



Assemblée générale

Distr. générale
30 mai 2014
Français
Original : anglais

Soixante-huitième session

Point 33 b) de l'ordre du jour

**Prévention des conflits armés : renforcement du rôle
de la médiation dans le règlement pacifique des différends
et la prévention et le règlement des conflits**

**Lettre datée du 29 mai 2014, adressée au Secrétaire
général par le Représentant permanent de l'Ukraine
auprès de l'Organisation des Nations Unies**

J'ai l'honneur de vous faire tenir ci-joint le compte-rendu de la Mission internationale d'observation électorale au sujet de l'élection présidentielle ukrainienne (voir annexe) qui s'est tenue le 25 mai 2014.

Je vous serais obligé de bien vouloir faire distribuer le texte de la présente lettre et de son annexe comme document de l'Assemblée générale, au titre du point 33 b) de l'ordre du jour.

L'Ambassadeur,
Représentant permanent
(Signé) Yuriy Sergeyev



Annexe à la lettre datée du 29 mai 2014 adressée au Secrétaire général par le Représentant permanent de l'Ukraine auprès de l'Organisation des Nations Unies

Mission internationale d'observation électorale

Ukraine – Élection présidentielle anticipée, 25 mai 2014

Observations et conclusions préliminaires

Kiev, le 26 mai 2014 – Les observations et conclusions préliminaires présentées ici sont le fruit d'une volonté commune du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (« BIDDH de l'OSCE »), de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, du Parlement européen et de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

Le Président en exercice de l'OSCE a nommé João Soares (Portugal) Coordonnateur spécial chargé de conduire la mission d'observation à court terme de l'OSCE. Ilkka Kanerva (Finlande) dirigeait la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, Andreas Gross (Suisse) celle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Göran Färm (Suède) celle du Parlement européen et Karl A. Lamers (Allemagne) celle de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Tana de Zulueta (Italie) dirige la mission d'observation électorale du BIDDH de l'OSCE, déployée depuis le 20 mars 2014.

L'objectif de l'évaluation consistait à s'assurer de la conformité de l'élection aux engagements pris dans le cadre de l'OSCE, aux normes du Conseil de l'Europe, aux obligations internationales et à la législation nationale. Ces observations et conclusions préliminaires sont présentées avant l'achèvement complet du processus électoral. L'évaluation définitive de l'élection dépendra en partie du déroulement des prochaines étapes, notamment la mise en tableaux des résultats et la gestion des éventuelles plaintes et recours qui suivront le scrutin. Huit semaines après la fin du processus, le BIDDH de l'OSCE publiera un rapport définitif complet qui comportera notamment des recommandations. L'Assemblée parlementaire de l'OSCE présentera son rapport à son Comité permanent le 28 juin, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe présentera le sien lors de sa session estivale qui aura lieu du 23 au 27 juin 2014, le Parlement européen présentera le sien pendant la commission des affaires étrangères, et la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN présentera le sien au cours de sa session de printemps, du 30 mai au 1^{er} juin.

Conclusions préliminaires

L'élection présidentielle ukrainienne anticipée du 25 mai a été caractérisée par un taux de participation élevé et la volonté clairement affichée des pouvoirs publics d'organiser sur la grande majorité du territoire un scrutin transparent, conforme aux normes internationales et respectueux des libertés fondamentales, et ce, malgré le climat hostile qui régnait dans deux régions de l'est du pays, où des groupes armés n'ont eu de cesse de tenter de faire échouer l'élection.

Dans l'ensemble, la Commission électorale centrale et les autres commissions électorales ont travaillé de façon impartiale et collégiale, bien qu'un certain nombre de problèmes de transparence aient été soulevés juste avant le jour du scrutin et que les commissions aient parfois pris des décisions qui outrepassaient leurs prérogatives. Le vote et le dépouillement ont été transparents et généralement conformes aux procédures, malgré de longues files d'attente devant les bureaux de vote dans certaines régions. Les premières étapes de la mise en tableaux ont reçu une évaluation moins positive de la part des observateurs de la Mission internationale, en raison de problèmes techniques principalement.

L'élection s'est déroulée dans un contexte politique et économique difficile et des conditions de sécurité précaires. Les services électoraux ont fait leur possible pour organiser le scrutin dans toute l'Ukraine malgré les troubles et les violences qui sévissaient dans l'est du pays, où les forces antigouvernementales contrôlent certaines zones et où le gouvernement en place conduit des opérations antisubversives. Cette situation a eu d'importantes répercussions sur le contexte électoral et le respect des droits de l'homme dans ces régions, et a également fait obstacle à l'observation. Dans la péninsule de Crimée, que les autorités ukrainiennes ne contrôlent pas, le scrutin n'a pas eu lieu et il a été très difficile pour ses habitants d'y prendre part.

Le cadre législatif, propice à la conduite d'élections démocratiques, a été modifié en profondeur au cours de la période électorale dans le but, d'une part, de s'adapter à des conditions de sécurité et un contexte politique très changeants et de faire en sorte que les habitants des régions touchées puissent voter, et, d'autre part, de faire avancer la réforme électorale. Ces modifications ont débouché sur un cadre législatif très différent de celui qui était en place lorsque la décision d'organiser des élections a été prise, mais la plupart des récents amendements étaient considérés comme nécessaires par les parties prenantes à l'élection.

Malgré le contexte difficile et les délais serrés, la Commission électorale centrale a travaillé de manière indépendante, impartiale, collégiale et généralement efficace, et respecté toutes les échéances légales dans la période préélectorale. Elle n'a toutefois pas correctement réglementé certains aspects de l'élection, ce qui a compromis l'uniformité de son administration. L'inscription des candidats, qui étaient au nombre de 21, était ouverte à tous.

Le fait que les candidats puissent remplacer à l'envi les membres des commissions électorales de district et de secteur qu'ils avaient précédemment nommés a compromis la stabilité et l'efficacité de l'administration des élections. Hormis dans les *oblasts* (régions) de Donetsk et de Louhansk, la plupart de ces commissions ont toutefois réussi à surmonter les contraintes de temps, les fréquentes modifications de leur composition et, parfois, les difficultés financières.

Dans la majeure partie des *oblasts* de Donetsk et de Louhansk, la situation a beaucoup pesé sur la préparation des élections : des groupes armés se sont introduits dans des commissions électorales de district, en ont expulsé les membres de force et ont fait fermer leurs locaux; des responsables électoraux ont subi des intimidations, notamment des enlèvements, des menaces de mort, des effractions à leurs domiciles; du matériel et des documents relatifs aux élections ont été saisis, et le mandataire d'un candidat a été la cible de tirs. L'objectif de ces agissements illicites était d'empêcher la tenue de l'élection et de priver les citoyens de leur droit fondamental d'y participer librement et d'élire leur représentant. La Mission internationale

d'observation électorale salue l'effort des responsables qui ont tenté de continuer de s'acquitter de leur tâche malgré les immenses difficultés auxquelles ils étaient confrontés.

Les interlocuteurs de la Mission internationale se sont généralement dits confiants quant à l'exactitude du registre électoral d'État centralisé. Les listes électorales ont généralement été publiées dans les délais légaux. Dans certaines parties des *oblasts* de Donetsk et de Louhansk, afin de prévenir les abus, la Commission électorale centrale a temporairement bloqué l'accès au registre électoral d'État en raison du « référendum » du 11 mai. Dans ces deux régions, les listes électorales ont été produites en retard, voire pas du tout. Un nombre limité d'habitants de Crimée a demandé à être temporairement affilié à un bureau de vote situé dans une autre région d'Ukraine.

La campagne électorale a été reléguée au second plan par les événements politiques et les conditions de sécurité, et dans la plupart des régions du pays elle ne s'est intensifiée que dans les dernières semaines. La plupart des candidats ont pu faire campagne sans entrave, hormis dans les deux régions de l'est. On a toutefois recensé plusieurs incidents liés à la campagne, dont des cas d'intimidation et des attaques de bureaux de parti ou de campagne, et des candidats ont parfois été empêchés de faire campagne.

Il est encourageant de constater que la mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE n'a recensé aucun cas de détournement des ressources administratives et que contrairement aux précédentes élections, les interlocuteurs n'ont pas fait part d'une quelconque préoccupation à ce sujet. Le BIDHH de l'OSCE et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe ont à plusieurs reprises jugé nécessaire d'améliorer la réglementation en matière de financement des campagnes, pour une meilleure supervision et une plus grande transparence. Malgré de récents amendements, cette réglementation doit être renforcée.

Le paysage médiatique est assez diversifié mais le manque d'autonomie des médias par rapport aux intérêts politiques ou commerciaux compromet souvent leur indépendance éditoriale. La liberté de la presse a été gravement atteinte dans l'est, où les journalistes et les organes de presse ont fait l'objet de menaces et de harcèlement pendant toute la campagne. Au cours de cette période, la presse a surtout évoqué la crise politique et les problèmes de sécurité, et la couverture médiatique des candidats a été limitée et ne s'est concentrée que sur une poignée d'entre eux. La télévision d'État a pris l'heureuse décision d'organiser et de diffuser des débats entre tous les candidats. Les mesures prises pour empêcher certaines chaînes de diffuser une supposée propagande n'ont pas directement affecté l'élection, mais ont constitué une indésirable restriction. Comme le prévoit la loi, les médias d'État ont accordé gratuitement à tous les candidats du temps d'antenne et un espace dans les journaux. On ne peut que se féliciter de l'adoption d'une loi qui a fait de la télévision et de la radio d'État l'organe de presse du service public, ce que le BIDHH de l'OSCE recommandait depuis longtemps.

La plupart des minorités du pays n'ont signalé aucun obstacle sérieux à leur participation aux élections, à l'exception notable des Tatars et des Roms en Crimée. Des actes de violence et de vandalisme contre certaines communautés, sans lien avec l'élection, ont été signalés. Le débat concernant la politique linguistique a été marqué par des positions plus souples que lors des précédentes élections, malgré un net désaccord entre la plupart des candidats sur la question du russe en tant que

seconde langue nationale. Dans certaines zones des *oblasts* de Donetsk et de Louhansk, une grande partie de la communauté russophone d'Ukraine a souffert d'une perturbation systématique du travail de l'administration électorale.

Bien que la loi impose la parité hommes-femmes dans la vie publique et politique, parmi les 21 candidats à l'élection présidentielle, deux étaient des candidates, et sur les 15 membres de la Commission électorale centrale, cinq étaient des femmes; au sein des commissions électorales de district et de secteur, les deux sexes étaient représentés à parts presque égales.

La loi électorale prévoit des mécanismes efficaces de règlement des différends, mais les recours doivent être soumis selon des conditions très strictes et peuvent être rejetés pour des questions de forme mineures. La Commission électorale centrale a reçu un nombre de plaintes limité avant le jour du scrutin mais, en raison de vices de forme, elle n'en a examiné aucune au fond. Les tribunaux ont étudié en temps voulu et de manière approfondie les différends électoraux pour lesquels ils ont été saisis. Les récents changements législatifs relatifs à la magistrature et à la nécessité d'adopter des lois de lustration ont pesé sur l'activité des tribunaux au cours de la période électorale.

D'une manière générale, l'inscription et l'accréditation des observateurs auprès de la Commission électorale centrale ont été ouvertes à tous, et les pouvoirs publics ukrainiens ont accueilli des observateurs venus de tous les pays de l'OSCE. Depuis les récents amendements et conformément aux précédentes recommandations du BIDHH de l'OSCE, les organisations citoyennes ukrainiennes ont la possibilité d'observer les élections présidentielles, et chaque observateur reçoit à présent un exemplaire des protocoles de résultats à tous les niveaux de l'administration électorale. Toutefois, les dates butoirs pour l'inscription et l'accréditation d'observateurs issus de la société civile limitent dans une certaine mesure leur capacité, dans les faits, d'observer toutes les étapes des élections.

Dans la plupart des régions, la journée du scrutin s'est déroulée sans incident. La Commission électorale centrale a constaté un taux de participation de 60 %, et a commencé le soir même à publier sur son site Web des résultats préliminaires détaillés pour chaque bureau de vote. Bien que l'administration électorale ait fait son possible pour que le scrutin porte sur l'ensemble du territoire, de vastes portions des *oblasts* de Louhansk et de Donetsk en ont été privées, en raison de la perturbation systématique orchestrée par des groupes séparatistes armés. Dans la plupart des bureaux de vote observés, le vote et le dépouillement se sont déroulés sans heurts et ont été bien organisés, et seuls des problèmes de procédure mineurs ont été relevés. Toutefois, le taux de participation élevé a souvent entraîné une affluence excessive, en particulier lorsque des élections locales avaient lieu simultanément, et dans ces bureaux le dépouillement a souvent subi des retards. Dans un cinquième de leurs comptes rendus, les observateurs de la Mission internationale ont jugé les premières phases de la mise en tableaux insatisfaisantes, en raison principalement des conditions de travail, de l'affluence excessive et d'un piratage du système informatique de la Commission électorale centrale qui a perturbé le traitement et la communication des résultats.

Conclusions préliminaires

Contexte

L'élection présidentielle anticipée s'est déroulée dans un contexte politique et économique difficile et, surtout, dans des conditions de sécurité précaires, ce qui n'a pas manqué de se répercuter défavorablement sur le cadre juridique, les préparatifs techniques et la campagne des candidats.

Les événements de Maïdan qui ont éclaté en novembre 2013 et débordé en février dernier ont bouleversé l'équilibre des forces au Parlement et au Gouvernement et ont débouché sur la nomination d'un président par intérim, après que Viktor Ianoukovitch a fui le pays. Le pseudo-référendum du 16 mars organisé sur la péninsule de Crimée¹, suivi de la décision du Parlement russe d'annexer la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol en en faisant des entités de la Fédération de Russie, a empêché l'organisation d'une élection présidentielle. En avril, plusieurs bâtiments administratifs des *oblasts* de Donetsk et de Louhansk ont été pris d'assaut et, depuis lors, plusieurs épisodes violents, voire meurtriers, sont survenus dans l'est et le sud de l'Ukraine. Le 14 avril, le Président par intérim a lancé une opération de répression des insurgés, qui se poursuit à ce jour.

Le Gouvernement intérimaire a été à nouveau remis en cause après les pseudo-référendums sur l'autonomie et sur l'indépendance organisés, le 11 mai, par des autorités locales autoproclamées dans certaines localités des *oblasts* de Louhansk et de Donetsk². Ces référendums n'ont en aucune manière été suivis par la Mission d'observation électorale du BIDDH de l'OSCE.

Plus de 300 élections locales (aux postes de maire ou de conseiller) se sont déroulées en même temps que l'élection présidentielle anticipée, notamment pour la mairie et le conseil de Kiev. La Mission d'observation électorale du BIDDH de l'OSCE n'a observé les élections locales que dans la mesure où elles avaient des incidences sur l'élection présidentielle.

Cadre juridique et système électoral

En Ukraine, le Président est élu au suffrage universel pour un mandat de cinq ans et ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. Si aucun candidat ne remporte plus de 50 % des suffrages exprimés, un second tour est organisé, trois semaines après le premier, entre les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Le 16 mai, la Cour constitutionnelle a précisé que le mandat du Président issu de l'élection extraordinaire du 25 mai serait de cinq ans³.

En février, le Parlement a adopté une loi assortie d'une résolution sur le rétablissement des dispositions de la Constitution qui avaient été adoptées en 2004 puis jugées inconstitutionnelles en 2010 par la Cour constitutionnelle pour des

¹ La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe a émis l'avis CDL-AD(2014)002, dans lequel elle concluait que ce « référendum » était inconstitutionnel et contrevenait aux normes européennes.

² Les autorités ukrainiennes ont qualifié ces référendums d'illégaux et illégitimes.

³ Le 22 avril, 101 membres du Parlement ont demandé des précisions sur deux dispositions de la Constitution qui se contredisaient : l'article 103, qui dispose que le mandat présidentiel est de cinq ans, et les dispositions transitoires, qui stipulent que la prochaine élection doit normalement se tenir en mars 2015.

raisons de procédure⁴. Le Parlement n'ayant considéré ni la loi ni la résolution comme des modifications de la Constitution, il n'a pas suivi les procédures spéciales requises dans ce cas. À ce jour, les réformes récemment opérées n'ont pas été contestées. La Commission spéciale nommée en mars par le Parlement pour élaborer des projets d'amendement à la Constitution poursuit son travail et ses propositions, notamment sur les pouvoirs du Président, devraient être rendues publiques après l'élection.

L'ensemble du cadre juridique de l'élection présidentielle a subi plusieurs modifications de fond au cours des trois mois qui ont précédé l'élection. Ce cadre se compose essentiellement de la Constitution et de la loi sur l'élection du Président de l'Ukraine (ci-après « la loi électorale »), de la loi sur la Commission électorale centrale et de la loi relative au registre électoral d'État, qui ont toutes été modifiées. Si les modifications de la législation ont été largement considérées comme nécessaires et accueillies favorablement par les acteurs électoraux, elles ont introduit un cadre juridique nettement différent de celui qui était en place lorsque les élections ont été annoncées⁵.

La loi électorale à elle seule a été modifiée à six reprises en 2014⁶. Certaines de ces modifications visaient à permettre l'organisation de l'élection anticipée du 25 mai, à faciliter la tenue simultanée d'élections locales et à répondre aux besoins du contexte actuel⁷. Toutefois, les modifications du 13 mars s'inscrivaient dans le cadre d'une réforme électorale plus vaste visant à harmoniser la loi avec le texte récemment modifié sur les élections parlementaires et à mettre en œuvre les recommandations du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise restées sans suite. Dans le cadre des réformes de mars, des dispositions expresses ont été ajoutées à la loi électorale pour que la publication des résultats soit obligatoire quel que soit le nombre de bureaux de vote ayant accueilli les élections. Tout au long de la période préélectorale, le Parlement a examiné de nombreuses propositions de loi visant à faciliter la tenue de l'élection dans un environnement politique et des conditions de sécurité instables et l'accès aux urnes pour les citoyens de la péninsule de Crimée⁸. S'il est vrai que les procédures permettant aux électeurs de la

⁴ Décision n° 20-rp/2010 de la Cour constitutionnelle, en date du 30 septembre 2010 (affaire n° 1-45/2010).

⁵ Dans des rapports précédents sur des élections tenues en Ukraine, le BIDDH de l'OSCE avait critiqué l'idée de réformer la législation électorale avant les élections, considérant que de telles mesures sont contraires aux bonnes pratiques internationales et risquent d'être source de confusion pour les participants. De même, le Code de bonne conduite de la Commission de Venise en matière électorale recommande de ne pas modifier des aspects essentiels du droit électoral dans l'année précédant un scrutin (point II.2.65). Tous les rapports peuvent être consultés (en anglais) à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>.

⁶ Les 28 février, 13 mars, 8 avril et 6, 15 et 20 mai.

⁷ Les modifications du 6 mai ont porté de 12 à 9 le nombre minimum de membres des commissions électorales de secteur, les candidats aux présidentielles n'en ayant pas nommé suffisamment. Ces modifications ont été présentées et adoptées immédiatement avant la date limite fixée pour la constitution des commissions électorales de secteur. Les modifications du 15 mai ont précisé le rôle des organes du pouvoir exécutif, leur permettant d'assurer l'organisation et la sécurité des élections, et autorisé que des membres de commissions électorales de districts soient déplacés en situation d'urgence. Enfin, les modifications du 20 mai ont prescrit que les bulletins de vote qui n'ont pas pu être distribués soient détruits, et permis au personnel militaire stationné dans les régions de Louhansk et de Donetsk de s'inscrire sur les listes électorales le jour du scrutin.

⁸ Le 15 avril, le Parlement a adopté la loi sur les droits et libertés des citoyens et le régime juridique pour le territoire temporairement occupé de l'Ukraine. Tout en réglementant de

péninsule de Crimée de voter ailleurs ont été assouplies, elles sont demeurées difficiles à suivre dans les faits.

La Constitution consacre l'égalité entre hommes et femmes dans la vie publique et politique. En outre, la loi sur l'égalité des chances entre hommes et femmes prévoit expressément l'égalité des droits et des chances dans le processus électoral.

Administration électorale

L'élection est administrée par la Commission électorale centrale, 213 commissions électorales de district et 32 244 commissions électorales de secteur. La Commission électorale centrale est une institution permanente. Elle constitue les commissions électorales de district qui, à leur tour, constituent les commissions électorales de secteur. Les membres de ces deux dernières sont nommés par les candidats⁹. Les réformes juridiques qui ont abrégé les délais fixés pour constituer les commissions électorales de district et les commissions électorales de secteur ont aggravé les problèmes d'organisation.

La Commission électorale centrale a pour mission, notamment, d'assurer la mise en œuvre et la protection des droits électoraux des citoyens, ce qui, dans la pratique, n'est possible qu'avec la coopération active des autres institutions de l'État à tous les niveaux. La situation régnant dans l'est de l'Ukraine a gravement compromis la capacité de l'administration électorale de s'acquitter de cette responsabilité. Aucune élection n'a été organisée sur la péninsule de Crimée car celle-ci ne se trouve pas sous le contrôle des autorités ukrainiennes, si bien que les citoyens qui y résident ont eu beaucoup de mal à participer à l'élection, notamment en raison de dispositions juridiques.

Malgré le contexte difficile et les délais serrés, la Commission électorale centrale a fonctionné d'une manière indépendante, impartiale, collégiale et généralement efficace, respectant toutes les échéances réglementaires. Entre le 25 février et le 24 mai, elle a adopté quelque 700 décisions (résolutions) portant sur un large éventail de questions. Toutefois, elle n'a pas suffisamment réglementé certains aspects de l'élection, ce qui a compromis l'uniformité de son administration¹⁰. La quasi-totalité des résolutions de la Commission ont été adoptées à l'unanimité.

La Commission électorale centrale a mené ses travaux en toute transparence. Ses séances étaient ouvertes aux candidats et à leurs mandataires, qui ont y pu prendre la parole, ainsi qu'aux médias et aux observateurs accrédités. Comme lors

nombreuses questions juridiques clefs, cette loi stipule que le scrutin n'aura pas lieu sur la péninsule de Crimée et assouplit, pour les citoyens de ces territoires, les procédures à suivre pour s'inscrire sur les listes électorales dans d'autres régions de l'Ukraine.

⁹ Une commission de niveau supérieur peut nommer des membres si le nombre de candidatures reçues est inférieur au nombre minimal requis de membres d'une commission.

¹⁰ Ainsi, la Commission électorale centrale n'a pas réglementé le mécanisme de réaffectation des cadres de commissions électorales de district après le retrait d'une candidature, ni les méthodes mises en œuvre par les commissions électorales de district pour affecter des candidats à des postes de cadre aux commissions électorales de secteur, ni le mécanisme de nomination des membres de commission lorsque le nombre de membres des commissions électorales de district et des commissions électorales de secteur désignés par les candidats (tous confondus) est inférieur à la limite minimale réglementaire.

des précédentes élections, la Commission a tenu, avant ses séances, des réunions préparatoires. Récemment, elle a modifié son règlement intérieur pour permettre d'inviter des personnes à assister à ses réunions préparatoires. La Commission électorale centrale publie toutes ses décisions et d'autres informations sur son site Web et consent un effort considérable pour publier des milliers de décisions des commissions électorales de district. Les cadres des commissions électorales de district et de secteur ont reçu une formation, que la plupart des observateurs de la Mission d'observation électorale du BIDDH de l'OSCE ont jugée de qualité.

Selon la loi, les postes de président, de vice-président et de secrétaire (postes de direction) des commissions électorales de district et des commissions électorales de secteur doivent être attribués à des candidats à proportion du nombre de candidatures présentées. La Commission électorale centrale a constitué des commissions électorales de district dans les délais réglementaires et nommé leurs cadres selon le principe dit de la proportionnalité. Comme on l'a vu lors de précédentes élections, de nombreux candidats ont par la suite remplacé un grand nombre de leurs membres, y compris leurs dirigeants¹¹. Ce faisant, ils ont alourdi la charge de travail de la Commission électorale centrale et compromis le bon fonctionnement de l'administration électorale¹². À cause du retrait des candidats Nataliya Korolevska et Oleh Tsariov, il a fallu réaffecter 56 cadres de commissions électorales de district. Lors de la sélection des remplaçants, la Commission électorale centrale a privilégié l'expérience. En conséquence, après la réaffectation, certains candidats comptaient un peu plus de dirigeants de commissions électorales de district que d'autres¹³.

Les observateurs de la Mission d'observation électorale du BIDDH de l'OSCE ont indiqué que, dans un premier temps, quelques commissions électorales de district avaient rencontré divers obstacles dans leur travail, notamment une pénurie de ressources. Au cours de la période préélectorale, la situation s'est améliorée dans la plupart des districts. Toutefois, dans de vastes portions des *oblasts* de Louhansk et de Donetsk, le contexte politique, l'insécurité généralisée et les opérations de répression des insurgés ont gravement compromis les préparatifs des élections. La situation s'est détériorée après le 11 mai : des groupes armés ont expulsé de force les membres de commissions électorales de district de leurs locaux, qu'ils ont fait fermer; du matériel et des documents relatifs aux élections ont été saisis dans les locaux de commissions électorales de district; des membres de commissions électorales de district et de commissions électorales de secteur et des mandataires de candidats ont subi des intimidations – enlèvements, effractions à leur domicile ou blessures par balle¹⁴. Ces actes ont dissuadé certains citoyens de faire leur devoir de

¹¹ Au 23 mai, quelque 43 % des membres de commissions électorales de district avaient été remplacés – parfois, à plusieurs reprises.

¹² La Commission électorale centrale a également administré certaines modalités des élections locales et d'une élection législative partielle qui ont eu lieu le 25 mai.

¹³ En particulier, Petro Porochenko, Mikhaïl Dobkine, Ioulia Tymochenko et Zoryan Shkiryak, dont la part de représentants aux postes de direction a augmenté entre 30 % et 16 %. Anatoliï Hrytsenko a contesté la réaffectation des postes de direction de commissions électorales de district par la Commission électorale centrale, mais la décision de la Commission a été confirmée. Toutefois, les tribunaux ont relevé que l'obligation légale d'assurer une affectation proportionnelle s'appliquait aussi lorsqu'il s'agissait de pourvoir des postes devenus vacants, et pas seulement lors de la constitution des commissions électorales de district.

¹⁴ Les observateurs de la Mission d'observation électorale du BIDDH de l'OSCE ont été informés de ces faits par le directeur de campagne du candidat visé.

commissaires électoraux et ont gravement entravé les préparatifs des élections¹⁵. Néanmoins, les observateurs de la Mission d'observation électorale ont souligné que nombre de responsables électoraux de ces *oblasts* étaient déterminés à surmonter ces graves obstacles.

La Commission électorale centrale a créé 32 244 secteurs électoraux. Les observateurs de la Mission d'observation électorale du BIDDH de l'OSCE ont indiqué que plus de la moitié des commissions électorales de district avaient eu du mal à nommer les membres des commissions électorales de secteur dans le délai réglementaire du 6 mai, principalement parce que certains candidats n'avaient pas présenté assez de candidats, voire pas du tout. Les commissions électorales de district ont proposé diverses solutions pour pallier cette carence, or ce manque d'uniformité a pu compromettre la diversité de la composition de certaines commissions électorales de secteur¹⁶. Les commissions électorales de district ont recouru à diverses méthodes – loteries, notamment – pour pourvoir les postes de dirigeants des commissions électorales de secteur. Cela étant, elles sont parvenues à respecter le principe de la proportionnalité dans l'affectation des candidats. La majorité des commissions électorales de district ont constitué les commissions électorales de secteur dans les délais, un léger retard étant à déplorer pour les autres. Les candidats ont remplacé un grand nombre des membres de commissions électorales de secteur qu'ils avaient nommés, causant des difficultés opérationnelles pour celles-ci et pour les commissions électorales de district. Toutefois, de nombreuses commissions électorales de district des *oblasts* de Louhansk et de Donetsk, s'efforçant de constituer des commissions électorales de secteur dans le respect des dispositions réglementaires, ont rencontré des difficultés plus graves, comme des désistements massifs, principalement dus à la crainte de l'insécurité entravant le travail de ces commissions. Le jour de l'élection, le passage de 12 à 9 du nombre minimal de membres de ces dernières a suscité des difficultés opérationnelles, en particulier lorsque des élections locales se sont déroulées simultanément.

Sur les 15 membres que compte la Commission électorale centrale, cinq sont des femmes, dont une vice-présidente et la secrétaire. Hommes et femmes sont représentés quasiment à égalité au sein des commissions électorales de district, y compris à la présidence; enfin, d'après les observateurs de longue durée de la Mission d'observation électorale du BIDDH de l'OSCE, la proportion de femmes (quelque 68 %) occupant un poste de secrétaire au sein des commissions électorales de district serait supérieure à celle des hommes.

¹⁵ Dans ses résolutions n^{os} 505 et 617, la Commission électorale centrale a demandé au Parlement, au Gouvernement et aux autres autorités de garantir aux commissions électorales les conditions de sécurité dont elles avaient besoin pour faire leur travail. Le Groupe d'observateurs nationaux baptisé « Comité des électeurs ukrainiens » a exhorté les autorités à assurer la sécurité des électeurs et des membres des commissions électorales, en précisant les difficultés qu'ils rencontraient [voir <http://svsever.lg.ua/2014/05/zayavlenie-loo-kiu-chlenyi-izbiratelnyih-komissiy-ne-dolznyi-byit-pushechnyim-myasom-v-borbe-kievskoy-vlasti-s-luganskimi-separatistami/> (en russe)].

¹⁶ Les réformes de mars ont fixé à 12 le nombre minimum de membres des commissions électorales de secteur ; or, la dernière réforme en date a ramené ce nombre à 9.

Registre électoral

Les électeurs sont automatiquement inscrits sur le registre électoral d'État centralisé. La Commission électorale centrale supervise les travaux du bureau central du registre électoral d'État, de 27 organes d'administration des inscriptions et de 756 organes de tenue de registre, qui assurent la mise à jour et la tenue régulières du registre central. Depuis 2013, les électeurs peuvent consulter en ligne leur inscription, ce qui accroît la transparence¹⁷. Selon des données officielles, 35 906 852 électeurs étaient inscrits le 21 mai, dont 55 % de femmes. Selon les inscriptions, quelque 666 990 électeurs devaient voter à leur lieu de domiciliation, et 472 058 à l'étranger¹⁸.

Les interlocuteurs de la Mission internationale d'observation électorale ont déclaré avoir globalement confiance en l'exactitude du registre électoral. En raison de la situation qui régnait dans l'est de l'Ukraine, la Commission électorale centrale a temporairement empêché 40 organes de tenue de registre des *oblasts* de Donetsk et de Louhansk d'accéder à la base de données du registre électoral d'État, début mai, en vue de prévenir les fraudes¹⁹. En conséquence, les listes électorales provisoires de quelque 1 500 commissions de secteur (sur 3 907 dans ces *oblasts*) n'ont pas été imprimées et distribuées dans le délai légal alors en vigueur²⁰. L'accès au registre électoral d'État a été rétabli pour toutes ces commissions sauf 13²¹. Les observateurs de la Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE ont rapporté que quasiment toutes les commissions électorales de secteur pour lesquelles le dépôt des listes électorales provisoires a été observé ont reçu leur liste dans le délai, ou peu après²². Les observateurs n'ont pas été en mesure d'observer la remise des listes électorales dans les *oblasts* de Donetsk et Louhansk en raison des conditions de sécurité; la Commission électorale centrale a indiqué que seulement 32 % et 25 % des commissions électorales de secteur de ces régions, respectivement, avaient pu accueillir des observateurs. Selon le bureau du registre électoral d'État, deux organes de tenue de registre des deux *oblasts* orientaux ont été dessaisis de leurs listes électorales²³.

Depuis les modifications apportées à la loi électorale, les électeurs ne peuvent plus s'inscrire sur les listes le jour même des élections²⁴. La Commission électorale centrale s'est efforcée d'appeler l'attention sur les clauses permettant aux électeurs

¹⁷ Quelque 108 000 électeurs ont utilisé ce service entre le 25 février et le 20 mai.

¹⁸ Selon la résolution 484 de la Commission électorale centrale, 114 commissions électorales de secteur ont été établies dans 75 pays.

¹⁹ Le nombre effectif d'organes de tenue de registre pour lesquels l'accès était bloqué variait selon les jours.

²⁰ Selon les modifications apportées en mars, les listes électorales provisoires devaient être déposées auprès des commissions électorales de secteur 16 jours avant la date des élections. Ce délai a été ramené à 8 jours à l'issue des modifications du 15 mai.

²¹ L'accès au registre électoral d'État reste bloqué pour ces commissions électorales de secteur tant que leurs locaux demeurent occupés. Elles sont responsables des inscriptions de quelque 288 000 électeurs.

²² Les observateurs de longue durée de la Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE ont observé le dépôt de listes électorales auprès de commissions électorales de secteur de 109 organes de tenue de registre.

²³ Le 15 mai, des éléments armés ont dessaisi l'organe de tenue de registre du district de Kyivski à Donetsk et celui de Zhovtnevyi à Louhansk de leurs listes électorales.

²⁴ La loi a été modifiée le 20 mai afin de permettre au personnel militaire stationné dans les *oblasts* de Donetsk et Louhansk de s'inscrire sur les listes électorales le jour des élections.

ukrainiens, notamment les résidents de la péninsule de Crimée, de changer temporairement leur domiciliation électorale sans changer de lieu de résidence²⁵. En pratique, le BIDHH de l'OSCE a cependant constaté que cette clause était appliquée de façon disparate et hétérogène, et que les électeurs étaient, dans l'ensemble, insuffisamment informés. Au 21 mai, quelque 171 000 électeurs avaient demandé le changement temporaire de leur adresse de domiciliation électorale, dont 6 000 résidents de la péninsule de Crimée²⁶.

Inscription des candidats

Tout citoyen ukrainien peut se porter candidat à la présidence s'il est âgé de 35 ans minimum, a le droit de voter, a résidé en Ukraine pendant au moins 10 ans avant la date des élections, et maîtrise la langue officielle²⁷. Cette clause relative au lieu de résidence est contraire aux normes internationales²⁸. La disposition interdisant à toute personne ayant été condamnée pour crime intentionnel de présenter sa candidature à la présidence a été supprimée, conformément aux précédentes recommandations du BIDHH de l'OSCE et de la Commission de Venise²⁹. Les candidats peuvent être désignés par un parti ou par eux-mêmes.

Pour être inscrit, tout candidat potentiel doit déposer un ensemble exhaustif de documents, accompagné d'un justificatif indiquant qu'une caution de 2,5 millions de hryvnias ukrainiennes (l'équivalent d'environ 178 000 euros lors de la période d'inscription) a été versée sur un compte bancaire spécial de la Commission électorale centrale. Ce montant n'est reversé qu'aux personnes dont la candidature est rejetée, ainsi qu'aux candidats qualifiés pour le deuxième tour³⁰.

²⁵ Les demandes de changement temporaire d'adresse aux fins de l'inscription sur une liste électorale doivent être déposées au plus tard 5 jours avant la date des élections, et dûment justifiées. La loi ne précise cependant pas en quoi consiste la justification. Les électeurs dont l'adresse de domiciliation électorale se trouve sur la péninsule de Crimée n'ont besoin d'aucun autre justificatif que leur pièce d'identité.

²⁶ Le nombre total d'électeurs inscrits sur la péninsule de Crimée s'établissait à 1 806 361.

²⁷ La législation ne précise pas comment la maîtrise de la langue officielle est évaluée, ni même si elle doit l'être. En outre, aux termes des alinéas iii et iv de l'alinéa c du paragraphe I.1.1 du Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise, « une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales » (iii) et « cette durée ne devrait pas dépasser six mois; une durée plus longue peut être prévue uniquement en vue d'assurer la protection des minorités nationales » (iv).

²⁸ « Les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires, par exemple le niveau d'instruction, le lieu de résidence ou l'ascendance, ou encore l'affiliation politique ». Voir le paragraphe 14 de l'observation générale n° 25 (1996) du Comité des droits de l'homme des Nations Unies portant sur l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Voir aussi l'avis conjoint du BIDHH de l'OSCE et de la Commission de Venise, portant la cote CDL-AD(2009)040.

²⁹ Voir les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Scoppola c. Italie* (n° 3) en date du 22 mai 2012, et *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), en date du 6 octobre 2005.

³⁰ Dans son rapport final sur l'élection présidentielle de 2010, le BIDHH de l'OSCE a recommandé d'envisager de réduire le montant demandé en caution pour l'inscription d'un candidat, et le nombre de votes nécessaire pour obtenir le reversement de cette caution. La loi ne prévoit pas le reversement de la caution en l'absence d'un deuxième tour. Voir le paragraphe 17 de l'avis CDL-AD(2009)040 (cité plus haut).

La Commission électorale centrale a inscrit les candidats dans le respect du dispositif juridique et de façon non exclusive. Sur les 46 candidats ayant envoyé leur demande dans le délai en vigueur, elle en a inscrit 23, dont 7 avaient été désignés par des partis, et rejeté 23. Toutes les candidatures rejetées comportaient des déficiences³¹. Vingt-deux candidats n'avaient pas versé la caution exigée, et la Commission électorale centrale a considéré que les autres candidatures n'étaient pas accompagnées des documents demandés ou ne respectaient pas certaines dispositions juridiques³². Parmi les personnes dont la candidature a été rejetée, 11 ont interjeté un total de 16 appels auprès des tribunaux. Toutes les décisions de la Commission électorale centrale ont été maintenues en appel.

Deux personnes ont retiré leur candidature à l'élection dans le respect du délai en vigueur. Le panel de 21 candidats³³, dont deux femmes, a offert aux électeurs le choix parmi une grande variété d'orientations politiques.

Le climat et le financement de la campagne

Dans l'ensemble, la campagne présidentielle a été morose, et assombrie par les événements récents qui ont secoué la vie politique et compromis la sécurité. Dans la plus grande partie du pays, elle ne s'est intensifiée que pendant les dernières semaines.

Seulement neuf candidats ont déployé des moyens publicitaires visibles pour leur campagne, comme des panneaux d'affichage, des affiches, des journaux et des tentes, et, dans une moindre mesure, organisé des rassemblements et des opérations de démarchage électoral. Certains candidats ont déclaré qu'ils menaient une campagne moins spectaculaire afin de faire preuve de modestie, compte tenu de la gravité de la situation économique et des conditions de sécurité qui régnaient dans le pays, ou par manque de ressources. La plupart des candidats ont pu mener leur campagne en toute liberté et sans restriction, sauf dans l'est du pays³⁴. Ayant cependant rencontré des obstructions et des difficultés, certains candidats ont décidé de limiter leur campagne, ou de ne pas la mener en personne pour des raisons de sécurité. Parmi eux, quatre candidats ont annoncé aux médias, après le délai en vigueur, qu'ils se retiraient de la course à la présidentielle³⁵.

³¹ Conformément aux précédentes recommandations du BIDHH de l'OSCE et de la Commission de Venise, la loi modifiée offre aux candidats la possibilité de rectifier les erreurs techniques et les imprécisions figurant dans les documents qu'ils ont déposés. Ibid., CDL-AD(2013)006, par. 60.

³² La Commission électorale centrale a examiné de près la candidature de Darth O. Vader. Elle a conclu que les documents fournis à l'appui de sa candidature et son programme électoral ne satisfaisaient pas aux critères juridiques, et renvoyé le dossier au Procureur car elle soupçonnait certains documents d'être falsifiés.

³³ Olha Bogomolets, Iouri Boïko, Andriï Hrynenko, Anatoliï Hrytsenko, Mikhaïl Dobkine, Alexandre Klimenko, Valeriï Konovaliuk, Renat Kouzmine, Vasyl Kouïbida, Oleh Liachko, Mykola Malomouj, Petro Porochenko, Vadim Rabinovitch, Volodymyr Saranov, Petro Symonenko, Ioulia Tymochenko, Serhiï Tihipko, Oleh Tyahnybok, Vasyl Tsouchko, Zoryan Shkiryak et Dmytro Yarocho.

³⁴ Seize des 21 candidats ont souligné que les conditions de sécurité avaient compromis leur capacité à mener leur campagne dans les *oblasts* de Donetsk, Louhansk et Kharkiv.

³⁵ Dont Zoryan Shkiryak, Petro Symonenko et Alexandre Klimenko; ce dernier a annoncé qu'il se retirait à la faveur de Petro Porochenko. Ils sont cependant restés inscrits sur les bulletins de vote, car aucune disposition ne prévoit la suppression de leur nom sur les bulletins.

Sur les 114 rassemblements observés par la Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE, 100 ont été organisés par cinq candidats, en majeure partie dans les régions de l'ouest et du centre³⁶. Les candidats les mieux placés ont soulevé une série de problématiques, notamment la sécurité, la stabilité et l'unité du pays, la décentralisation, la réforme constitutionnelle, la politique linguistique, la réforme des forces armées, la lutte contre la corruption et l'oligarchie, ainsi que les relations avec l'Union européenne, l'OTAN et la Fédération de Russie. Pendant leurs campagnes, certains candidats ont utilisé une rhétorique agressive à l'égard des groupes antigouvernementaux et de la Fédération de Russie.

La Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE a constaté plusieurs épisodes de violence pendant la campagne. Les observateurs de longue durée de la Mission ont fait état de plusieurs cas d'intimidation et d'attaques visant les bureaux des partis politiques et de campagne dans l'ensemble du pays³⁷. Ils ont constaté que trois candidats avaient subi des manœuvres d'obstruction pendant leur campagne³⁸. Des tentes et du personnel de la campagne de certains candidats ont été attaqués ou menacés dans l'*oblast* de Louhansk³⁹. La Mission d'observation n'a constaté aucun cas d'abus des ressources administratives, ce qui marque une évolution positive, et contrairement aux élections précédentes, ses interlocuteurs n'ont pas mentionné cet aspect parmi leurs préoccupations. La législation ne prévoit pas de mécanisme efficace qui permettrait de sanctionner les violations des règles régissant la campagne électorale⁴⁰.

La loi électorale n'impose aucune restriction au montant des dépenses engagées pour une campagne. Une limite est imposée au montant des contributions volontaires versées par des particuliers à la campagne d'un candidat, mais ce n'est pas le cas pour celui des financements qu'un candidat ou un parti est autorisé à consacrer à une campagne présidentielle. Les candidats ne sont pas tenus de rendre compte du financement de leur campagne avant le jour des élections. Les nombreuses modifications apportées à la loi électorale adoptée en 2014 n'ont pas tenu compte des précédentes recommandations du BIDHH de l'OSCE et de la Commission de Venise concernant le financement des campagnes électorales. En outre, la loi continue d'avantager les candidats nommés par des partis politiques⁴¹.

³⁶ Petro Porochenko : 32 rassemblements, Oleh Tyahnybok : 30 rassemblements, Ioulia Tymochenko : 18 rassemblements, Anatoliï Hrytsenko et Oleh Liachko : 10 rassemblements chacun.

³⁷ Les bureaux du Parti communiste à Kiev, ainsi que dans les *oblasts* de Rivne, Transcarpatie, Vinnytsia, Dnipropetrovsk et Ternopil; les bureaux de partis régionaux dans les *oblasts* de Tchernivtsi et Tchernihiv. Batkivchtchyna (Union panukrainienne « Patrie ») a signalé avoir été victime d'attaques ou de menaces dans les *oblasts* de Kiev, Lviv et Odessa, et les bureaux de campagne de Petro Porochenko ont été attaqués dans les *oblasts* de Donetsk et Tcherkassy.

³⁸ M. Dobkine dans les *oblasts* de Dnipropetrovsk, Kiev et Kherson; M. Hrytsenko dans l'*oblast* de Poltava; M. Tihipko dans l'*oblast* de Louhansk. Le mandataire de M. Dobkine a informé la Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE que deux appels portant sur plusieurs incidents de ce type avaient été interjetés auprès du Procureur général.

³⁹ M. Hrytsenko, M. Porochenko et M^{me} Tymochenko, selon les rapports des observateurs de longue durée de la Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE.

⁴⁰ C'est à la Commission électorale centrale ou à la commissions électorale de district de déposer une requête ou une plainte auprès de l'organe judiciaire compétent pour enquête et suite à donner.

⁴¹ Ce point est contraire au point I.2.3 du Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise, consultable à l'adresse suivante: www.venice.coe.int/webforms/

Les médias

Le paysage médiatique est varié, et compte un grand nombre de stations de diffusion télévisée et radiophonique et de sociétés de diffusion de médias imprimés et en ligne, publics et privés. Néanmoins, le manque d'autonomie des médias, qui sont soumis aux intérêts des milieux politiques ou d'affaires, compromet souvent leur indépendance éditoriale. Le public puise principalement ses informations dans la télévision, mais Internet connaît une importance grandissante et offre un large éventail de points de vue. La chaîne de diffusion télévisée et radiophonique d'État va être transformée en chaîne de service public par la loi ukrainienne sur la diffusion télévisée et radiophonique publique⁴². L'adoption de cette loi était recommandée depuis longtemps par le BIDHH de l'OSCE.

Dans l'ensemble, la législation fournit aux médias un cadre solide de liberté d'expression. La liberté des médias a cependant constitué un important sujet de préoccupation pendant toute la période préélectorale. Les journalistes et les médias actifs dans le sud et l'est de l'Ukraine étaient constamment la cible de graves menaces et situations de harcèlement⁴³. Une interdiction temporaire de diffuser a été imposée, le 25 mars, à quatre chaînes de télévision russes, mais n'a pas été respectée de façon uniforme⁴⁴. Des mesures visant à empêcher certaines chaînes de diffuser des messages considérés comme relevant de la propagande, alors qu'ils n'avaient pas d'incidence directe sur les élections, ont été mal accueillies.

La conduite des médias pendant la campagne électorale est réglementée par la loi électorale, qui impose aux médias publics et privés d'offrir une couverture équilibrée et d'assurer l'égalité des chances des candidats. La télévision et la radio nationales publiques ont respecté la loi électorale en offrant du temps d'antenne à tous les candidats. Ces derniers ont profité de l'occasion, et également utilisé l'espace gratuit offert par deux journaux d'État. Le Conseil national de l'audiovisuel a surveillé l'application des lois en vigueur par les médias pendant la campagne électorale⁴⁵. Mais sa capacité à assurer le strict respect de ces lois par les médias est limitée par un système de sanctions mal défini⁴⁶.

documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282002%29023-f. Voir CDL-AD(2009)040 (cité plus haut), par. 48 à 53.

⁴² Cette loi a été adoptée par le Parlement le 17 avril et signée par le Président par intérim le 13 mai. Cependant, elle ne sera probablement pas appliquée avant 2015, en raison de dispositions de transition.

⁴³ Le représentant de l'OSCE pour la liberté des médias a suivi de près la détérioration du pouvoir des médias de mener librement leurs activités dans le pays, et publié plusieurs déclarations appelant au rétablissement de la liberté des médias. Voir: www.osce.org/fom/118990.

⁴⁴ L'interdiction provisoire, demandée par le Conseil national de l'audiovisuel qui estimait que ces chaînes diffusaient des émissions incitant à la haine, a été imposée par la décision n° 824/3456/14 du tribunal administratif du district de Kiev, et restera en vigueur jusqu'à ce que le tribunal ait rendu une décision définitive sur le fond.

⁴⁵ Les activités du Conseil national de l'audiovisuel en matière électorale comportaient un volet de surveillance des médias. Le Conseil a informé la Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE qu'il informait les stations de diffusion télévisée ou radiophonique ainsi que la Commission électorale centrale s'il constatait des violations. Un rapport public ne sera publié qu'après la tenue de l'élection.

⁴⁶ Le Conseil national de l'audiovisuel a informé la Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE qu'il n'avait, à cette période, d'autre pouvoir que d'émettre des avertissements, ce qu'il faisait en notifiant les violations constatées aux stations de diffusion télévisée ou radiophonique et à la Commission électorale centrale.

La surveillance des médias assurée par la Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE a montré que pendant la campagne électorale, l'ensemble du discours politique des médias était dominé par la crise qui secouait les régions du sud et de l'est, même quand les candidats étaient à l'antenne en direct⁴⁷. Les médias audiovisuels ont couvert la campagne à travers différents formats, mais concentré leurs activités éditoriales sur un nombre réduit de candidats⁴⁸. La station publique *Première Chaîne* a pris la bonne initiative d'organiser et de diffuser des débats nationaux entre les candidats⁴⁹.

Mais la place qu'a occupée la campagne dans les bulletins d'information télévisés publics a été très limitée. La *Première Chaîne* a consacré 59 % de son temps d'antenne aux travaux des institutions étatiques, et seulement 11 % aux candidats. Le talk-show le plus prisé de la *Première Chaîne*, « Shuster en direct », a consacré 29 % de sa couverture à M^{me} Tymochenko⁵⁰. M. Porochenko a été invité à participer à des débats avec M^{me} Tymochenko dans ce talk-show, mais il a refusé. Le ton adopté par les antennes privées a été généralement neutre, mais le temps d'antenne alloué s'est avéré inéquitable dans certains cas. Par exemple, la *Cinquième Chaîne* a consacré 60 % de sa couverture éditoriale à M. Porochenko⁵¹. Peu de candidats ont investi dans des publicités payantes aux fins de leur campagne. Quatre candidats ont acheté 82 % de toutes les publicités payantes diffusées sur les chaînes télévisées suivies, M. Porochenko en ayant acheté 33 %⁵² à lui seul. La presse écrite n'a couvert la campagne que de façon restreinte; et il a été constaté que certains articles comportaient des éléments payants sans l'indiquer clairement. Pendant les deux dernières semaines de la campagne, les chaînes de télévision publiques et privées ont diffusé des messages de la Commission électorale centrale et des spots éducatifs à l'intention des électeurs.

Participation des minorités nationales

D'après les résultats du recensement de 2001⁵³, 77,8 % des citoyens ukrainiens sont d'origine ukrainienne, 17,3 % d'origine russe et les 5 % restants sont d'origine bélarusse, bulgare, tatare de Crimée, juive, hongroise, moldave, polonaise, rom ou roumaine ou bien appartiennent à d'autres petits groupes minoritaires. Au total, 29 % de la population déclare avoir le russe pour langue maternelle.

La plupart des minorités du pays ont indiqué à la Mission internationale d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE qu'elles s'attendaient à ce que leurs membres se rendent aux urnes et que rien ne s'opposait à ce qu'elles participent au

⁴⁷ Le 1^{er} avril, la Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE a commencé à suivre la couverture médiatique assurée par sept chaînes de télévision (la *Première Chaîne*, qui est publique, et les chaînes privées *Inter*, *Cinquième Chaîne*, *ICTV*, *1+1*, *TVi*, *TRK Ukraina*), et par deux journaux (le journal public *Holos Ukrainy* et le journal privé *Fakty i Kommentarii*).

⁴⁸ M. Porochenko et M^{me} Tymochenko ont bénéficié chacun de 20 % de la couverture, M. Dobkine et M. Tihipko de 9 % chacun, et M. Liachko de 8 %.

⁴⁹ Tous les candidats ont participé à ces débats.

⁵⁰ « Shuster en direct » a assuré 70 % de toute la couverture politique sur la *Première Chaîne*, hors des temps d'antenne libres et des débats nationaux.

⁵¹ M. Porochenko est le propriétaire de la *Cinquième Chaîne*.

⁵² Les trois autres candidats étaient M^{me} Tymochenko (20 %), M. Dobkine (15 %) et M. Tihipko (14 %).

⁵³ Le prochain recensement était originellement prévu pour 2011, mais il aura en fait lieu en 2016.

processus électoral, qu'il s'agisse de voter ou de présenter des candidats⁵⁴. On n'a plus eu à déplorer de messages d'intolérance à l'égard des minorités nationales lors de la campagne.

Si la plupart des candidats n'ont pas spécifiquement brigué les voix des minorités, les positions défendues lors du débat sur la politique relative aux langues se sont avérées plus souples que lors des campagnes précédentes. La plupart des candidats sont convenus qu'il fallait réserver une place plus large au russe ou qu'à tout le moins, la loi de 2012 relative aux langues devait rester en vigueur. Toutefois, il est clair que tous n'étaient pas d'accord sur la possibilité de proclamer une seconde langue officielle. La décision prise en février 2014 par le Parlement (avant d'être suspendue) de révoquer la loi relative aux langues ne laisse d'inquiéter les minorités, qui citent d'ailleurs les langues comme premier facteur motivant de leur vote. Celles-ci n'ont toutefois pas jugé que la conduite des élections dans la seule langue officielle portait obstacle à leur compréhension des documents ou des débats électoraux, à l'exception des Roms, qui pour certains ne maîtrisent pas bien la langue officielle tandis que d'autres se sont vus exclus de l'ensemble du processus électoral faute de papiers d'identité.

Les incidents qui ont empêché le déroulement du scrutin dans certaines circonscriptions des *oblasts* de Donetsk et Louhansk ont plus particulièrement affecté la communauté russophone, dont plus du tiers vit dans ces *oblasts*.

Violences, tentatives d'intimidation et actes de vandalisme à l'encontre de communautés, notamment des Juifs et des Roms, ont engendré un climat d'incertitude chez certaines minorités dans plusieurs régions du pays. Les Tatars de Crimée et d'autres minorités de la presqu'île de Crimée étaient bien moins nombreux que les autres à se rendre aux urnes, tout comme les résidents originaires de Crimée ailleurs sur le territoire⁵⁵.

Plaintes et appels

Le droit à un recours efficace est effectivement consacré dans la loi relative aux élections mais celle-ci permet toutefois de rejeter les plaintes pour des vices de forme mineurs⁵⁶. Tous ceux qui participent au processus électoral ont le droit d'interjeter appel des décisions et des mesures prises ou non par les commissions électorales et les autres acteurs concernés⁵⁷. Pour la majorité des questions liées aux

⁵⁴ La Mission internationale d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE a posé des questions à 94 représentants de 20 minorités ethniques et de 7 groupes religieux dans le pays, ainsi qu'à 6 organes consultatifs représentant des minorités.

⁵⁵ D'après les résultats du recensement, 243 400 Tatars de Crimée résidaient dans la presqu'île de Crimée en 2001. Le Mejlis des Tatars de Crimée avance le chiffre de 300 000 habitants. Toutefois, seuls 6 000 des quelque 1,8 million d'électeurs de la Crimée se sont réinscrits temporairement pour voter ailleurs.

⁵⁶ L'article 95 de la loi relative aux élections énonce les conditions de dépôt des plaintes auprès de la commission électorale et des tribunaux : liste des pièces jointes, détails personnels sur l'auteur de la plainte même s'ils ne sont pas connus, copies en plusieurs exemplaires de tous les documents donnés en pièces jointes, acte notarial donnant autorité ou procuration ou pouvoir de représenter quand bien même il y aurait déjà eu inscription devant la Commission électorale centrale.

⁵⁷ Les candidats à la présidence, les partis prenant part au processus électoral, les commissions électorales, les observateurs nationaux, ainsi que les électeurs dont les droits n'auraient pas été respectés peuvent porter plainte ou interjeter appel des décisions prises.

élections, les plaignants peuvent se tourner vers l'administration électorale, la justice ou les deux. Ce sont les tribunaux administratifs qui connaissent des plaintes et appels relatifs aux élections, le Tribunal administratif supérieur étant l'instance suprême à cet égard.

Les tribunaux ont respecté le délai prévu de deux jours pour l'examen des plaintes et appels concernant les élections et ils ont pleinement donné l'occasion aux plaignants d'étayer leur plainte. Par ailleurs, ils sont revenus en détail sur les argumentaires de la Commission électorale centrale, en demandant au besoin un complément d'information pour pouvoir trancher. La Cour d'appel administrative de Kiev a examiné au total 29 affaires, dont 17 ont été ultérieurement portées devant le Tribunal administratif supérieur⁵⁸.

La Commission électorale centrale a reçu 16 plaintes dans la période préélectorale mais elle n'a examiné les mérites d'aucune d'entre elles⁵⁹. Elle y a donné suite par des lettres dans lesquelles elle en exposait les vices de forme conformément à la loi relative aux élections et elle n'a pas fait d'autre effort pour examiner de son propre chef les questions qui y étaient soulevées.

Sans avoir d'incidence directe sur l'arbitrage des différends relatifs aux élections, les développements législatifs récents qui ont vu le renvoi des juges du Tribunal constitutionnel et du Tribunal administratif supérieur, la modification de la compétence des tribunaux, le renforcement du rôle du Parlement dans les nominations aux postes judiciaires et l'appel à l'épuration de la lustration des juges ont eu des répercussions sur le travail de la justice pendant la période électorale. Par ailleurs, le fait que certains juges répugnent à trancher les différends relatifs aux élections et les affaires de liberté de réunion par crainte d'éventuelles répercussions ne laisse d'être préoccupant, de même que l'ingérence politique dans l'élection du Président du Tribunal administratif supérieur⁶⁰.

⁵⁸ Ces 29 affaires étaient les suivantes : 16 appels de décisions prises par la Commission électorale centrale en rapport à l'inscription de 11 candidats, 1 remise en question de l'inscription de Petro Porochenko par un candidat ayant essuyé un rejet, 2 plaintes émanant d'un candidat à la présidence à la suite de déclarations faites par d'autres candidats dans les médias, 1 appel concernant la redistribution par la Commission électorale centrale des postes de responsabilité entre les candidats au sein des commissions électorales de circonscription, 3 appels en rapport à la demande présentée par un citoyen à la Commission électorale centrale pour obtenir des détails sur le passé des candidats, 3 appels déposés par un citoyen en rapport au programme de Ioulia Timochenko, 1 demande présentée par un citoyen pour que soit modifié le type de scrutin et 2 appels en rapport à l'accréditation des observateurs internationaux. Deux autres plaintes concernant des informations trompeuses véhiculées dans les médias sur les candidats et membres de parti ont été examinées par les tribunaux locaux de Tchernihiv et Kiev.

⁵⁹ Une plainte émanant du candidat Vadim Rabinovitch sur les décrets présidentiels concernant la fourniture de services de sécurité à six des candidats à la présidence a été examinée par la Commission électorale centrale lors d'une session au terme de laquelle elle a décidé qu'elle n'était pas habilitée à juger des actions du Président.

⁶⁰ Le 17 avril, l'élection du nouveau Président du Tribunal administratif supérieur a été interrompue par environ 200 manifestants qui demandaient que deux des trois candidatures ne soient pas prises en considération. Un accord a été atteint avec le Secteur droit et un parlementaire du *Batkivdzhyna* pour que le Tribunal diffuse la liste des juges en lice avant que l'élection soit reprogrammée.

Observateurs nationaux et internationaux

Le processus d'enregistrement et d'accréditation des observateurs de la Commission électorale centrale a de manière générale été ouvert à tous, les autorités ukrainiennes accueillant des observateurs de tous les pays de l'OSCE⁶¹. Suite aux modifications apportées à la loi électorale, les organisations citoyennes ont le droit d'observer les élections, mais seulement s'il s'agit, aux termes de la loi, de l'une des activités prévues dans leur charte, ce qui vient en limiter le nombre. Par ailleurs, le délai de 60 jours dans lequel les organisations citoyennes doivent s'inscrire pour pouvoir désigner des observateurs constitue un obstacle supplémentaire. En tout, 10 organisations citoyennes ont été autorisées à accréditer des observateurs. Les plus grands groupes, OPORA et le Comité des électeurs de l'Ukraine, ont procédé à des activités d'observation à court terme et à plus long terme et publié plusieurs rapports avant le jour du scrutin.

Conformément aux précédentes recommandations du BIDHH de l'OSCE, tous les observateurs peuvent désormais obtenir copies des protocoles de résultats à tous les niveaux de l'administration des élections, ce qui constitue un pas en avant appréciable sur la voie de davantage de transparence. Par ailleurs, tous les observateurs nationaux ont le droit de déposer des plaintes.

Le jour des élections

Dans l'ensemble, le jour des élections s'est déroulé de manière pacifique presque partout dans le pays. La Commission électorale centrale a annoncé un taux de participation électorale de 60 %. Elle a commencé à afficher sur son site Web des résultats préliminaires détaillés par bureaux de vote à environ 1 h 30, mais elle s'est heurtée à des problèmes techniques.

Malgré les efforts déployés par l'administration électorale pour que les électeurs puissent se rendre aux urnes sur l'ensemble du territoire, le scrutin n'a pas eu lieu dans 10 des 12 circonscriptions électorales de l'*oblast* de Louhansk et 14 des 22 circonscriptions électorales de l'*oblast* de Donetsk⁶², à cause des actions menées illégalement par des groupes armés séparatistes avant les élections et le jour du scrutin, et notamment des menaces de mort et des tentatives d'intimidation à l'encontre des agents électoraux, de la confiscation et de la destruction du matériel électoral, ainsi que de l'impossibilité de distribuer les bulletins de vote aux bureaux de vote par suite du climat d'insécurité générale engendré par ces groupes. La majorité des citoyens ukrainiens résidant dans ces *oblasts* n'ont donc pas eu l'occasion de se rendre aux urnes et de voter. Ailleurs, seules quelques tentatives isolées de perturbation du scrutin ont été déplorées.

D'après les observateurs, le dépouillage s'est déroulé de manière satisfaisante, sauf dans 16 des 342 bureaux de vote, bien que les observateurs de la Mission internationale d'observation électorale aient relevé certains problèmes de procédure

⁶¹ D'après la Commission électorale centrale, environ 3 000 observateurs internationaux venus de 19 États et de 20 organisations internationales ont été accrédités. L'inscription d'une organisation internationale a été refusée alors que c'était sans fondement au regard de la loi relative aux élections, et le tribunal est donc revenu sur cette décision.

⁶² La Commission électorale centrale a indiqué que le scrutin s'était bien déroulé dans plus de 800 des 3 908 bureaux de vote de ces *oblasts* (dans les circonscriptions 47, 49, 50, 58, 59, 60, 61 et 62 dans l'*oblast* de Donetsk et dans les circonscriptions 114 et 115 dans l'*oblast* de Louhansk).

mineurs, notamment des cas isolés où les urnes n'étaient pas correctement scellées, et des retards limités dans l'ouverture des bureaux de vote.

Le scrutin s'est déroulé de manière satisfaisante dans 98 % des bureaux de vote observés, avec des résultats un peu moins bon (94 %), lorsque des élections locales avaient également lieu, notamment à Kiev (95 %). En dehors de la capitale, aucun écart important n'a été constaté entre les régions. Les conditions régnant autour des bureaux de vote et à l'intérieur ont été jugées correctes dans l'ensemble, bien que 11 % des bureaux de vote aient connu une très forte affluence et que de longues files d'attente aient été observées devant 6 % d'entre eux. Les observateurs de la Mission internationale d'observation électorale ont constaté des problèmes d'organisation dans 6 % des bureaux de vote, principalement à cause de la configuration des locaux ou en raison d'une mauvaise gestion des files d'attente. Ils n'ont signalé que quelques cas isolés de tension, d'intimidation ou d'obstruction. Près de la moitié des bureaux de vote observés n'étaient pas facilement accessibles pour les handicapés, et la configuration d'un quart d'entre eux n'était pas adaptée à leurs besoins.

Les procédures électorales ont bien été respectées dans la grande majorité des bureaux de vote observés. Le principal problème signalé par les observateurs de la Mission internationale d'observation électorale a trait au fait que, dans 4 % des bureaux de vote observés, tous les électeurs ne cochaient pas leur bulletin à l'abri des regards. Dans 3 % des bureaux de vote, les urnes n'étaient pas convenablement scellées. Outre les cas de votes collectifs (4 %), les violations graves des procédures en vigueur ont été rares. Les modalités d'identification des électeurs ont été respectées dans presque tous les bureaux de vote observés. Toutefois, dans 25 % d'entre eux, certains électeurs n'ont pas pu voter, le plus souvent parce que leur nom ne figurait sur la liste électorale ou parce qu'ils n'étaient pas en mesure de produire une pièce d'identité valide. Des plaintes officielles ont été déposées dans au moins 4 % des bureaux de vote observés.

Des personnes non autorisées étaient présentes dans 9 % des bureaux de vote observés, et ont cherché à interférer dans le processus ou à le diriger dans 2 % des cas. Des observateurs ou mandataires des candidats étaient présents dans 95 % des bureaux de vote observés, en particulier pour les candidats Porochenko (dans 82 % des cas) et Timochenko (dans 81 % des cas), alors que les observateurs représentant la société civile n'étaient présents que dans 24 % des bureaux de vote. Dans les bureaux de vote observés par la Mission internationale d'observation électorale, 66 % des présidents des commissions électorales de circonscription et 71 % de la totalité des membres des commissions électorales de circonscription étaient des femmes.

Le décompte des voix s'est déroulé de manière satisfaisante dans 95 % des 363 bureaux de vote où il a été observé. Des observateurs ou représentants envoyés par les candidats étaient présents lors de 95 % des procédures de décompte tandis que des observateurs de la société civile ne l'étaient que dans 20 % des cas. Des personnes non autorisées se trouvaient sur les lieux pour 9 % des dépouillages et elles cherchaient souvent à interférer ou diriger le processus. La Mission internationale d'observation électorale a relevé certaines erreurs et certains problèmes de procédure pendant le dépouillage. Les commissions électorales de circonscription ont eu des difficultés à remplir les procès-verbaux de résultats pour 17 % des décomptes, et les résultats initialement donnés ont dû être révisés dans

20 % des cas. La Mission internationale d'observation électorale a relevé 30 cas dans lesquels les procès-verbaux de résultats avaient été signés à l'avance.

La Mission internationale d'observation électorale a jugé insatisfaisantes les premières étapes du processus de compilation des voix dans 52 de ses 300 comptes rendus. Les locaux et les conditions n'étaient pas adaptés dans de nombreuses commissions électorales de circonscription, ce qui a parfois entravé le bon déroulement des efforts d'observation. De nombreux observateurs internationaux ont déploré une trop forte affluence (70 rapports) ou des tensions (61 rapports).

Le soir des élections, la Commission électorale centrale a informé la Mission internationale d'observation électorale que le réseau « *Vybory* » entre les systèmes informatiques des commissions électorales de circonscription et la Commission électorale centrale avait fait l'objet d'une cyberattaque⁶³ et n'était pas en état de fonctionnement, ce qui a gravement perturbé la réception et le traitement du matériel électorale, empêché de nombreuses commissions électorales de circonscription de communiquer leurs résultats à la Commission électorale centrale et retardé l'annonce des premiers résultats par la Commission électorale centrale. Les commissions électorales de circonscription ont réagi de manière différente face au problème : certaines ont entré les données dans le système *Vybory* et envoyé des captures d'écran à la Commission électorale centrale, d'autres ont temporairement suspendu leurs activités.

La version anglaise est la seule à faire foi, mais le texte ci-après existe aussi en ukrainien et en russe.

Information sur la mission et remerciements

La Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE a commencé à Kiev le 20 mars, avec 24 experts dans la capitale et 100 observateurs déployés à long terme sur l'ensemble du territoire ukrainien.

Le jour du scrutin, plus de 1 200 observateurs venus de 49 pays ont été déployés, y compris 1 025 observateurs envoyés à court ou à long terme par le BIDHH de l'OSCE, ainsi qu'une délégation composée de 116 membres de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, une délégation de 46 membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, une délégation de 18 membres de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et une délégation de 14 membres du Parlement européen. Le déroulement du scrutin a été observé dans plus de 4 050 bureaux de vote sur un total de 32 244. Le décompte des voix a été observé dans environ 360 bureaux de vote dans 162 circonscriptions électorales. La Mission internationale d'observation électorale a donné des comptes rendus pour 151 des 213 commissions électorales de circonscription.

Les observateurs tiennent à remercier les autorités ukrainiennes de les avoir invités, la Commission électorale centrale de sa coopération et d'avoir bien voulu leur fournir des documents d'accréditation, et le Ministère des affaires étrangères et les autres autorités compétentes de leur assistance et de leur coopération. Ils souhaitent également remercier le Coordonnateur du projet de l'OSCE en Ukraine, la Mission spéciale de l'OSCE pour le suivi de la situation en Ukraine et les

⁶³ Information communiquée par le Président de la Commission électorale centrale à 3 h 15.

ambassades et organisations internationales accréditées en Ukraine de leur coopération et de leur soutien.

Pour plus d'informations, veuillez contacter :

- M^{me} Tana de Zulueta, Chef de la Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE, à Kiev (38 0 44 498 1900);
- M. Thomas Rymer, porte-parole du BIDHH de l'OSCE (48 609 522 266); ou M^{me} Lusine Badalyan, Conseillère du BIDHH de l'OSCE pour les élections, à Varsovie (48 22 520 0600);
- Richard Solash, membre de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, à Copenhague (45 60 10 83 80);
- Nathalie Bargellini, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à Strasbourg (33 6 65 40 32 82);
- M^{me} Nikolina Vassileva, élue au Parlement européen, à Bruxelles (32 473 85 2369);
- M^{me} Roberta Caloria, Chef du Service de presse et de relations avec les médias de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, à Bruxelles (32 2 504 8154).

Adresse de la Mission d'observation électorale du BIDHH de l'OSCE

15 rue Leipsyzka, 6^e étage

03062 Kiev, Ukraine

Numéro de téléphone : 380 44 498 1900

Numéro de télécopie : 3380 44 498 1900

Adresse électronique : office@odhr.org.ua

Site Web : <http://www.osce.org/odhr/elections/ukraine/116545>