



AS/Bur/Ahru (2007) 6  
14 décembre 2007

## BUREAU DE L'ASSEMBLEE

### Commission ad hoc pour l'observation des élections législatives dans la Fédération de Russie (2 décembre 2007)

Rapport de la mission d'observation des élections présenté par M. Luc Van den Brande, président de la commission ad hoc

#### I. Introduction

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

2. Le 30 octobre 2007, le Président van der Linden a reçu de M. Boris Gryzlov, Président de la Douma d'Etat, une invitation à envoyer 30 observateurs sur place (annexe 1).

3. La mission préélectorale s'est rendue à Moscou du 7 au 10 novembre 2007. Elle était composée comme suit : M. Luc Van den Brande (Belgique, PPE/DC), président de la commission ad hoc et chef de la délégation, M. Geert Lambert (Belgique, SOC), Mme Gisela Wurm (Autriche, SOC), M. Ignacio Cosidó Gutiérrez (Espagne, PPE/DC), M. Andrea Rigoni (Italie, ADLE), M. Mevlüt Çavuşoğlu (Turquie, GDE), M. David Wilshire (Royaume-Uni, GDE), M. Alessandro Rossi (Saint-Marin, GUE) et M. Aleksei Lotman (Estonie, GUE). A l'issue de cette visite, la délégation a fait une déclaration à la presse et j'ai rédigé un mémorandum, à l'intention du Bureau de l'Assemblée, sur les conclusions de la visite qui figure à l'annexe 2 et a été examiné à la réunion du 12 novembre 2007 à Bratislava.

4. Le 19 novembre, M. Gryzlov, Président de la Douma d'Etat, a accédé à la demande de la mission préélectorale qui souhaitait que 55 membres de l'APCE observent les élections du 2 décembre (annexe 3).

5. La commission ad hoc a mené sa mission d'observation en Fédération de Russie du 29 novembre au 3 décembre 2007. La liste des membres de la commission ad hoc et le programme de la mission d'observation figurent en annexes 4 et 5.

6. Le BIDDH/OSCE ayant renoncé le 15 novembre 2007 à son projet d'observer les élections du 2 décembre, aucune mission d'observation de longue durée n'était présente sur place. En conséquence, la délégation de l'APCE a coopéré étroitement avec des

observateurs de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE. Les deux délégations agissant en tant que mission internationale d'observation des élections législatives, elles ont rédigé une déclaration de presse commune (annexe 6) qui a été présentée par leurs chefs respectifs à la conférence de presse du 3 décembre 2007. Cette déclaration a également été signée par la délégation du Conseil nordique, également présente en qualité d'observateur pour les élections.

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

## **II. Situation politique et juridique, enregistrement des partis politiques**

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

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

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

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

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

13. La loi électorale a beaucoup changé depuis les élections législatives de 2003. La Russie a adopté le seul système de scrutin proportionnel de liste. Les listes fédérales peuvent contenir jusqu'à 600 noms, ce qui permet d'inscrire les noms de personnalités

connues sur les listes des partis (ainsi celui du chef de l'Etat, tête de liste de RU). La Russie forme désormais une seule circonscription électorale et les bulletins sont comptés sur une base nationale. Pour être éligible à la Douma, un parti politique doit rassembler 7 % des suffrages (contre 5 % en 2003). Ce seuil, un des plus élevés d'Europe (juste après la Turquie), a pour conséquence logique que certains partis ne siègent pas à la Douma. L'argument avancé pour justifier ce nouveau seuil est la nécessité d'assurer une plus grande stabilité politique.

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

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

16. La procédure d'enregistrement des partis politiques a elle aussi été modifiée. Pour y prétendre, un parti doit compter pas moins de 50 000 membres (contre 10 000 auparavant) et des sections régionales, chacune d'elle devant avoir au moins 500 membres dans plus de la moitié des sujets (*soubiekty*) de la Fédération. Chacune des autres sections régionales doit compter plus de 250 membres du parti. Un citoyen de la Fédération de Russie ne peut adhérer qu'à un seul parti politique. Un militant d'un parti politique ne peut s'inscrire que dans la seule section de la région où il réside de façon permanente ou la plupart du temps. De plus, les partis qui ne sont pas représentés à la Douma doivent déposer une caution électorale de 60 millions de roubles (environ 1,8 million d'euros) ou collecter 200 000 signatures, dont moins de 10 000 peuvent provenir d'une région donnée ou de la communauté russe expatriée. La nouvelle loi interdit l'alliance de plusieurs partis électoraux au sein de blocs ; les députés à la Douma ne peuvent plus changer d'étiquette ni quitter leur parti pour un autre sans risquer de perdre leur siège à la chambre basse. Les lois sur le financement de la campagne sont d'une extrême complexité, sinon dissuasives, et découragent les petits partis de se présenter.

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

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

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

### III. Gestion des élections

20. Plus de 95 000 bureaux de vote étaient répartis dans le pays. De plus, 320 bureaux de vote avaient été mis en place à l'étranger pour permettre aux expatriés de voter, y compris quelques douzaines de bureaux dans les 'républiques non reconnues'. Des bureaux avaient été ouverts sur des bateaux ou dans les gares.

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

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

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

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

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

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

### IV. Couverture par les médias

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

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

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

contrôlées par l'Etat. En l'occurrence, il était très difficile pour les électeurs de se faire une image juste et impartiale des partis politiques et de leurs programmes.

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

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

## **V. Jour de l'élection**

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

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

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

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

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

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

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

## **VI. Résultats des élections**

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

## **VII. Conclusions et recommandations**

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

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

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

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

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

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

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

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

48. Le harcèlement des chefs de l'opposition et le recours abusif à la force à leur rencontre doivent cesser ; des enquêtes efficaces devraient être menées rapidement afin de poursuivre et de sanctionner les responsables. Dans le même temps, les responsables de

l'opposition devraient respecter pleinement la législation nationale lorsqu'ils expriment leur opinion.

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

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

**Annexe 1****Assemblée fédérale de la Fédération russe**

**Monsieur le Président de la Douma  
103265, Moscou, Okhotny Ryad, 1**

Le 30 octobre 2007

N° 1.1-0506

Monsieur le Président,

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

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

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

## Annexe 2

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

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

#### **MÉMORANDUM**

**établi par M. Luc Van den BRANDE (Belgique, PPE/DC), Président de la Commission ad hoc, sur la mission préélectorale en Russie (7-10 novembre 2007)**

- (1) La mission préélectorale s'est rendue à Moscou du 7 au 10 novembre 2007 pour évaluer les préparatifs des élections à la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, qui auront lieu le 2 décembre prochain, ainsi que le climat qui règne à l'approche de ces élections. La délégation préélectorale multipartite se composait des personnalités suivantes : M. Luc van den Brande (Belgique, PPE/CD), Président de la Commission ad hoc et chef de la délégation, M. Geert Lambert (Belgique, SOC), Mme Gisela Wurm (Autriche, SOC), M. Ignacio Cosidó Gutiérrez (Espagne, PPE/CD), M. Andrea Rigoni (Italie, ADLE), M. Mevlüt Çavuşoğlu (Turquie, GDE), M. David Wilshire (Royaume-Uni, GDE), M. Alessandro Rossi (Saint-Marin, GUE), M. Aleksei Lotman (Estonie, GUE). Le groupe de l'ADLE n'était malheureusement représenté que par un membre.
- (2) La déclaration que la délégation a publiée à la fin de sa visite fait l'objet de l'Annexe 1.
- (3) Au cours de sa visite à Moscou, la délégation a rencontré un échantillon représentatif de membres des partis politiques appelés à prendre part à ces élections, le Président de la Commission électorale centrale, des membres du corps diplomatique accrédités en Russie, ainsi que des représentants des médias et de la communauté des ONG. Malgré la brièveté du délai entre la réception de l'invitation (30 octobre 2007) et le début de la mission à Moscou, il a été établi un programme de réunions très intense (voir Annexe 2). À cet égard, la mission préélectorale tient à remercier la Douma, ainsi que l'Ambassadeur de Serbie en Russie, qui représentait la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, pour leur excellente coopération à l'organisation de la visite. La mission électorale remercie aussi le Secrétariat, notamment pour l'aide apportée au respect d'un calendrier extrêmement chargé.
- (4) Les prochaines élections à la Douma auront pour toile de fond la stabilité politique, une croissance économique constante et l'assurance nouvelle dont la Russie fait preuve dans sa politique étrangère.
- (5) Les élections à la Douma se tiendront quelques mois seulement avant la prochaine élection présidentielle en Russie, qui sera organisée en mars 2008. M. Vladimir Poutine, Président en exercice, ne pourra solliciter sa réélection en raison de la limite constitutionnelle des deux mandats consécutifs.
- (6) Onze partis politiques ont été enregistrés en vue de ces élections ; trois partis se sont vu refuser l'enregistrement pour de grossières irrégularités commises dans les listes de signatures qu'ils avaient produites à titre de soutien.
- (7) La délégation a conclu qu'il y avait tout lieu de penser que les prochaines élections à la Douma seraient libres. Mais pour qu'elles soient aussi équitables, certaines conditions devront être remplies, qui consisteront à offrir l'égalité des chances à toutes les parties prenantes. Au cours de ses discussions avec l'écrasante majorité de ses interlocuteurs, notamment les membres du corps diplomatique en poste à Moscou, ainsi que les rivaux politiques du parti au pouvoir, la délégation n'a cessé d'entendre dire que le parti Russie Unie dominait la lutte de

propagande au moyen d'une publicité politique directe, mais surtout indirecte. D'autre part, la législation en vigueur ne prévoit pas l'égalité d'accès aux médias pour les partis politiques participant aux élections, et c'est la lettre, non l'esprit de la législation qui est respecté.

- (8) Depuis les dernières élections à la Douma, qui ont eu lieu en 2003, la législation électorale a subi d'importants changements. La Russie est passée à un système entièrement proportionnel. Les listes fédérales peuvent contenir jusqu'à six cents noms, ce qui permet à des personnalités en vue de s'ajouter aux listes de tel ou tel parti (c'est le cas du Président Poutine, qui est tête de la liste fédérale de Russie Unie). Au cours des élections à venir, la Russie ne sera donc qu'une seule et même circonscription, et le dénombrement des voix se fera sur le plan national. Pour avoir le droit d'être représenté à la prochaine Douma, un parti politique devra franchir le seuil électoral de 7% (contre 5% en 2003). Or, ce seuil – l'un des plus élevés d'Europe, où il n'est dépassé que par celui appliqué en Turquie – aura pour résultat qu'une proportion importante de l'électorat ne sera pas représentée à la Douma. En vertu de la Constitution russe, au moins deux partis doivent être représentés à la Douma. Au cas où un seul parti franchirait le seuil de 7%, le parti arrivant en deuxième position dans la course électorale obtiendrait quand même des sièges à la Douma, quel que soit le nombre de suffrages qu'il aurait obtenus. La nécessité d'une plus grande stabilité politique est présentée comme motif de l'institution de ce nouveau seuil. Mais la délégation estime que la stabilité politique doit aller de pair avec les progrès de la démocratie.
- (9) La procédure d'enregistrement des partis politiques a été modifiée aussi. Pour pouvoir s'inscrire, un parti politique doit être fort d'au moins 50.000 membres (contre 10.000 précédemment), et les partis non représentés à la Douma actuelle doivent verser un dépôt de soixante millions de roubles (soit environ 2,2 million de dollars) ou réunir 200.000 signatures, dont moins de 10.000 peuvent provenir d'une région donnée ou de la communauté expatriée. En vertu de la nouvelle législation, la formation de blocs électoraux est interdite ; les membres de la Douma ne peuvent plus changer d'allégeance et quitter leur parti pour en rejoindre un autre sans courir le risque de perdre leur siège à la Douma. La délégation juge ces nouvelles dispositions beaucoup trop complexes et restrictives.
- (10) La participation électorale minimum requise pour que les élections soient valides (auparavant de 50%) a été abandonnée. Il n'est plus possible de voter contre tous les candidats ; bien que cette possibilité n'existe pas dans la plupart des autres pays européens, le « vote contre tous » offrait auparavant à un électorat mécontent l'occasion de manifester sa mauvaise humeur.
- (11) Il y aura en tout quatre-vingt-quinze mille bureaux de vote dans le pays. En outre, 320 bureaux de vote seront ouverts à l'étranger pour permettre aux expatriés de prendre part aux élections, et quelques douzaines de bureaux de vote seront mis en place dans les « républiques non reconnues ».
- (12) Les bulletins de vote seront adressés par courriel aux commissions électorales dans les sujets de la Fédération. Ils seront tamponnés et porteront les signatures des commissaires électoraux. Les éléments de protection seront au nombre total de onze.
- (13) En tout, 109 millions de bulletins de vote seront imprimés (le nombre des électeurs s'élève à 107 millions en Russie proprement dite et à un million au sein de la communauté expatriée) ; compte tenu de l'expérience acquise, on s'attend à ce qu'il y ait environ trois cents mille électeurs actifs dans la communauté expatriée.
- (14) Il sera procédé à des aménagements pour permettre aux handicapés d'accéder aux bureaux de vote. Par ailleurs, des urnes mobiles seront prévues pour que les personnes ne pouvant quitter leur domicile puisse voter. Enfin, des bureaux de vote seront ouverts dans les gares.
- (15) Il ne sera pas permis à des observateurs internes non affiliés à un parti d'observer le déroulement des élections. Le nombre d'observateurs délégués par les partis devrait être de trois millions.

- (16) La délégation préélectorale estime que les préparatifs des élections du 2 décembre en sont techniquement à un stade avancé et seront conduites de manière professionnelle et efficace. Par contre, le lancement tardif d'invitations à des observateurs internationaux et le caractère limité du nombre de ceux-ci – qui est sans précédent – sont d'autant moins propices à l'efficacité de l'observation que la Russie a un territoire très vaste et qu'elle est soumise au suivi de l'APCE. Dans la mesure où les pouvoirs publics ont donné à plusieurs reprises l'assurance qu'ils garantiraient la libre expression de la volonté de l'électorat, une telle limitation du nombre d'observateurs internationaux ne semble ni utile, ni appropriée.

## Annexe 1 du Memorandum

### **Elections parlementaires en Russie : stabilité politique et croissance économique doivent aller de pair avec le renforcement de la démocratie**

Strasbourg, 09.11.2007 – A la fin d'une mission préélectorale de trois jours accomplie en prévision de l'observation des élections parlementaires russes, prévues pour le 2 décembre, une délégation de neuf membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a constaté un climat de stabilité politique et de croissance économique en Russie. Elle a également pris note des modifications apportées à la législation électorale à la suite des élections de 2003 à la Douma d'Etat.

Les parlementaires ont été très satisfaits d'apprendre que les préparatifs des élections à venir, conduits par la Commission électorale centrale, en étaient à un stade avancé, et ils ont salué le professionnalisme et le dévouement des agents électoraux.

« Je suis confiant que les prochaines élections à la Douma d'Etat seront libres », a déclaré Luc Van den Brande (Belgique, PPE/DC), chef de la délégation. « Toutefois, il est également essentiel qu'elles soient équitables, ce qui suppose que tous les acteurs de la vie politique soient sur un pied d'égalité. La stabilité politique et la croissance économique doivent aller de pair avec le renforcement de la démocratie ».

A cet égard, la délégation s'est déclarée préoccupée par ce qui apparaît être un contrôle quasi total de l'Etat sur les médias électroniques et qui place les partis d'opposition dans une situation défavorable. Les interlocuteurs de la délégation lui ont en effet indiqué à plusieurs reprises que le parti au pouvoir contrôlait presque entièrement les ondes hertziennes. Bien que la législation électorale russe prévoit l'égalité d'accès de tous les acteurs politiques aux médias, le parti au pouvoir domine en réalité la lutte de propagande au moyen d'une publicité politique en partie directe, mais surtout indirecte. Ce n'est là qu'un nouveau cas d'abus des ressources administratives.

La délégation a mis en doute, par ailleurs, le bon sens des modifications apportées à la législation électorale, en particulier l'élévation à 7% du seuil de représentation, le caractère extrêmement compliqué de la procédure d'enregistrement des partis, l'élimination du vote contre tous les candidats et l'interdiction de former des blocs électoraux.

Elle a déclaré que le fait d'avoir invité tardivement des observateurs internationaux et d'en limiter le nombre était peu favorable à une observation efficace, d'autant que la Russie a un territoire immense et fait l'objet d'un suivi de la part de l'APCE. Dans la mesure où les autorités ont garanti qu'elles assureraient la libre expression de la volonté des électeurs, une telle limitation ne semble pas appropriée.

La délégation s'est rendue à Moscou du 7 au 9 novembre à l'invitation de la Douma d'Etat. Elle y a rencontré des représentants de tous les partis politiques qui prendront part aux élections du 2 décembre, le Président de la Commission électorale centrale, des représentants de la société civile et des médias, ainsi que des membres du corps diplomatique en poste à Moscou.

Une délégation complète d'observateurs de l'APCE arrivera en Russie quelques jours avant le 2 décembre et sera déployée dans tout le pays afin d'assurer la plus large couverture possible.

**Annexe 2 du Memorandum**

**Commission ad hoc d'observation des élections parlementaires  
dans la Fédération de Russie**

**Visite préélectorale à Moscou**

**7 – 10 novembre 2007**

**Programme**

**Holiday Inn Moscow-Sokolniki**

Rue Roussakovskaïa – Bâtiment 24  
Moscou, 107014  
Russie  
Tél. : +7 495 786-7373

**Mercredi 7 novembre 2007**

Arrivée à Moscou

- |       |   |
|-------|---|
| 17h30 | Réunion de la Commission ad hoc<br><i>(Hôtel Holiday Inn)</i>   |
| 18h00 | Rencontre avec <ul style="list-style-type: none"> <li>- M. Stanimir Vukicevic, Ambassadeur de Serbie, représentant la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe</li> <li>- l'Ambassadeur Marc Franco, chef du Bureau de l'Union européenne à Moscou</li> <li>- les ambassadeurs des pays membres du Conseil de l'Europe représentés au sein de la délégation préélectorale</li> </ul> |

**Jeudi 8 novembre 2007**

*Rencontres avec les chefs des groupes politiques de la Douma (quatre groupes)*

- |       |   |
|-------|---|
| 09h00 | M. V. Morozov, Vice-Président de Russie Unie<br>M. Guennadi Ziouganov, Président du Parti communiste<br>M. Vladimir Jirinovski, Président du Parti démocratique libéral |
| 15h00 | Rencontre avec M. Vladimir Tchourov, Président de la Commission électorale centrale <i>(dans le bâtiment de la CEC)</i>   |

*Rencontres avec un échantillon représentatif de membres des partis politiques non représentés au Parlement et appelés à prendre part aux prochaines élections :*

- |       |   |
|-------|---|
| 17h00 | Rencontre avec M. Vladimir Plotnikov, Président du Parti agrarien                                   |
| 18h00 | Rencontre avec M. Nikita Belykh, Président de l'Union des Forces de Droite <i>(au siège du SPS)</i> |

**Vendredi 9 novembre 2007**

- |       |   |
|-------|---|
| 10h00 | Rencontre avec M. A. Baïbarov, Vice-président de Russie Juste                 |
| 11h00 | Conférence de presse du Président de la Commission ad hoc                     |
| 11h30 | Rencontre avec M. Sergueï Glotov, Vice-président du parti Patriotes de Russie |
| 14h00 | Rencontre avec M. Grigori Iavlinski, Président du Parti Iabloko               |
| 15h30 | Rencontre avec des représentants de la société civile et des médias           |
| 18h00 | Fin du programme  |

**Annexe 3****Lettre de M. Boris Gryzlov, Président de la Douma au Président van der Linden**

(traduction non officielle)

19 novembre 2007

Monsieur le Président,

Suite à la récente visite dans la Fédération de Russie de la mission préélectorale de l'APCE conduite par M. Van den Brande, au cours de laquelle demande a été faite d'augmenter le nombre d'observateurs de l'APCE, j'ai le plaisir de vous informer que la partie russe ne s'oppose pas à porter votre délégation à 55 membres.

Veillez agréer, Monsieur le Président, mes salutations respectueuses.

Boris Gryzlov  
Président de la Douma d'Etat

**Annexe 4**

AS/BUR/AHRU (2007) 1REV  
30 November 2007

**AD HOC COMMITTEE FOR THE OBSERVATION OF THE PARLIAMENTARY ELECTIONS IN RUSSIA****COMMISSION AD HOC POUR L'OBSERVATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES EN RUSSIE**

**2 December / décembre 2007**

**List of members / Liste des membres****M. LUC VAN DEN BRANDE, HEAD OF DELEGATION**

**SOCIALIST GROUP (SOC)  
GROUPE SOCIALISTE (SOC)**

MR VIDAR BJØRNSTAD	NORWAY / NORVEGE
MR JAIME BLANCO	SPAIN / ESPAGNE
MME ELIVIRA CORTAJARENA	SPAIN / ESPAGNE
MRS ANNA ČURDOVÁ	CZECH REPUBLIC / RÉPUBLIQUE TCHÈQUE
MRS ANGELIKA GRAF	GERMANY / ALLEMAGNE
MR ANDREAS GROSS	SWITZERLAND / SUISSE
MRS SINIKKA HURKSAINEN	FINLAND / FINLANDE
MR TADEUSZ IWŃSKI	POLAND / POLOGNE
MR GEERT LAMBERT (**)	BELGIUM / BELGIQUE
MRS RUTH-GABY VERMOT-MANGOLD	SWITZERLAND / SUISSE
MRS BIRUTE VÉSAITÉ	LITHUANIA / LITUANIE
MRS GISELA WURM (**)	AUSTRIA / AUTRICHE

**GROUP OF THE EUROPEAN PEOPLE'S PARTY (EPP/CD) /  
GROUPE DU PARTI POPULAIRE EUROPEEN (PPE/DC)**

M. LUC VAN DEN BRANDE (**)	BELGIUM / BELGIQUE
MR IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ (**)	SPAIN / ESPAGNE
MR ANDRZEJ GRZYB	POLAND / POLOGNE
MR RAFFI HOVANNISYAN	ARMENIA / ARMENIE
MRS DANUTA JAZŁOWIECKA	POLAND / POLOGNE
MRS CORIEN JONKER	NETHERLANDS / PAYS-BAS
MRS ANNA LILLIEHÖÖK	SWEDEN / SUÈDE
MR PASQUALE NESSA	ITALY / ITALIE
MRS MARIETTA DE POURBAIX-LUNDIN	SWEDEN / SUÈDE
MR KIMMO SASI	FINLAND / FINLANDE
MR VJAČESLAVS STEPANENKO	LATVIA / LETTONIE
MR MEHMET TEKELIOĞLU	TURKEY / TURQUIE
MR EGIDIJUS VAREIKIS	LITHUANIA / LITUANIE

**ALLIANCE OF LIBERALS AND DEMOCRATS FOR EUROPE (ALDE) /  
ALLIANCE DES DEMOCRATES ET DES LIBERAUX POUR L'EUROPE (ADLE)**

MRS KERSTIN LUNDGREN	SWEDEN / SUÈDE
M. ANDREA RIGONI (**)	ITALY / ITALIE
MRS HANNE SEVERINSEN	DENMARK / DANEMARK
MR FRANS WEEKERS	NETHERLANDS / PAYS-BAS
M. PAUL WILLE	BELGIUM / BELGIQUE

**EUROPEAN DEMOCRAT GROUP (EDG) /  
GROUPE DEMOCRATE EUROPEEN (GDE)**

MR MEVLÜT ÇAVUŞOĞLU (**)	TURKEY / TURQUIE
MR NIGEL EVANS	UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI
BARONESS GLORIA HOOPER	UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI
MR MORTEN MESSERSCHMIDT	DENMARK / DANEMARK
MR ØYVIND VAKSDAL	NORWAY / NORVÈGE
MR DAVID WILSHIRE (**)	UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

**GROUP OF THE UNIFIED EUROPEAN LEFT (UEL) /  
GROUPE POUR LA GAUCHE UNITAIRE EUROPEENNE (GUE)**

MR ALESSANDRO ROSSI (**)	SAN MARINO / SAINT-MARIN
MR ALEKSEI LOTMAN (**)	ESTONIA / ESTONIE

**SECRETARIAT**

MR VLADIMIR DRONOV, HEAD OF SECRETARIAT, INTERPARLIAMENTARY CO-OPERATION AND ELECTION OBSERVATION  
MR YANN DE BUYER, HEAD OF THE ADMINISTRATIVE AND FINANCE UNIT  
MRS FARIDA JAMAL, ELECTION COORDINATOR, INTERPARLIAMENTARY CO-OPERATION AND ELECTION OBSERVATION  
MR ANGUS MACDONALD, PRESS OFFICER  
MRS NATHALIE BARGELLINI, PRESS OFFICER  
MME DANIELE GASTL, ASSISTANT

**\*\* PRE-ELECTORAL MISSION (8-9 NOVEMBER 2007)**

## **Annexe 5**

AS/BUR/AHRU (2007) 5 REV  
28 November 2007

### **Commission ad hoc d'observation des élections législatives en Fédération de Russie**

#### **Programme**

**28 novembre – 3 décembre 2007**

#### **Holiday Inn Moscow Sokolniki**

Rusakovskaya str. Building 24  
Moscow, 107014  
Russia  
Tel.: +7 495 786-7373  
Fax: +7 495 786 7374

#### **Mercredi 28 novembre 2007**

Arrivée à Moscou

#### **Jeudi 29 novembre 2007**

*Les réunions se tiendront à l'Hôtel Holiday Inn Moscou Sokolniki (Salle Sokolniki)*

- 10h00 Réunion avec M. Aleksei Simonov, Président, Glasnost Defence Foundation (tbc)
- 11h00 Réunion avec M. Nikita Belykh, Chef de l'Union of Right Forces
- 15h00 Réunion avec le chef de la Section Jeunes du Parti Yabloko
- 16h30 Réunion avec M. Vyacheslav Nikonov, Président, Polity Foundation
- 18h00 Réunion de la Commission ad hoc  
- Arrangements pratiques et déploiement

**Vendredi 30 novembre 2007**

*Les réunions se tiendront à la Douma*

08h45      Départ de l'hôtel pour la Douma

10h00- 18h00

Réunions avec les chefs des parties politiques représentés à la Douma et le Président de la Commission centrale électorale

**Samedi 1er décembre 2007**

**Départ vers les régions pour les membres déployés en-dehors de Moscou**

**Dimanche 2 décembre 2007**

**Observation des élections législatives**

**Lundi 3 décembre 2007**

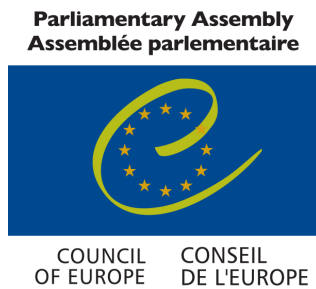
*Hotel Holiday Inn Sokolniki*

09h30      Débriefing et impressions préliminaires de la commission ad hoc

*Hotel Savoy, Winter Garden*

12h30      Conférence de Presse

## Annexe 6



## «Les élections à la Douma russe ne se sont pas déroulées à armes égales » ont déclaré les observateurs parlementaires

Moscou, 3 décembre 2007 – Les élections à la Douma d'Etat organisées le 2 décembre 2007 dans la Fédération de Russie n'ont pas été équitables, ni conformes à nombre des engagements et normes fixés par l'OSCE et le Conseil de l'Europe pour le déroulement d'élections démocratiques, selon les parlementaires membres de la mission d'observation de ces deux organisations.

La mission d'observation, qui a réuni plus de 70 parlementaires de vingt-huit pays, était une initiative conjointe des délégations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), conduite par Luc Van den Brande, et de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP OSCE), conduite par Göran Lennmarker. Le Conseil nordique s'associe à la déclaration de ces deux organes. Une plus large participation d'observateurs internationaux aurait été préférable et aurait contribué à une plus grande transparence.

En général, les élections ont été bien organisées et les observateurs ont relevé des améliorations techniques notables. Toutefois, elles ont eu lieu dans un climat marqué par une compétition politique très limitée, un abus fréquent des ressources administratives, une couverture médiatique en faveur du parti au pouvoir et les failles du code électoral qui, les effets se cumulant, ont entravé le pluralisme politique. Sur le terrain politique, l'égalité des chances entre les candidats n'a pas été respectée en Russie en 2007.

Les grands points suivants, en particulier, ont suscité des inquiétudes :

- La fusion de l'Etat et d'un parti politique est un abus de pouvoir et une violation manifeste des normes et engagements internationaux.
- Les médias ont fait preuve d'un parti pris marqué en faveur du Président Poutine et du parti au pouvoir « Russie unie ».
- Le nouveau code électoral permet très difficilement aux petits partis nouveaux de se développer et de participer effectivement à la course électorale.
- Des cas de harcèlement des partis d'opposition ont été signalés à maintes reprises.

Les engagements de Copenhague (5.4) auxquels tous les Etats participants de l'OSCE ont souscrit, énoncent très précisément qu'il doit y avoir une séparation claire entre l'Etat et les partis politiques et qu'en particulier, les partis politiques ne peuvent pas se confondre avec l'Etat. Le Code de bonne conduite en matière électorale (1.2.3) du Conseil de l'Europe stipule que les autorités publiques doivent faire preuve de neutralité dans la campagne électorale, la couverture par les médias et le financement des partis et campagnes.

Le large recours aux ressources administratives, comme l'infrastructure publique et le personnel rémunéré par l'Etat, au profit du parti « Russie unie » est une violation flagrante de ces engagements et normes. La plupart des gouverneurs désignés figurent sur les listes de « Russie unie », ce qui est

trompeur pour les électeurs car il est peu probable que ces hauts fonctionnaires renoncent à leur poste pour siéger au sein de la Douma. Le rôle actif du chef de l'Etat au profit de « Russie unie », bien qu'il ne soit pas membre de ce parti, a transformé l'élection législative en un référendum en faveur du Président.

Les organismes de radiodiffusion, et notamment la télévision sont presque entièrement sous le contrôle de l'Etat. Le Président Poutine et « Russie unie » ont dominé les ondes au cours de la campagne électorale et bénéficié d'une couverture très largement favorable. Selon les rapports de suivi, les médias financés par l'Etat n'ont pas rempli leur mission publique, qui est d'offrir une couverture équilibrée et objective, et n'ont pas permis, en conséquence, aux électeurs de se faire une idée précise et impartiale des partis politiques et des questions en jeu.

Les médias écrits se sont montrés plus dynamiques et plusieurs journaux ont donné l'exemple d'une couverture objective. Toutefois, les médias écrits, notamment les journaux les plus indépendants, ne touchent pas un large public.

La nouvelle loi électorale crée un système de liste entièrement proportionnel selon lequel seuls les partis politiques bien établis peuvent participer aux élections, empêchant les candidats locaux et indépendants de se présenter.

Globalement, le nouveau Code électoral permet très difficilement aux petits partis nouveaux de se développer et de participer effectivement à la compétition. La procédure d'enregistrement est compliquée et exige soit de payer un droit élevé, soit d'obtenir un nombre important de signatures. Le Code contient également d'importantes mesures financières dissuasives pour décourager les petits partis de participer à la campagne. Le seuil de 7 % et l'interdiction imposée aux partis de former des coalitions électorales fait obstacle à la constitution de nouveaux partis politiques et à une représentation parlementaire caractérisée par un plus grand pluralisme.

La campagne préélectorale a été marquée par des mesures prises par les autorités pour réprimer les rassemblements et les manifestations de l'opposition. Les électeurs n'ont pas eu droit à une campagne ouverte car « Russie unie » a choisi de ne pas participer aux débats politiques et, en conséquence, les électeurs ont eu beaucoup plus de mal à comparer directement les programmes des divers partis politiques.

On a signalé, à maintes reprises, des cas de harcèlement des candidats de l'opposition, de détention, de confiscation du matériel électoral, de menaces contre les électeurs et d'allégations d'usage abusif des certificats d'absence. Les ONG se sont heurtées à des restrictions imposées à leurs activités et certaines d'entre elles ont, aussi, signalé qu'elles n'avaient pas été autorisées à observer le scrutin dans les bureaux de vote, le jour des élections.

Le jour des élections, les bureaux de vote ont été, apparemment, bien gérés, bien qu'ils aient été, parfois, bondés. Le scrutin a eu lieu, pour l'essentiel, dans un climat calme et cordial. Les agents électoraux se sont montrés, dans l'ensemble, accueillants, bien que les observateurs aient eu affaire à certains policiers qui faisaient des excès de zèle. Des observateurs nationaux représentant divers partis politiques étaient présents dans un grand nombre de bureaux de vote.

Les observateurs ont relevé que des personnes non inscrites et sans certificat d'absence ont été autorisées à voter. Les dispositions mises en place pour le scrutin, comme le recours à des urnes électroniques et à des isolements qui ne garantissaient pas une confidentialité optimale, n'ont pas permis de protéger le caractère secret du scrutin. Les scellés sur certaines urnes étaient inappropriés. La mission de certains observateurs internationaux a été entravée et, dans des cas isolés, ils n'ont pas pu accéder aux bureaux de vote.

Personnes à contacter :

*Klas Bergman, AP OSCE, +7 903 792 4175 or +45 60 10 83 80, [klas@oscepa.dk](mailto:klas@oscepa.dk)  
Angus Macdonald, APCE, +33 6 30 49 68 20, [angus.macdonald@coe.int](mailto:angus.macdonald@coe.int)  
Nathalie Bargellini, APCE, +33 6 65 40 32 82, [nathalie.bargellini@coe.int](mailto:nathalie.bargellini@coe.int)*