à la mairie de Kiev (avant 2014) ont eu lieu en 2008, pour un mandat de 4 ans. En 2010, à la suite d'une modification de la loi, un administrateur d'Etat de la ville a été nommé par le Président Ianoukovytch et la quasi-totalité des compétences du maire ont été transférées à cet organe du pouvoir central. En 2012, le précédent maire a démissionné et son siège est resté vacant jusqu'à ces élections de 2014. La fonction a été exercée par la maire-adjointe et secrétaire du conseil municipal de Kiev Helena Hereha, jusqu'à ce qu'elle parte, elle aussi, en février 2014, laissant le poste vacant. Vitali Klitschko (candidat de l'UDAR⁷) est devenu maire de Kiev le 5 juin 2014. Son mandat expirera le 25 octobre 2015, date à laquelle la Cour constitutionnelle a décidé que toutes les élections locales se tiendraient simultanément⁸.

14. L'administration d'Etat de la ville de Kiev, mise en place en 2010, est l'organe exécutif de Kiev mais elle est contrôlée par le pouvoir central. Son chef est en effet nommé librement par le Président. (Avant cette modification de la loi, le chef de l'administration d'Etat de la ville de Kiev était le maire de la capitale).

15. Le plus récent chef de l'administration d'Etat de la ville de Kiev, Volodymyr Bondarenko, membre de la faction Batkivchtchina, a été nommé par le Président par intérim Oleksandr Tourtchynov le 7 mars 2014, après la révocation par celui-ci de Volodymyr Makeyenko, qui avait été nommé par l'ancien Président Viktor Ianoukovytch. Bondarenko a spontanément remis sa démission de son poste le 10 juin 2014. Un décret présidentiel du 25 juin regroupe les fonctions de maire de la ville et de chef de l'administration d'Etat de la ville de Kiev, sous Vitali Klitschko en tant que maire directement élu⁹.

16. Le conseil municipal de Kiev, qui compte 120 sièges, est l'organe législatif au niveau de la ville de Kiev. Ses membres sont élus au suffrage direct par les citoyens pour un mandat de cinq ans. Le conseil est présidé par le maire de Kiev et le secrétaire est élu au suffrage indirect par les conseillers. Les conseillers ont été élus le 25 mai 2014 (avec le maire de la ville) et exerceront leur fonction jusqu'au 25 octobre 2015, date à laquelle un nouveau conseil sera élu pour un mandat de cinq ans. Le conseil a élu son secrétaire, Oleksiy Reznikov, le 19 juin¹⁰.

3. Administration électorale

3.1 Législation électorale

17. À la suite des turbulences politiques, de nombreux changements ont été apportés au cadre juridique depuis février 2014¹¹, notamment à la Constitution, à la loi relative à la commission électorale centrale (CEC), à la loi relative au registre national des électeurs et à la loi de 2010 sur « les élections législatives de la République autonome de Crimée, les élections de conseils locaux et de maires de villages, de localités et de villes » (loi sur les élections locales). Ce serait une évolution bienvenue si ces changements étaient à présent incorporés dans une version consolidée du Code électoral.

⁷ Alliance démocratique ukrainienne pour la réforme

⁸ <http://en.interfax.com.ua/news/general/155007.html>

⁹ <http://en.interfax.com.ua/news/general/210904.html>

¹⁰ <http://en.interfax.com.ua/news/general/210155.html>

¹¹ La loi régissant les élections présidentielles a été amendée six fois depuis le 28 février 2014 – voir la déclaration de la MIOE sur les premières constatations et conclusions, 25 mai 2014, page 5 : <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/119078?download=true>

18. Le 21 février 2014, le Parlement a restauré le texte de la Constitution, qui avait été amendé en 2004. Ces amendements, qui visaient un partage du pouvoir plus équilibré entre le président et le Parlement, avaient été déclarés inconstitutionnels en 2010, afin de renforcer le caractère présidentiel du système politique de l'Ukraine sous la présidence de Viktor Ianoukovytch.

19. Le 8 avril 2014, le Parlement a adopté des changements de grande ampleur de la loi de 2010 sur les élections locales, apportant un certain nombre d'améliorations. Ces changements autorisent la tenue simultanée d'élections locales et présidentielles et harmonisent certaines dispositions avec celles qui régissent les élections présidentielles, concernant notamment la campagne et la compilation des listes électorales, qui ne peuvent plus être modifiées le jour du scrutin, ce qui limite les possibilités de fraude.

20. Un amendement du 1^{er} février 2011 prolongeant le mandat parlementaire de quatre à cinq ans s'applique également aux élections locales. Il était en vigueur pour ces élections. Cela étant, les mandats locaux prendront fin, en principe, le 25 octobre 2015, quand sont prévues les élections pour un mandat complet.

21. Un projet de loi selon lequel les maires de grandes villes de plus de 500 000 habitants seraient élus à la majorité absolue en deux tours de scrutin a été adopté en première lecture au Parlement le 10 avril 2014. Toutefois, ce projet a été rejeté en seconde lecture et, de fait, toutes les élections de maires du 25 mai ont été tenues, comme en 2010, à la majorité simple.

22. Pour l'organisation et l'administration de ces élections locales, la structure hiérarchique décrite ci-après a été appliquée.

3.2 Les différents niveaux d'administration électorale

23. La **commission électorale centrale (CEC)** est une institution permanente composée de quinze membres nommés pour un mandat de sept ans. Elle est présidée actuellement par Mykhailo Okhondovskiy. En dépit d'une situation complexe, notamment en matière de sécurité et concernant les électeurs de Crimée et les courts délais dus aux changements législatifs, les interlocuteurs du Congrès ont constaté que la CEC s'était acquittée de ses responsabilités en toute indépendance, efficacité et transparence. La CEC forme le niveau suivant d'administration électorale, à savoir :

24. **Les commissions électorales territoriales (CET)**¹² – sont également des institutions permanentes et sont composées au minimum de 14 membres nommés par les partis politiques ou les candidats selon un système de quotas. La composition finale est décidée par tirage au sort. On compte en général une CET pour 100 commissions électorales de bureau de vote (13 CET étaient en place rien que pour Kiev). Ce sont les principales organisatrices des élections locales et elles sont responsables de la définition des circonscriptions électorales, ainsi que de l'organisation pratique de la journée de l'élection. Il s'agit du premier point de collecte pour les scrutins locaux. Certaines CET¹³ se sont plaintes d'avoir reçu leurs financements (pour la campagne d'information et le paiement des membres) très tardivement et qu'il était difficile de gérer l'organisation dans les temps. Les CET forment le niveau suivant d'administration électorale, à savoir :

25. **Les commissions électorales de bureau de vote** – pour ces élections, les commissions électorales de bureau de vote étaient constituées sur la même base que pour les élections présidentielles ; il y en avait plus de 32 000 dans tout le pays, chargées d'un nombre d'électeurs pouvant aller jusqu'à 2 500 par bureau de vote. Les commissions électorales de bureau de vote ont pour rôle de décider si les conditions de sécurité sont suffisantes pour pouvoir ouvrir les bureaux de vote. Avant ces élections, la législation avait été modifiée pour permettre aux commissions électorales de bureau de vote d'administrer simultanément les élections présidentielles et les élections locales dans les bureaux de vote où les scrutins coïncident. Les membres de ces commissions sont nommés par les partis politiques ou les candidats selon un système de quotas. La composition finale, y compris le président de la commission (qui n'est pas choisi nécessairement pour son expérience), le vice-président et le secrétaire, est décidée par tirage au sort.

¹² Pour les élections présidentielles, il s'agit de la Commission électorale de District

¹³ par exemple, Tcherkassy – Comité des électeurs d'Ukraine rapport de suivi à long terme, 1 - 23 avril 2014

26. Des amendements apportés le 6 mai à la loi sur les élections ont abaissé le nombre minimum de membres requis pour la commission, qui est passé à neuf (le nombre maximum étant de dix-huit membres, selon le nombre d'électeurs de la circonscription locale). Cet amendement de dernière minute a été accueilli favorablement par les observateurs étant donné que les commissions électorales de bureau de vote avaient rencontré des difficultés pour atteindre l'ancien minimum requis de douze membres – certains candidats ne désignant pas de membres à temps. Cependant, la réduction des effectifs a posé quelques problèmes opérationnels le jour du scrutin, en particulier lorsque les élections locales et les élections présidentielles avaient lieu simultanément, notamment dans la capitale, Kiev.

27. La délégation du Congrès a été informée d'autres problèmes causés par ce système. Des allégations de marchandage politique et d'échange de places en commission notamment contre de l'argent ou des postes au sein de l'administration élue ont été formulées jusqu'aux derniers jours qui ont précédé le scrutin, ce qui est une pratique clairement inacceptable. De plus, lorsque des candidats se sont retirés de la course, leur représentant à la commission devait obligatoirement être remplacé. Cela a fortement perturbé l'organisation : les membres inexpérimentés ont dû recevoir une formation de dernière minute jusqu'au vendredi précédant le scrutin et beaucoup de commissions se sont retrouvées en sous-effectif le jour même du scrutin. Selon les estimations du Comité des électeurs d'Ukraine, ces changements ont entraîné une différence de 20 à 30 % par rapport à la composition initiale¹⁴. La diminution des indemnités journalières a été citée également pour expliquer les difficultés rencontrées en matière d'effectifs. La CEC propose une faible indemnité provenant du budget de l'État pour payer les membres de commissions, mais cette indemnité était complétée par le passé par les candidats et les partis.

28. **Les plaintes et recours** relèvent des tribunaux administratifs à différents niveaux.

3.3 Enregistrement des partis et des candidats

29. Les conditions d'éligibilité aux fonctions de maire de Kiev et de villes, villages et localités sont énoncées dans l'article 9 de la loi en vigueur sur les élections locales (2010), à savoir qu'il faut avoir la nationalité ukrainienne et être âgé d'au moins 18 ans. Ne sont pas éligibles les candidats ayant été condamnés pour avoir commis une infraction intentionnelle, si l'infraction n'a pas été annulée ni retirée des antécédents judiciaires conformément à la loi. Les candidats indépendants ne sont pas autorisés à se présenter, excepté aux élections de maires de villages et de localités. Les candidats doivent présenter leur dossier de candidature, leur biographie, leur feuille d'imposition et d'autres pièces connexes. Une caution d'environ 50 à 100 euros est requise, selon la taille de la circonscription et le nombre d'électeurs. Aucune caution n'est requise pour les conseils de village.

30. Lors des élections de 2014, aucune violation de la législation électorale n'a été commise au regard de l'inscription de candidats, sachant que deux inscriptions aux élections de maires ont été rectifiées par la CEC¹⁵.

3.4 Inscription sur les listes électorales

31. Il existe un système d'inscription passive des électeurs. Le registre national des électeurs repose sur différentes sources d'information, telles que les services de l'administration, notamment fiscale. Ce système est supervisé au niveau central par la CEC. Une invitation à se rendre au bureau de vote est envoyée aux électeurs, qui doivent justifier de leur identité en présentant leur carte d'identité ou leur passeport.

32. Le Parlement a amendé la loi de 2010 sur les élections locales le 8 avril 2014 pour conformer les listes électorales à la nouvelle loi sur les élections présidentielles. Cela signifie que des changements pouvaient être apportés aux listes électorales au plus tard à 18h00 la veille du scrutin, pour répondre aux préoccupations du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise en vue de réduire les possibilités de fraude pendant le scrutin. La date limite pour les changements d'adresse était fixée au 19 mai.

33. Les interlocuteurs du Congrès ont estimé que la qualité des listes électorales pour les élections locales s'était nettement améliorée au cours des dernières années et que, d'une manière générale,

¹⁴ Comité des électeurs d'Ukraine, rapport de suivi à long terme, 8 mai 2014

¹⁵ Comité des électeurs d'Ukraine, rapport de suivi à long terme, 19 mai 2014.

ces listes étaient mises à la disposition du public dans les délais légaux. Les inexactitudes dans les listes, l'inscription multiple de mêmes personnes et la non-inscription de personnes ayant le droit de voter aux élections locales se sont limitées essentiellement à des cas isolés¹⁶.

3.5 Observateurs

34. La CEC a enregistré environ 3 000 observateurs internationaux représentant 19 États et 20 organisations internationales. Un grand nombre d'observateurs nationaux était enregistré, représentant des candidats et des partis politiques mais aussi une dizaine d'ONG nationales telles qu'OPORA¹⁷ et le Comité des électeurs d'Ukraine¹⁸, qui ont déployé quelque 4 000 observateurs le jour du scrutin. Par le biais d'observateurs à long terme, couvrant à la fois les élections locales et les élections présidentielles, la CEC a publié plusieurs rapports à l'approche du scrutin. Pour ces élections, les observateurs ont obtenu le droit de recevoir copie des procès-verbaux des résultats et de déposer des plaintes contre les commissions électorales au niveau concerné – progrès dont on ne peut que se féliciter par rapport aux précédentes élections, durant lesquelles ils ne pouvaient qu'observer.

35. Pour faire face aux difficultés en matière de sécurité, le ministère des Affaires étrangères a mis en place une ligne d'assistance spéciale joignable 24h/24 au cas où les observateurs internationaux seraient confrontés à des problèmes, quels qu'ils soient, dans la poursuite de leurs activités d'observation.

4. Campagne et environnement médiatique

4.1 La campagne et son financement

36. Les élections locales, qui ont eu lieu dans 300 circonscriptions environ, ont été largement éclipsées par la campagne présidentielle menée à l'échelle nationale et dominée quant à elle par les problèmes de sécurité du pays. Dans les grandes villes où ont eu lieu des élections locales (Kiev, Mykolaïv, Odessa, Kherson, Soumy, etc.), les candidats ont mené des campagnes énergiques, tandis que dans les villes plus petites, les organisations politiques et les candidats locaux étaient à peine visibles. Ce manque d'information est apparu clairement le jour du scrutin, lorsque les électeurs ont dû faire leur choix¹⁹.

37. Des interlocuteurs du Congrès ont signalé le recours au dénigrement dans la campagne électorale locale (alors que le problème ne s'est pas posé dans la campagne présidentielle) et la dégradation relativement fréquente de l'affichage public des opposants. Des cas d'utilisation abusive de biens administratifs ont été recensés également, notamment de véhicules de l'administration publique comme support de campagne ; l'achat direct et indirect de vote a cependant été la pratique la plus problématique mais peu répandue. Des observateurs nationaux ont constaté des violations à Odessa, Kiev, Tcherkassy et dans d'autres régions²⁰, mais aucune plainte officielle n'a été enregistrée avant les élections.

38. Contrairement à la loi sur les élections législatives et à la loi sur les élections présidentielles, la loi sur les élections locales ne prévoit pas de financement budgétaire pour certains types d'activités de campagne électorale (comme la mise à disposition gratuite de temps d'antenne et d'espace dans la presse pour les partis et les candidats) mais contient des dispositions régissant la couverture médiatique des élections. Les dispositions relatives au financement de la campagne dans la nouvelle loi sont similaires aux dispositions de la législation sur les élections nationales et mériteraient d'être encore améliorées pour ce qui concerne la transparence et pour réduire la dépendance des candidats et des partis vis-à-vis de riches donateurs.

¹⁶ CVU <http://cvu.org.ua/eng/nodes/view/type:news/slug:25-201412212>

¹⁷ <http://oporaua.org/en>

¹⁸ <http://www.cvu.org.ua/eng>

¹⁹ Comité des électeurs d'Ukraine : <http://cvu.org.ua/eng/nodes/view/type:news/slug:25-201412212>

²⁰ IFES n° 9.

4.2 Les médias

39. Il existe toute une variété de médias en Ukraine (radiotélévision, presse écrite et médias en ligne), dont l'indépendance éditoriale est toutefois limitée par une forte ingérence de la sphère politique et du milieu des affaires. Les journalistes et les professionnels des médias qui exercent leurs activités dans le sud-est de l'Ukraine sont confrontés à de graves difficultés, notamment au harcèlement et aux menaces ; il est à noter que des décès sont survenus durant la période préélectorale. Une loi sur la radiotélédiffusion publique en Ukraine, adoptée le 17 avril, devrait prendre effet avant les prochaines élections locales prévues en 2015. Il s'agit là d'une amélioration qui devrait accroître l'indépendance éditoriale, en ce que l'organisme de radiodiffusion détenu par l'État deviendra un service public de radiodiffusion.

5. Le jour du scrutin

40. Ces élections ont été surtout marquées par une forte volonté de voter, qui s'est traduite par un taux élevé de participation. Dans beaucoup de bureaux de vote, des files d'attente se sont formées dès le matin du scrutin et les électeurs devaient s'attendre à patienter un long moment avant de pouvoir voter. La situation était particulièrement difficile à Kiev, où quatre scrutins avaient lieu – pour les élections du président et du maire, ainsi que selon le système proportionnel (listes de partis) et selon le système majoritaire (circonscriptions à mandat unique). Le sous-effectif systématique des bureaux de vote, notamment dans la capitale, Kiev, a contribué à l'augmentation des temps d'attente tout au long de la journée. En dépit de ces sérieux désagréments, plusieurs électeurs ont indiqué au Congrès qu'ils étaient prêts à passer le temps qu'il faudrait dans les files d'attente.

41. Dans le sud-est du pays, il a été signalé que deux chefs de commissions électorales de bureau de vote avaient courageusement tenté d'ouvrir les bureaux de vote mais s'étaient retrouvés captifs. De même, dans cette partie du pays, il a été signalé que l'accès à des bureaux de vote avait été condamné par des groupes armés et que du matériel électoral avait été détruit pour empêcher le scrutin.

42. Des affiches et les informations sur les candidats à l'élection présidentielle étaient visibles dans tous les bureaux de vote ; en revanche, la visibilité des candidats locaux était limitée, tout du moins dans les grandes villes, notamment à Kiev. Les équipes du Congrès ont vu des électeurs demander au personnel des bureaux de vote qui étaient les candidats, surtout dans les circonscriptions où la campagne électorale n'avait eu que très peu de retentissement.

43. Les électeurs devaient présenter leurs papiers d'identité pour être identifiés dans deux registres électoraux, l'un pour les élections présidentielles, l'autre pour les élections locales. Les observateurs du Congrès ont noté que les bureaux de vote n'appliquaient pas de méthode uniforme à ce titre. Dans certains bureaux de vote, les électeurs ne devaient former qu'une seule file d'attente et se voyaient remettre en même temps les bulletins pour les deux scrutins. Dans d'autres bureaux de vote, les électeurs devaient former deux files d'attente séparées, ce qui a souvent été source d'irritation chez des électeurs qui avaient déjà attendu un long moment pour recevoir le premier bulletin, dans des salles généralement bondées et où il faisait chaud, avant d'apprendre qu'ils devaient à nouveau patienter longuement pour recevoir les bulletins du scrutin local.

44. Toutes les équipes du Congrès ont noté que certains électeurs étaient refoulés des bureaux de vote. Cela était dû au fait que les électeurs en question n'étaient inscrits sur aucune liste ou que leur nom figurait uniquement sur une liste et pas sur l'autre, ou encore parce qu'ils ne s'étaient pas rendu compte que la législation avait changé et qu'ils ne pouvaient pas modifier leurs coordonnées (leur adresse, par exemple) au bureau de vote le jour du scrutin. Cela n'a concerné toutefois qu'une faible minorité d'électeurs²¹.

45. Tous les bureaux de vote observés étaient pourvus d'isoloirs de bonne qualité, équipés de rideaux de séparation. Dans beaucoup de bureaux de vote bondés, en particulier à Kiev, les files d'attente se formaient très près des isoloirs et il aurait été possible de voir le choix des électeurs. Cependant, après avoir longuement attendu pour recevoir leurs bulletins, bon nombre d'électeurs ont rempli leurs formulaires en public, là où ils le pouvaient, au lieu de rejoindre les files d'attente pour remplir leurs

²¹ Comité des électeurs d'Ukraine : <http://www.cvu.org.ua/eng/nodes/view/type:news/slug:25-2014111111>

formulaire en privé dans les isolements. Certaines ONG ont donc signalé que le secret du vote n'était pas toujours garanti.

46. Les urnes étaient transparentes et les observateurs du Congrès ont été satisfaits des scellés dans tous les bureaux de vote. Toutefois, les bulletins n'étant pas pliés ni placés dans des enveloppes, le choix des électeurs était visible.

47. Les observateurs du Congrès ont noté que plus de 60 % des bureaux de vote visités n'étaient pas accessibles aux électeurs atteints d'un handicap physique. Les observateurs ont été impressionnés par les efforts fournis, notamment, par des personnes âgées ou se déplaçant avec des béquilles pour gravir des marches abruptes. Tous les bureaux de vote étaient équipés d'une urne mobile, dont le déplacement nécessitait cependant trois personnes, privant ainsi des bureaux de vote bondés de ressources indispensables.

48. Un grand nombre d'observateurs politiques pour les candidats et les partis étaient présents, souvent pour le vote présidentiel ; les équipes du Congrès ont noté la présence également d'observateurs non partisans, en particulier de l'OPORA et du Comité des électeurs d'Ukraine, dans une grande partie des bureaux de vote.

6. Participation électorale et résultats du scrutin

49. Les élections ont recueilli une forte participation, établie à 60 % pour l'élection présidentielle, d'après les calculs.

50. A Kiev, il y avait toujours des queues pour voter alors que les bureaux de vote fermaient à 20h. Les personnes dans les files ont pu voter et, par endroits, cela a duré jusqu'à 21h30. Ce n'est qu'à ce moment que les procédures de dépouillement ont commencé. Le processus de dépouillement des suffrages consistait dans un premier temps à réunir les bulletins non utilisés et les talons des bulletins de vote utilisés pour tous les bulletins de vote, pour le scrutin présidentiel comme pour le scrutin local. Toutes les équipes du Congrès ont constaté que cela prenait du temps (deux heures ou plus). Ce n'est qu'après cette opération que les urnes pouvaient être vidées et les bulletins triés par scrutin dans deux piles différentes. Le code couleur retenu pour les scrutins s'est avéré utile à ce stade. Les suffrages présidentiels ont été dépouillés et placés dans des sacs en premier, ce qui signifie que le dépouillement du scrutin local n'a débuté qu'après 23 heures ou même plus tard. Concernant le tri et le décompte des voix du scrutin local, les équipes du Congrès n'ont pas fait les mêmes observations à Kiev, où trois bulletins locaux devaient être pris en compte (en plus du bulletin présidentiel), ou dans les régions où seulement un ou deux bulletins étaient comptés. Dans ce deuxième cas, les décomptes se sont déroulés sans heurts lorsque le responsable de la commission électorale de bureau de vote était expérimenté.

51. Les procès-verbaux des résultats des élections locales devaient être rédigés entièrement de façon manuscrite²². Le président et le secrétaire des commissions électorales de bureau de vote devaient ensuite recopier ces documents une vingtaine de fois ou plus pour que chaque observateur en obtienne copie et pour joindre des exemplaires originaux aux bulletins transmis aux commissions électorales territoriales. Les membres de la délégation ont été informés par la plupart des bureaux de vote de Kiev que l'on s'attendait à ce que le décompte dure jusqu'à environ 8 heures le lendemain matin. La lenteur de restitution des résultats s'explique également en partie par les perturbations du système électronique d'analyse informatique de la commission électorale centrale, appelé « Vybery » (« élections »), qui seraient dues, d'après cette dernière, à une cyberattaque.

52. Les résultats des élections locales sont publiés sur le site internet de la CCE²³. Cependant, les protocoles officiels des résultats avec l'analyse détaillée des votes ne sont pas encore disponibles alors que ce rapport va à la publication, un mois après les élections. La date limite officielle pour la notification est de 5 jours après le vote. Les résultats obtenus à Kiev et dans les municipalités principales figurent en annexe.

²² Des procès-verbaux pré-imprimés étaient disponibles pour le scrutin présidentiel, de sorte que seuls les résultats devaient être ajoutés à la main.

²³ Site internet de la CCE : <http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2010/wp001?pt001f01=801>

7. Conclusions

53. Les élections locales ont été largement éclipsées par le scrutin présidentiel. Le déséquilibre était manifeste dans les ressources allouées pour administrer chaque élection et dans les informations disponibles pour les électeurs, en particulier à Kiev où se sont déroulés quatre scrutins. Malgré les difficultés liées aux problèmes de sécurité au sud et à l'est, partout ailleurs dans le pays, les menaces et intimidations – des électeurs comme des candidats – ont semblé moins problématiques que les années précédentes.

54. L'impression qui a dominé le jour du scrutin était que les électeurs désiraient contribuer à un nouveau départ pour leur pays en participant en masse aux élections. L'ambiance était dans l'ensemble joyeuse, malgré de longues files d'attente et des conditions inconfortables. Pendant la période préélectorale, des cas d'achats de voix et de campagnes de dénigrement ont été signalés, mais tendaient à être localisés et peu répandus. Globalement, l'ensemble du processus était moins tendu que pour les précédentes élections. Le rôle accru des observateurs nationaux et leur capacité à déposer des recours à tous les niveaux des commissions électorales doivent être salués.

55. Des progrès ont été accomplis depuis les recommandations du Congrès de 2010, en ce que :

- les listes de partis politiques et de candidats figurant sur les bulletins de vote avaient été dressées à l'issue d'un tirage au sort, afin d'éviter toute influence politique indue de l'ordre d'apparition des partis et des candidats sur les bulletins ;
- des invitations ont été adressées à des observateurs internationaux peu après que la date des élections a été fixée (et les observateurs nationaux non partisans se sont beaucoup plus investis dans le processus électoral) ;
- des programmes de formation – de bonne qualité dans l'ensemble, d'après les observateurs – ont été organisés pour toutes les commissions électorales, sous la coordination de la CEC ;
- la vaste consultation en anticipation de réformes décentralisées est prometteuse ; de plus, les activités de post-suivi du Congrès en Ukraine assurent la prise en compte des principes de la Charte de l'autonomie locale.

56. Cela étant, il est encore possible de progresser dans les domaines suivants :

- la protection des libertés journalistiques et du pluralisme des médias,
- la sélection des membres de commissions électorales, en particulier des membres ayant des pouvoirs exécutifs ; bien que cette fois le mode de désignation des commissions électorales ait été transparent, la méthode (« quotas » de représentation proportionnelle) reste peu satisfaisante,
- les candidats indépendants n'ont toujours pas pu se présenter aux élections de maires ailleurs que dans les villages et localités,
- l'accès à de nombreux bureaux de vote reste difficile pour les personnes à mobilité réduite,
- une procédure plus efficace de dépouillement est nécessaire ainsi que des consignes améliorées pour le personnel,
- la publication officielle des résultats des élections dans un délai raisonnable demeure une source de préoccupation,
- La tenue d'élections simultanées – qui portent atteinte à la démocratie locale.

57. La législation relative aux élections locales a fait l'objet de nombreux amendements et un code consolidé régissant les élections est nécessaire. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe, qui conseille l'Ukraine dans la poursuite de sa réforme législative, pourrait prodiguer des conseils utiles.

ANNEXE 1

Elections anticipées le 25 mai 2014 : municipalités principales

Kiev – Maire de Kiev et Conseil Municipal de Kiev + 42 municipalités au totale, comprenant:
 6 – centres régionaux, 19 – villes d'importance régionale 17 – villages et localités de type urbain
 d'importance de district

| № | Liste | Statut de la Municipalité |
|------|--|------------------------------|
| 1. | Chef du conseil municipal de TCHERNIVTSI, région de Tchernivtsi | Centre Régional |
| 2. | Chef du conseil municipal de KHERSON, région de Kherson | Centre Régional |
| 3. | Chef du conseil municipal de MYKOLAIV, région de Mykolaiv | Centre Régional |
| 4. | Chef du conseil municipal de ODESSA, région de Odessa | Centre Régional |
| 5. | Chef du conseil municipal de TCHERKASSY, région de Tcherkakassy | Centre Régional |
| 6. | Chef du conseil municipal de SOUMY, région de Soumy | Centre Régional |
| (19) | | |
| 7. | Chef du conseil municipal de OKHTYRKA, région de Soumy | Ville d'importance régionale |
| 8. | Chef du conseil municipal de NIJYN, région de Tchernihiv | Ville d'importance régionale |
| 9. | Chef du conseil municipal de SAKY, RAC (République autonome de Crimée) | Ville d'importance régionale |
| 10. | Chef du conseil municipal de FASTIV, région de Kiev | Ville d'importance régionale |
| 11. | Chef du conseil municipal de FEODOSSIA, RAC | Ville d'importance régionale |
| 12. | Chef du conseil municipal de NETICHYN, région de Khmelnitcki | Ville d'importance régionale |
| 13. | Chef du conseil municipal de LYSSYTCHANSK, région de Lougansk | Ville d'importance régionale |
| 14. | Chef du conseil municipal de ROVEN'KY, région de Lougansk | Ville d'importance régionale |
| 15. | Chef du conseil municipal de KANIV, région de Tcherkassy | Ville d'importance régionale |
| 16. | Chef du conseil municipal de PERSHOTRAVNEVE, région de Dnipropetrovsk | Ville d'importance régionale |
| 17. | Chef du conseil municipal de SNIJNE, région de Donetsk | Ville d'importance régionale |
| 18. | Chef du conseil municipal de JMERYNKA, région de Vinnytsia | Ville d'importance régionale |
| 19. | Chef du conseil municipal de PEREYASLAV-KHMELNYTSKY, région de Kiev | Ville d'importance régionale |
| 20. | Chef du conseil municipal de VASSYLKIV, région de Kiev | Ville d'importance régionale |
| 21. | Chef du conseil municipal de PRYLOUKY, région de Tchernihiv | Ville d'importance régionale |
| 22. | Chef du conseil municipal de ANTRATSYT, région de Lougansk | Ville d'importance régionale |
| 23. | Chef du conseil municipal de JOVTI VODY, région de Dnipropetrovsk | Ville d'importance régionale |
| 24. | Chef du conseil municipal de LADYJYN, région de Vinnytsia | Ville d'importance régionale |

| № | Liste | Statut de la Municipalité |
|------|--|--------------------------------|
| 25. | Chef du conseil municipal de ROMNY, région de Soumy | Ville d'importance régionale |
| (17) | | |
| 26. | Chef du conseil de la ville de KHRYSTYNIVKA, district de Khrystynivsky, région de Tcherkassy | Ville d'importance de district |
| 27. | Chef du conseil de la ville de VERKHNODNIPROVSK, district de Verkhnodniprovsk, région de Dnipropetrovsk | Ville d'importance de district |
| 28. | Chef du conseil de la ville de BILOPILLIA, district de Bilopillia, région de Soumy | Ville d'importance de district |
| 29. | Chef du conseil de la ville de BARVINKOVE, district de Barvinkove, région de Kharkiv | Ville d'importance de district |
| 30. | Chef du conseil de la ville de KAM'YANKA, district de Kam'yanka, région de Tcherkassy | Ville d'importance de district |
| 31. | Chef du conseil de la ville de ZBARAJ, district de Zbaraj, région de Ternopil | Ville d'importance de district |
| 32. | Chef du conseil de la ville de KREMENETS, district de Kremenets, région de Ternopil | Ville d'importance de district |
| 33. | Chef du conseil de la ville de ZBORIV, district de Zboriv, région de Ternopil | Ville d'importance de district |
| 34. | Chef du conseil de la ville de RODYNKA, district de Krasnoarmiysk, région de Donetsk | Ville d'importance de district |
| 35. | Chef du conseil de la ville de PEREVALSK, district de Perevalsk, région de Lugansk | Ville d'importance de district |
| 36. | Chef du conseil de la ville de ROJYCHTCHÉ, district de Rojychtche, région de Volhynie | Ville d'importance de district |
| 37. | Chef du conseil de la ville de P'YATYHKATKY, district de P'yatykhatka, région de Dnipropetrovsk | Ville d'importance de district |
| 38. | Chef du conseil de la ville de MONASTYRKA, district de Monastyriska, région de Ternopil | Ville d'importance de district |
| 39. | Chef du conseil de la ville de KHOTYN, district de Khotyn, région de Tchernivtsi | Ville d'importance de district |
| 40. | Chef du conseil de la ville de BOBRYNETS, district de Bobrynets, Kirovograd | Ville d'importance de district |
| 41. | Chef du conseil de la ville de BATOURYN, district de Bakhmatch, région de Tchernihiv, | Ville d'importance de district |
| 42. | Chef du conseil de la ville de KORSOUN-CHEVTCHENKIVSKYI, district de Korsun-Chevtchenkivskiy, région de Tcherkassy | Ville d'importance de district |

ANNEXE 2**PROGRAMME 22 - 26 mai 2014****Délégation du Congrès****Membres du Congrès :**

| | |
|-------------------------|--|
| Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM | SOC, R, Autriche, Chef de la Délégation |
| Nigel MERMAGEN | GILD, L, Royaume-Uni, Rapporteur |
| Xavier CADORET | SOC, L, France |
| Marc COOLS | GILD, L, Belgique (Rapporteur pour la Commission de Suivi) |
| Matej GOMBOSI | PPE-CCE, L, Slovénie |
| Amy KOOPMANSCHAP | SOC, L, Pays-Bas |
| Dobrica MILOVANOVIC | PPE-CCE, L, Serbie |
| Hana RICHTERMOCOVA | ECR, L, République tchèque |
| Raymond TABONE | SOC, L, Malte |
| Matteo TOSCANI | PPE-CCE, R, Italie |
| Deniz YAVUZ | PPE-CCE, L, Turquie |

Membres du Comité des Régions de l'UE:

| | |
|-----------------------|-----------------------------|
| Arnoldas ABRAMAVICIUS | EPP, Lituanie, Porte-parole |
| Doreen HUDDART | ALDE, Royaume-Uni |
| Uno SILBERG | EA, Estonie |
| Ann STRIBLEY | ECR, Royaume-Uni |
| Joe CORDINA | PES, Malte |

Secrétariat du Congrès

| | |
|-------------------|---|
| Renate ZIKMUND | Chef de la Division d'observation des élections |
| Jane DUTTON-EARLY | Mission d'observation électorale en Ukraine |
| Pauline CADEAC | Mission d'observation électorale en Ukraine |

Arrivée de la délégation du Congrès: 21 mai 2014

Jeudi 22 mai 2014

- 08:45 – 09:00 Briefing du jour, Renate ZIKMUND, Chef de la Division d'observation des élections
- 09:00 – 09:15 Accueil et introduction par Mme Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Chef de la Délégation, et M. Nigel MERMAGEN, Rapporteur, sur les principales recommandations du rapport d'observation des élections du Congrès de 2010 (Élections locales en Ukraine, 31.10.2010)
- 09:15 – 09:30 Introduction par M. Marc COOLS, Rapporteur pour la Commission de Suivi sur les principales recommandations du rapport de la Commission de Suivi du Congrès (Démocratie locale et régionale en Ukraine, adopté pendant la 25^{ème} session du Congrès, octobre 2013).
- 09:45 – 10:30 Briefing des représentants du Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev sur le contexte local actuel :
- | | |
|-----------------------|------------------------|
| M. Vladimir RISTOVSKI | Chef du Bureau |
| Mme Olena LYTVYENKO | Chef adjoint du Bureau |

10:45 – 11:45 Briefing par les représentants de la communauté diplomatique à Kiev sur la situation politique :

| | |
|-----------|--|
| Serbie | l'Ambassadeur Rade BULATOVIC |
| Turquie | l'Ambassadeur Mehmet SAMSAR |
| Autriche | l'Ambassadeur Wolf Dietrich HEIM |
| Estonie | l'Ambassadeur Sulev KANNIKE |
| Norvège | l'Ambassadeur Elvedal FREDRIKSEN |
| Pays-Bas | chargée des élections, Mme Riny BUS, |
| Danemark | l'Ambassadeur Mme Merete JUHL |
| France | l'Ambassadeur Alain REMY |
| Allemagne | Chef adjoint de mission, Mme FELDHUSEN |
| Portugal | l'Ambassadeur Mario JESUS DOS SANTOS |

12:00 Réunion avec M. Viacheslav NEHODA - Premier Vice-Ministre - Ministère du développement régional, de la construction et de l'économie municipale d'Ukraine,

M. Marc COOLS, (ILDG, Belgique), Rapporteur du Congrès sur l'Ukraine
M. Jean-Philippe BOZOULS, Chef du Département des Affaires statutaires du Congrès

Déjeuner

12:00 – 13:30 Echange de vues avec la Présidente de la Chambre des Régions du Congrès, Mme Nataliya ROMANOVA, Chef de la délégation ukrainienne auprès du Congrès,

14:00 – 15:00 Briefing avec les représentants des ONG

Igor KOHUT Directeur de l'Ecole d'études politiques d'Ukraine
Vitaly CHAMRAI Institut d'études politiques et Analytique, Département d'analytique
Yuriy KLIYUCHKOVSKI Président, "Institut de la Loi Electorale"

16:00 Réunion avec le Chef/Chef adjoint de l'OSCE/BIDDH MOE EOM à Kiev

5 représentants du Congrès:
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Nigel MERMAGEN, Marc COOLS,
Arnoldas ABRAMAVICIUS, Renate ZIKMUND

15:30 – 17:30 Réunion avec les représentants des candidats à la mairie de Kiev

pour Vitaliy KLYCHKO (UDAR): Rostyslav PAVLENKO MP
pour Mykola KATERYNCHUK : Parti européen d'Ukraine Anastasiia DONSKA

Vendredi 23 mai 2014

08:45 – 09:00 Briefing du jour, Renate ZIKMUND,
Chef de la Division d'observation des élections du Congrès.

09:30 – 10:30 Briefing avec les représentants de la Commission électorale centrale d'Ukraine chargée de l'organisation des élections locales anticipées

| | |
|---------------------|---|
| Andrii MAGERA, | Chef adjoint de la CEC; |
| Olexandr SHELESTOV, | Membre de la Commission (élections locales, |
| sécurité); | |

11:00 – 12:00 Réunion avec la Commission Parlementaire temporaire sur les changements de la Constitution ukrainienne par rapport à la décentralisation et de l'autonomie locale

Ruslan KRIAZEYCH MP – Président de la Commission Constitutionnelle Temporaire

Déjeuner

15:00 – 15:30 Réunion avec le Ministre du développement régional, de la construction, du logement et des services communaux d'Ukraine, Volodimir GROYSMAN

5 représentants du Congrès:
Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Nigel MERMAGEN, Marc COOLS,
Arnoldas ABRAMAVICIUS, Renate ZIKMUND

16:15 – 17:00 Préparations pour le déploiement régional des équipes, distribution de matériel pour le jour des élections, accréditations, briefing avec les conducteurs et les interprètes (Radisson Blue Hotel)
Déploiement des équipes du Congrès vers les régions en dehors de Kiev

17:00 Départ des équipes de déploiement en voiture (voir programmes de déploiement)
CHERKASSY1 - CHERKASSY 2 - SUMY

Réunions en collaboration avec l'APCE

17:00-18:00 Réunion avec les représentants des médias
First Channel - 5 Channel - Directeur Général de la Compagnie Nationale de la TV
Télévision Nationale et Conseil de radiodiffusion

18:00-19:00 Réunion avec les représentants de la société civile
Comité des électeurs d'Ukraine – Opora - IFES

18:00 Départ des équipes de déploiement par avion
TERNOPILOBLAST - CERNIVICIOBLAST

Samedi, 24 mai 2014 Déploiement - voir programmes individuels

Dimanche, 25 mai 2014 Jour du scrutin - voir programmes individuels

23:00 débriefing final avec les équipes à l'Hôtel Radisson Blue

Lundi, 26 Mai 2014

11:00 Conférence de Presse

Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, Chef de la Délégation du Congrès,
Arnoldas ABRAMAVICIUS Porte-parole du Comité des Régions de l'UE

Xavier CADORET - Uno SILBERG

Départ de la délégation

ANNEXE 3

Programme de Déploiement

MISSION DU CONGRES POUR L'OBSERVATION ÉLECTORALE
Élections locales anticipées en Ukraine du 25 mai 2014

Programme de Déploiement 23 - 26 mai 2014

| Équipe n° | Zones de déploiement. | | |
|-----------|---|---|------------------------|
| 1 | Kiev | Renate ZIKMUND | Secrétariat du Congrès |
| | | Gudrun MOSLER-TÖRNSTRÖM, SOC, Autriche | Chef de la Délégation |
| 2 | Kiev | Mrs Deniz YAVUZ, EPP-CCE, Turquie | |
| | | Jane DUTTON-EARLY | Secrétariat du Congrès |
| 3 | Kiev + Oblast de Kiev (PEREYASLAV-KHMELNYTSKY) | Marc COOLS, ILDG, Belgique | Rapporteur monitoring |
| | | Hana RICHTERMOCOVA, ECR, République tchèque | |
| 4 | Oblast de Kiev (Fastiv, Vasyilkiv) | Doreen HUDDART, ALDE, Royaume-Uni | EU CdR |
| | | Raymond TABONE, SOC, Malta | |
| 5 | Tcherkassy 1 (Tcherkassy + Kaniv) | Ann STRIBLEY, ECR, Royaume-Uni | EU CdR |
| | | Nigel MERMAGEN, ILDG, Royaume-Uni | Rapporteur |
| 6 | Tcherkassy 2 (Tcherkassy + Kamjanka) | Xavier CADORET, SOC, France | |
| | | Pauline CADEAC | Secrétariat du Congrès |
| 7 | Oblast de Tchernihiv (Prylouky + Romny +Soumy + Bilopyllia) | Arnoldas ABRAMAVICIUS, EPP, Lituanie | EU CdR |
| | | Dobrica MILOVANOVIC, EPP-CCE, Serbie | |
| | | Uno SILBERG, EE/EA, Estonie | EU CdR |
| 8 | Oblast de Ternopil (Zboriv + Zbaraz + Monastyrka) | Matteo TOSCANI, EPP-CCE, Italie | |
| | | Joe CORDINA, PES, Malta | EU CdR |
| 9 | Oblast de Tchernivitsi (Tchernivitsi + Khotyn) | Matej GOMBOSI, EPP-CCE, Slovénie | |
| | | Amy KOOPMANSCHAP, SOC, Pays-Bas | |

Vendredi, 23 mai 2014
Hôtel Radisson Blue, Kiev

Toutes les équipes:

16:15 -.17:00 Réunion de déploiement / Logistique
 Réunion de tous les conducteurs et interprètes avec les membres des équipes
 Préparations pour le déploiement régional des équipes, distribution de matériel pour le jour des élections, accréditations, briefing avec les conducteurs et les interprètes

| | |
|-------|---|
| 17:00 | Équipes 5-6-7: Départ par la route (Tcherkassy1; Tcherkassy 2 et Oblast de Tchernivitsi) |
|-------|---|

Équipes 1-2-3-4-8-9

Réunions en collaboration avec l'APCE

17:00 -.18:00 Réunion avec les représentants des médias
 First Channel - 5 Channel - Directeur Général de la Compagnie Nationale de la TV
 Télévision National et Conseil de radiodiffusion

| | |
|-----------------------------|--|
| 18:00 (19:55) (20:50) | Équipes 8-9 : Départ du déploiement par avion Oblast de TERNOPIIL : Cordina, Toscani Oblast de TCHERNIVITSI: Gombosi, Koopmanschap |
|-----------------------------|--|

Équipes 1-4

18:00-19:00 Réunion avec les représentants de la société civile
 Comité des électeurs d'Ukraine – Opora - IFES

Équipes 1 - 4

Samedi 24 mai 2014

15:00 Réunion avec le Comité des électeurs d'Ukraine, (CEU) Kiev
 Andrii LYNNYK, Responsable de programmes électoraux

18:00 Réunion avec les observateurs à long terme (OLTs) de l'OSCE-BIDDH, Kiev
 Luis BARROS - Trude JOHANSSON

Dimanche 25 mai 2014 - Jour des élections

07:30 Départ
 08:00 Ouverture des bureaux de vote
 20:00 Clôture des bureaux de vote
 23 :00 Retour à l'Hôtel Radisson Blue Kiev pour la session de briefing finale

Équipes 5 – 6

Vendredi 23 mai 2014

17:00 Départ de l'Hôtel Radisson Blue KIEV pour TCHERKASSY
 20:00 Arrivée à TCHERKASSY

Samedi 24 mai 2014 - Déploiement

11:00 Rencontre avec les observateurs du CEU: M Maxim MYKHLYK
14:00 Réunion avec les OLT de l'OSCE-BiDDH
14:30 Réunion avec la Commission Electorale Territoriale (CET)
15:00 Départ en équipes pour les réunions avec CET KAMYANKA et KANIV

Dimanche 25 mai 2014 - Jour des élections

07:30 Départ
08:00 Ouverture des bureaux de vote
20:00 Clôture des bureaux de vote
23:00 Retour à Kiev pour la session de briefing finale

Équipe 7

Vendredi 23 mai 2014

17:00 Départ de Kiev pour PRYLOUKY

Samedi 24 mai 2014

Matinée Réunions locales
Après-midi Transfert à SOUMY
Soirée Réunion avec les OLT de l'OSCE-BiDDH à l'hôtel

Dimanche 25 mai 2014 - Jour des élections

07:30 Départ
08:00 Ouverture des bureaux de vote
20:00 Clôture des bureaux de vote
23:00 Retour à Kiev pour la session de briefing finale

Équipe 8

Vendredi 23 mai 2014

18:00 Départ de l'hôtel pour l'aéroport Kiev Boryspil
19:55 Vol PS 35 pour LVIV

Samedi, 24 mai 2014

12:00 Réunion avec les observateurs CEU à LVIV : M Roman KOSHOVYY
Après-midi Transfert à TERNOPIL
Soirée Réunion avec les OLT de l'OSCE-BiDDH à l'hôtel

Dimanche 25 mai 2014 - Jour des élections

07:30 Départ de TERNOPIL
08:00 Ouverture des bureaux de vote
20:00 Clôture des bureaux de vote
Retour à LVIV

Lundi 26 mai 2014

05:45 Départ pour l'aéroport pour Kiev

Équipe 9**Vendredi, 23 mai 2014**

18:00 Départ pour l'aéroport Kiev Boryspil
22:15 Arrivée à IVANO-FRANKIVSK

Samedi, 24 mai 2014

10:30 Réunion avec le CEU à IVANO-FRANKIVSK: M Ihor TKACH
 Transfert vers TCHERNIVITSI
15:00 Réunion avec le CEU à TCHERNIVITSI: M Yaroslav FILYAK

Dimanche, 25 mai 2014 - Jour du scrutin

07:30 Départ
08:00 Ouverture des bureaux de vote
20:00 Clôture des bureaux de vote
 Retour à IVANO-FRANKIVSK

Lundi, 26 mai 2014

06:00 Départ pour l'aéroport
07:15 Vol pour l'aéroport Kiev Borispil

ANNEXE 4

Chronologie des questions de sécurité dans la période qui a précédé les élections du 25 mai 2014

Novembre 2013 La crise en Ukraine a éclaté après le refus de son ancien président Viktor Ianoukovytch de signer des pactes commerciaux et politiques avec l'UE, cherchant plutôt un rapprochement avec la Russie, déclenchant des protestations dans tout le pays qui se sont transformés en conflits sanglants.

21 février 2014 Le Président Viktor Ianoukovytch se réfugie en Fédération de Russie.

23 février Le Parlement a révoqué la «loi sur les principes de la politique linguistique de l'État» (2012) pour rendre l'ukrainien la seule langue officielle de l'État. En vertu de cette loi de 2012, les collectivités locales et régionales avaient le pouvoir de donner à n'importe quelle langue un statut de langue officielle à condition qu'elle soit parlée par au moins 10% de la population en tant que leur langue maternelle. En conséquence, la moitié des régions d'Ukraine (13 sur 27) ont choisi le russe comme deuxième langue officielle²⁴.

26 février, sous prétexte de l'abolition de la langue des minorités, des affrontements entre manifestants pro-russes et pro-ukrainiens ont eu lieu devant le bâtiment du Parlement à Simferopol (Crimée).

28 février Les troupes terrestres russes ont occupé les aéroports et d'autres endroits stratégiques en Crimée, violant les accords russo-ukrainien et l'intégrité territoriale de l'Ukraine. Des tireurs, que ce soit des militants armés ou des forces spéciales russes, ont occupé le Parlement de Crimée. Sous surveillance armée et avec les portes verrouillées, des membres du Parlement ont apparemment élu Sergey Aksyonov comme nouveau Premier ministre de Crimée, qui n'a pas été reconnu par le gouvernement ukrainien central. **Le 5 mars**, des protestations et des manifestations contre cette décision se sont étendues à tout le pays, y compris dans les régions de langue non-russes.

6 mars, Les Députés du Parlement de Crimée ont exprimé leur intention de joindre la Crimée à la Fédération de Russie par la mise en place d'un référendum sur cette question le 16 mars. Le taux de participation au référendum a été de 83%, et une grande majorité (95,5%) a voté pour se joindre à la Russie, même si une part énorme de la population des minorités - les Tatars et les Ukrainiens - s'est abstenue lors du vote.

Le gouvernement ukrainien, l'Union européenne et États-Unis ont rejeté le référendum affirmant que l'article 73 de la Constitution ukrainienne stipule: "Les modifications apportées au territoire de l'Ukraine doivent être résolues exclusivement par référendum pan-ukrainien." Des équipes internationales de suivi sont arrivées en Ukraine pour évaluer la situation en Crimée, mais elles ont été arrêtées par des militants à la frontière de la Crimée.

18 mars, le Kremlin a déclaré la Crimée partie de la Fédération de Russie, en ajoutant le drapeau de la Crimée aux drapeaux des régions russes au Parlement russe le 24 Mars.

6 avril Des militants pro-russes ont lancé une insurrection pour contrôler les bâtiments publics dans plus de dix villes de l'Est de l'Ukraine. Le gouvernement adopte des mesures anti-terroristes en réaction.

11 mai, un référendum pour l'indépendance a eu lieu dans les oblasts de Donetsk et Louhansk.

12 mai, le porte-parole de l'autoproclamée «Armée de Sud-Est" a déclaré publiquement son intention de bouleverser les élections à Louhansk le 25 mai.

²⁴ Les autres langues autorisées dans les travaux et documents administratifs incluaient le hongrois, le moldave et le roumain.

ANNEXE 5**Communiqué de presse****Réf. CG-PR 021 (2014)****Le Congrès considère les élections locales anticipées en Ukraine comme une étape importante vers la décentralisation**

Kiev, 26 mai 2014. – Une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe composée de 19 membres, représentant 13 pays européens, a observé les élections locales anticipées de dimanche en Ukraine, tenues en même temps que l'élection présidentielle. Lors d'une conférence de presse à Kiev, Mme Gudrun Mosler-Törnström (Autriche, SOC), chef de la délégation, a présenté les premières conclusions avec Arnoldas Abramavicius (Lituanie, PPE), porte-parole du Comité des Régions de l'Union européenne au sein de cette délégation.

Globalement, en grande partie en raison de l'insécurité régnant dans le sud-est de l'Ukraine, les élections locales anticipées ont été observées dans trois des six centres régionaux, dans 11 villes au niveau des régions et districts et tout particulièrement dans la capitale, Kiev. Au cours des réunions préparatoires entre la délégation du Congrès et les représentants des autorités de l'Etat, du corps diplomatique et de la société civile, le caractère volatile de la situation était déjà au cœur des discussions, de même que la loi récemment modifiée sur les élections locales, qui comble des lacunes constatées lors du dernier scrutin local, tenu en 2010.

« Nous saluons le fait que les autorités ukrainiennes ont pris en compte les recommandations formulées par le Congrès à cet égard, en particulier les changements de la liste des électeurs, les décisions des commissions électorales et les droits des observateurs électoraux nationaux », a déclaré Gudrun Mosler-Törnström. Elle a ajouté que l'élection du maire de Kiev au suffrage direct, comme demandé instamment par le Congrès, était essentielle pour l'Ukraine.

Mme Mosler-Törnström a toutefois indiqué que des améliorations pratiques étaient encore possibles le jour du scrutin, notamment en ce qui concerne les procédures de décompte des voix :

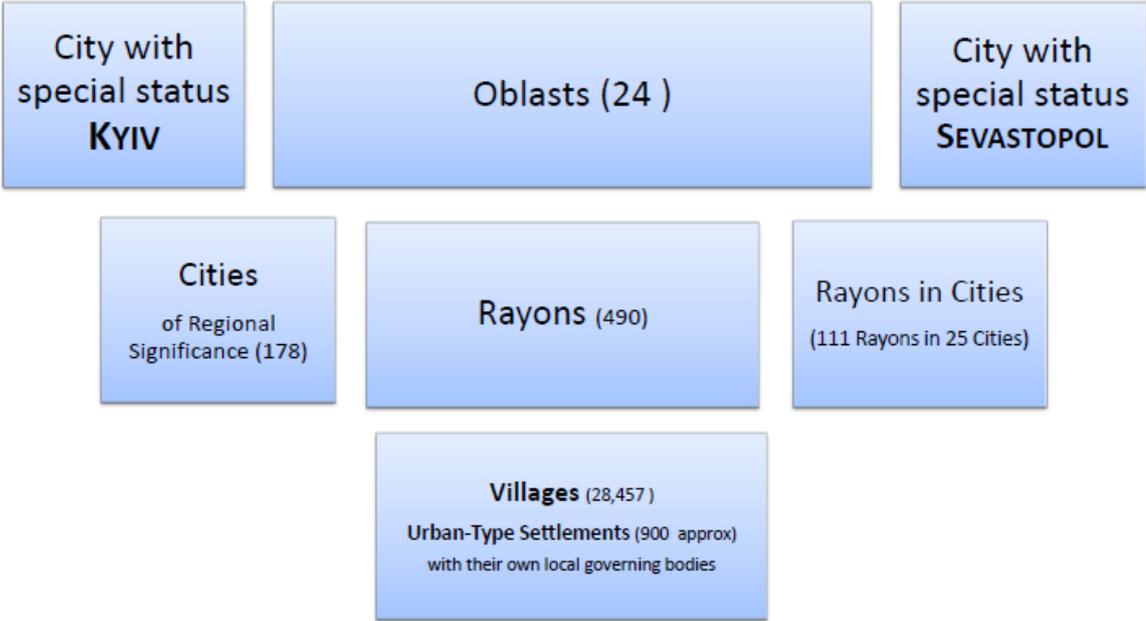
« Dans de nombreux bureaux de vote, des électeurs faisaient déjà la queue dès le matin et devaient s'attendre à une très longue attente avant de pouvoir voter. La situation était particulièrement difficile à Kiev, où quatre scrutins devaient avoir lieu – pour les élections du président et du maire, pour les listes des partis politiques et pour les candidats majoritaires au conseil municipal. Le sous-effectif chronique des bureaux de vote a contribué à l'augmentation des temps d'attente tout au long de la journée. »

D'autres lacunes concernant ce vote tenaient à l'absence de documents d'information relatifs aux candidats et aux programmes des candidats au poste de maire et au conseil municipal, notamment à Kiev et dans d'autres grandes villes. « Ces élections locales ont été clairement éclipsées par le scrutin présidentiel. C'est pourquoi le Congrès recommande aux autorités ukrainiennes que lors des prochaines élections locales générales en 2015, aucun autre scrutin n'ait lieu le même jour », a déclaré Mme Mosler-Törnström, avant de conclure en ces termes :

« Malgré un contexte politique fragile, le vote d'hier a constitué un test positif au niveau local et une étape importante vers la décentralisation en Ukraine. Nous nous félicitons en particulier de ce que les pressions exercées sur les électeurs et les menaces à leur encontre n'aient pas été à l'ordre du jour comme lors des scrutins précédents. La même chose est vrai semble-t-il en ce qui concerne l'utilisation abusive des ressources administratives. Nous encourageons les autorités ukrainiennes à continuer sur cette voie et à faire en sorte que les prochaines élections locales générales soient un plein succès. »

ANNEXE 6

ADMINISTRATIVE DIVISIONS – UKRAINE (May 2014)



ANNEXE 7

RÉSULTATS DES ÉLECTIONS

La notification officielle des résultats, tel que publié par la CCE et dans le journal *Khreschatyk* ne sont pas encore disponibles alors que ce rapport va à la publication, un mois après les élections. La date limite officielle pour la notification est de 5 jours après le vote.

Le maire de Kiev

La commission électorale territoriale de Kiev a approuvé les résultats pertinents du dépouillement des votes lors de sa réunion du 3 Juin. Vitali Klitschko a gagné les élections municipales de Kiev avec 765 020 votes (56,7% des votes), la parlementaire Lesia Orobets a gagné 114 137 des votes (8,46%), et le chef de l'administration de l'Etat de la ville de Kiev, Volodymyr Bondarenko 107 333 votes (8%).

Conseil Municipal de Kiev

Pour les élections des députés du conseil municipal de Kiev, 9 parties (sur 35 inscrits pour les élections) ont dépassé le seuil électoral de 3%. Le Parti de l'Alliance démocratique, qui avait accusé la CET de la ville de Kiev d'avoir falsifié les résultats des élections, a passé le seuil de justesse après un recomptage des votes. Dans l'ensemble, une forte majorité des sièges (77 sur 120) dans le conseil municipal de Kiev appartient à la branche locale du parti UDAR²⁵.

Le 5 Juin, le Conseil municipal de Kiev a tenu sa première réunion pour annoncer l'élection de Vitaliy Klitschko en tant que maire.

Les centres régionaux

TCHERKASSY: Serhiy ODARYCH

TCHERNIVITSI: Oleksii KASPRUCK

ODESSA : Hennadiy TRUHANOV²⁶

KHERSON: Volodymyr MYKOLAYENKO (35.93% des voteurs)

MYKOLAIV: Yuriy HRANATUROV (50,347 votes sur 177,992 inscrits)²⁷

SOUMY: Oleksandr LYSENKO (62,904 votes, 41%)²⁸

²⁵IFES : <http://ifes.com/Content/Publications/News-in-Brief/2014/April/~media/Files/Publications/White%20PaperReport/2014/IFES%20Ukraine%20Election%20Bulletin%209%202014%20Eng.pdf>

²⁶ IFES bulletin 8

²⁷ <http://en.interfax.com.ua/news/general/206950.html>

²⁸ <http://oporaua.org/en/vybory/miscevi-vybory-2014/article/5732-u-sumah-ogolosyly-rezultaty-vyboriv-mera-peremig-oleksandr-lysenko>