



AS/Bur (2021) 62

15 novembre 2021

## Bureau de l'Assemblée

### Mémoire<sup>1</sup>

Préparé par M. Pierre-Alain Fridez (Suisse, SOC), Président de la Mission d'évaluation de l'APCE concernant les élections législatives en Fédération de Russie (19 septembre 2021)

#### I. Objet du mémoire

1. Le présent mémoire est établi conformément au paragraphe 8 des lignes directrices de l'Assemblée pour l'observation des élections, sous l'autorité du Président de la commission *ad hoc* dont les travaux ont pris la forme d'une mission d'évaluation des élections. Il a pour but de résumer les conclusions de la mission d'évaluation des élections, sur la base, notamment, des informations sur le cadre législatif et électoral fournies par la Commission de Venise, ainsi que des informations recueillies par la mission lors de réunions en ligne et *in situ* avec diverses parties prenantes nationales.
2. Ces conclusions ne sont pas destinées à dresser une évaluation exhaustive des élections, mais à alimenter, le cas échéant, les travaux de la Commission de suivi de l'Assemblée, ainsi que ceux de la Commission de Venise, afin de répondre aux questions et préoccupations identifiées par la mission d'évaluation des élections.

#### II. Introduction

3. Lors de sa réunion du 27 mai 2021, le Bureau de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé d'observer les élections législatives prévues le 19 septembre 2021 en Fédération de Russie, sous réserve de la réception d'une invitation. Il a décidé de mettre en place une commission *ad hoc* composée de 40 membres ainsi que des deux corapporteurs de la Commission de suivi. Le Bureau a également mandaté une mission préélectorale. J'ai été nommé Président de la commission *ad hoc*.
4. Le 17 juin 2021, le Président de la Fédération de Russie a convoqué les élections à la Douma d'État pour le 19 septembre 2021 conformément à la Constitution. Le 28 juillet 2021, M. Viatcheslav Volodine, Président de la Douma d'État a invité, dans une lettre adressée au Président de l'Assemblée parlementaire, l'Assemblée à observer les élections législatives. Par une autre lettre, M. Piotr Tolstoï, Vice-Président de la Douma d'État et Chef de la délégation russe auprès de l'Assemblée, a informé l'Assemblée que « compte tenu de la situation sanitaire et épidémiologique en Fédération de Russie, il a été décidé de limiter le nombre d'observateurs internationaux. Il est donc prévu que la mission de l'organisation compte au maximum dix personnes ». Une lettre similaire relative à la restriction du nombre d'observateurs internationaux à déployer a été adressée à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE.
5. Le BIDDH a mené, en mai 2021, une mission d'évaluation des besoins qui a conclu qu'une observation des élections en bonne et due forme devait comprendre une équipe centrale de

---

<sup>1</sup> Le Bureau a décidé de déclassifier ce document à sa réunion du 25 novembre 2021

80 observateurs et experts à long terme, ainsi que 420 observateurs à court terme. Ultérieurement, le BIDDH a été informé par les autorités russes qu'en raison des mesures de précaution prises dans le cadre de la pandémie de COVID-19, un maximum de 50 observateurs seraient autorisés à participer.

6. Il convient de rappeler qu'en règle générale, l'Assemblée observe les élections en coopération avec l'Assemblée parlementaire de l'OSCE et le BIDDH, dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections. L'AP-OSCE et le BIDDH ont informé le Président de l'Assemblée qu'en dépit de leurs efforts pour trouver un compromis, les restrictions imposées ne leur permettraient pas d'observer les élections dans le respect de la méthodologie d'usage, ce qui les contraignait à annuler leurs missions d'observation.
7. À l'issue de consultations entre les chefs des groupes politiques de l'Assemblée, le Président de l'Assemblée a informé le Président de la Douma d'État, le 10 août 2021, que la commission *ad hoc* de l'Assemblée pour l'observation des élections législatives en Russie tiendrait, les 2-3 septembre 2021, des réunions préélectorales à distance afin de recueillir des informations sur la préparation des élections et d'évaluer la possibilité de tenir une réunion *in situ* de la commission *ad hoc* du 16 au 20 septembre 2021 à Moscou.
8. Conformément à l'accord de coopération entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), les représentants de la Commission de Venise ont fourni à la commission *ad hoc* des conseils juridiques.
9. Dans la perspective des réunions préélectorales, les experts de la Commission de Venise ont élaboré un mémorandum sur le cadre juridique et électoral en Fédération de Russie à l'aide des informations disponibles sur le site officiel de la Commission électorale centrale (y compris la législation pertinente), des avis de la Commission de Venise et du rapport d'évaluation des besoins établi par le BIDDH en 2021.

### III. Cadre juridique et électoral

10. La Douma d'État est composée de 450 députés élus pour un mandat de cinq ans selon un système électoral mixte. La moitié des députés sont élus dans des circonscriptions à mandat unique selon le système du scrutin majoritaire à un tour, et l'autre moitié selon le système proportionnel, sur des listes de candidats de partis politiques dans une circonscription fédérale. Le seuil d'attribution de sièges selon le système proportionnel est de cinq pour cent des votes valides. Selon la loi, chaque liste fédérale doit comprendre entre 200 et 400 candidats, avec pas moins de 35 groupes régionaux de candidats.
11. Les élections législatives de septembre 2021 ont eu lieu après l'adoption en 2020, par un vote national, d'importantes modifications de la Constitution, portant notamment sur les pouvoirs du Président et sur les règles de nomination des magistrats. En outre, au cours des deux dernières années, plusieurs modifications ont été apportées à la législation électorale, en particulier des restrictions supplémentaires à la tenue de rassemblements publics et une responsabilité pénale accrue pour les violations qui y sont liées, une extension du statut d'« agent étranger » aux particuliers et un nouveau durcissement des règles applicables aux médias et à l'Internet.
12. La législation électorale russe ne cesse d'évoluer, les changements les plus récents ayant été adoptés en 2020 et en 2021. Des modifications récentes ont notamment conféré à la Commission électorale centrale (CEC) le droit de décider de la prolongation du scrutin jusqu'à trois jours, ont instauré de nouvelles restrictions au droit de se présenter, liées notamment au statut d'« agent étranger » et à la détention d'actifs à l'étranger, ont habilité la CEC et les commissions électorales de Sujets de la Fédération (CES) à interdire les contenus de campagne en ligne contraires à la loi, et ont supprimé la période de silence électoral en cas de prolongation du scrutin pendant plusieurs jours. Il convient aussi de relever des modifications antérieures, concernant le vote sur le lieu de résidence temporaire et la nécessité de résider dans la circonscription à mandat unique (*odnomandatny izbiratel'ny okroug - OIK*) trois mois avant le scrutin afin de voter pour les candidats de l'OIK. Ont été instaurés également la possibilité de vérifier les antécédents judiciaires ou

administratifs avant le recrutement des membres des commissions électorales, et le droit des observateurs de n'observer que dans la SMC où ils peuvent voter.

13. D'après les informations fournies à la commission *ad hoc* par différents interlocuteurs et les avis de la Commission de Venise, les modifications de la législation concernant les « agents étrangers » suscitent une préoccupation particulière car ils ont sérieusement affecté la capacité de certains partis politiques et d'ONG à participer au processus électoral. Notamment, dans son avis sur la législation sur les « agents étrangers » en Russie (CDL-AD(2021)027)<sup>2</sup>, la Commission de Venise a mis en garde, entre autres, contre les effets négatifs que celle-ci est susceptible d'avoir sur les droits électoraux des citoyens. Ainsi, la qualification d'« agent étranger », de même que la détention d'actifs à l'étranger, priveraient les citoyens du droit de se présenter aux élections. La commission *ad hoc* a été informée que, si l'on tient compte par ailleurs des exclusions liées, entre autres, aux antécédents judiciaires, les restrictions apportées au droit de se présenter aux élections concerneraient environ 9 millions d'électeurs.
14. Je tiens à rappeler la position de l'Assemblée au sujet de l'annexion illégale de la Crimée, récemment confirmée dans la Résolution 2363 (2021). Dans ce contexte, je rappelle l'avis de la Commission de Venise, qui souligne dans son « Rapport sur la conformité, au regard des normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales, de l'inclusion d'un territoire non reconnu internationalement dans une circonscription nationale à des fins d'élections législatives »<sup>3</sup> que « l'organisation d'élections sur le territoire annexé ne constitue pas et ne peut pas constituer un remède à l'annexion ».

#### IV. Réunions préélectorales en ligne

15. Les 2 et 3 septembre 2021, la commission *ad hoc* a tenu des réunions préélectorales en ligne avec les représentants de quatre partis politiques représentés à la Douma d'État, avec les représentants du parti labloko, force politique d'opposition extraparlamentaire, avec des représentants d'organisations non gouvernementales participant à l'observation des élections et au suivi de leur couverture médiatique, ainsi qu'avec la Présidente de la Commission électorale centrale (cf. programme et liste des participants figurant aux annexes 1 et 2).
16. Au cours des réunions préélectorales en ligne, les interlocuteurs des partis politiques représentés à la Douma d'État et Mme Ella Pamfilova, Présidente de la CEC, ont exprimé leur confiance dans le cadre juridique en vigueur. En revanche, le représentant du parti labloko et les représentants des organisations non gouvernementales (Golos, Centre analytique Levada, Fondation Mission libérale, Centre pour la protection des droits des médias) ont exprimé une insatisfaction commune face à la législation électorale et ont souligné avec force que celle-ci était destinée à entraver la concurrence lors des prochaines élections. Le rapport d'évaluation des besoins établi par le BIDDH le 25 juin 2021<sup>4</sup> présente une analyse semblable. Les interlocuteurs de l'opposition et de la société civile ont notamment mis l'accent sur le fait que la législation sur les « agents étrangers » portait atteinte à un grand nombre de droits électoraux.
17. S'agissant des aspects techniques des préparatifs des élections, les interlocuteurs ont indiqué que la CEC a mené à bien, en temps voulu et de manière bien organisée, toutes les actions requises pour le scrutin. Ils ont notamment relevé l'engagement dont elle a fait preuve pour mener les élections de manière professionnelle et transparente, conformément à la législation nationale.
18. L'une des principales préoccupations évoquées lors des réunions préélectorales concernait la tenue du scrutin sur plusieurs jours. Le 18 juin 2021, conformément à l'article 63(2) de la loi sur les garanties fondamentales des droits électoraux et du droit des citoyens à participer aux référendums

---

<sup>2</sup> Cf. « Fédération de Russie – Avis sur la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme d'une série de projets de loi présentés à la Douma d'État russe entre le 10 et le 23 novembre 2020 pour modifier les lois relatives aux « agents étrangers », adopté par la Commission de Venise à sa 127<sup>e</sup> session plénière (Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021) : [www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=26&year=all](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=26&year=all).

<sup>3</sup> CDL-AD(2019)030.

<sup>4</sup> Voir [Élections en Russie | OSCE](#) (texte en anglais).

(FZ-2002, modifiée le 20 avril 2021, ci-après dénommée « loi sur les garanties fondamentales ») et à l'article 80(1) de la loi sur l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale (FZ-355 de 2014, modifiée le 20 avril 2021, ci-après dénommée « loi sur les élections à la Douma d'État »), la CEC a décidé d'étendre le scrutin à trois jours (en invoquant notamment la pandémie de COVID-19).

19. Si certains partis politiques représentés à la Douma d'État considèrent qu'il s'agit d'une mesure positive pour éviter la sur-fréquentation des bureaux de vote et réduire le risque de transmission du COVID-19, d'autres interlocuteurs ont fait part de leur préoccupation quant à la sécurité du dépôt du matériel électoral pendant la nuit, à l'effet potentiel de cette mesure sur l'intégrité et la transparence du processus électoral (notamment en raison des moyens limités dont disposent les observateurs pour surveiller le lieu de dépôt des urnes pendant la nuit) et au risque qu'elle soit instrumentalisée pour faire pression sur les électeurs afin d'augmenter le taux de participation.
20. Les membres de la commission *ad hoc* ont été informés que, contrairement aux élections précédentes, l'accès au suivi du scrutin par vidéo-transmission était limité à un nombre restreint de comptes attribués aux représentants des partis politiques et à certains observateurs. Certains observateurs nationaux et certaines parties prenantes politiques y voient une régression de la transparence du processus électoral, car lors des élections précédentes chacun pouvait consulter en ligne les flux vidéo des bureaux de vote ; la CEC a fait valoir que la limitation du nombre de comptes autorisés à accéder aux flux vidéo visait à protéger la vie privée des électeurs et à restreindre les possibilités de cyberattaques.
21. Certains partis politiques (notamment le parti communiste) ont déclaré que la tenue du scrutin sur plusieurs jours posait des difficultés supplémentaires pour recruter des observateurs (tant pour trouver des personnes disponibles que pour financer leur déploiement), notamment s'agissant du premier jour du scrutin (vendredi 17 septembre), jour ouvrable. Le nouveau système semble problématique au regard du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, en ce qu'il permet de limiter la capacité des observateurs à suivre différentes opérations liées aux élections.<sup>5</sup>
22. Les préoccupations relatives au vote électronique figuraient parmi les principales problématiques à l'ordre du jour des réunions préélectorales. Le 23 mai 2020, la loi sur les garanties fondamentales a été modifiée pour permettre le vote électronique (vote par Internet), les électeurs ayant le choix entre le vote électronique et l'utilisation de bulletins de vote imprimés. Pour voter par Internet, les électeurs devaient s'inscrire via un compte personnel sur *Gosouslugi*, le portail des services de l'État et des municipalités, le vote par Internet se déroulant ensuite sur une plateforme blockchain privée avec une identification des électeurs en deux étapes.
23. La présidente de la CEC a informé la commission *ad hoc* que cette option serait disponible dans sept Sujets de la Fédération. Selon les données de la CEC, le vote électronique est susceptible de concerner environ 15 millions d'électeurs. Le système a été testé en mai 2021 par 1,2 million de citoyens environ.
24. Si les autorités se sont déclarées confiantes dans la sécurité des procédures, un certain nombre d'organisations nationales participant au processus d'observation des élections, ainsi que certains partis politiques, ont fait part de leur préoccupation quant au secret et à la transparence du processus, à l'impossibilité d'observer le vote électronique, à l'absence d'instruments permettant d'auditer et de vérifier son fonctionnement ou permettant aux électeurs de vérifier leur vote, ainsi qu'au manque de clarté concernant l'organe compétent pour examiner les plaintes dans ce domaine.
25. La campagne électorale a commencé le jour de la nomination des candidats. Des modifications législatives récentes ont supprimé la période de silence électoral en cas d'extension du scrutin à plus d'un jour. Si, en vertu de la loi, tous les candidats bénéficient de l'égalité des chances en matière de campagne et si l'utilisation des ressources administratives est interdite, les représentants du parti labloko et d'ONG rencontrés par les membres de la commission *ad hoc* le 2 septembre ont fait part de leurs craintes qu'il soit porté atteinte à ces principes, notamment par des pressions exercées sur les électeurs, en particulier les fonctionnaires, et par l'utilisation irrégulière de ressources

---

<sup>5</sup> Voir Code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#)), 3(2).

administratives. Des représentants du parti communiste ont également admis que dans certaines régions, les candidats du parti au pouvoir bénéficiaient du soutien de l'administration locale.

26. Les modifications apportées à la législation électorale en 2021 ont instauré l'obligation d'indiquer dans tous les documents de campagne, le cas échéant, si un candidat est associé à un « agent étranger » ou exerce les fonctions d'« agent étranger ». L'administration électorale est tenue, de même, de fournir des informations sur l'affiliation du candidat à un « agent étranger ».
27. Comme l'ont confirmé certains interlocuteurs au cours des échanges du 2 septembre, les dernières modifications législatives portant sur les « agents étrangers » ont eu un effet négatif sur les droits électoraux des candidats, des associations et des médias. Il est ressorti des échanges avec les ONG que la nouvelle législation a eu un effet préjudiciable sur un certain nombre de candidats qui se sont présentés ou avaient l'intention de se présenter aux élections législatives de 2021. En conséquence, il apparaît que l'égalité des chances n'a pas été garantie à tous les participants au processus électoral.
28. Les modifications apportées le 9 mars 2021 à la loi sur l'information et les technologies et la protection de l'information permettent à la CEC et aux CES concernées de demander au Service fédéral de supervision des communications, des technologies de l'information et des médias (*Roskomnadzor*) d'interdire, sans décision de justice préalable, toute activité ou tout matériel de campagne en ligne contraires à la loi. Selon la Présidente de la CEC, il n'y a pas eu de contrôle systématique des activités de campagne sur les réseaux sociaux mais la CEC a répondu à des plaintes spécifiques concernant des activités de campagne en ligne et le contenu correspondant. La commission *ad hoc* a été informée que la plupart des partis politiques impliqués dans les élections de 2021 ont utilisé des méthodes traditionnelles de campagne, notamment les rassemblements à petite échelle, le porte-à-porte et la distribution de documents imprimés, tout en ayant de plus en plus recours à la campagne en ligne en raison de la pandémie de COVID-19 et des préoccupations sanitaires qui en découlaient.

## V. Conclusions des réunions préélectorales en ligne

29. L'objectif des réunions préélectorales à distance était de recueillir des informations sur les préparatifs des élections législatives et d'évaluer la possibilité d'organiser une deuxième réunion *in situ* à Moscou, le jour du scrutin et dans la période des élections. Aussi, le 3 septembre 2021, ai-je informé le Président de l'Assemblée, par courrier, des conclusions de ces réunions.
30. Au cours des réunions en ligne, la délégation préélectorale a reçu, de la part des représentants des partis politiques, des représentants d'observateurs nationaux et d'organisations de la société civile, ainsi que de la Commission électorale centrale (CEC), des informations détaillées sur l'état de préparation des élections, le cadre juridique, le processus d'inscription des candidats ainsi que la campagne électorale en cours.
31. Les membres de la commission *ad hoc* ont été informés d'un certain nombre de préoccupations relatives au cadre juridique, à l'inscription des candidats, à la campagne électorale, ainsi qu'aux modalités d'organisation du processus électoral (cf. ci-dessus, dans la partie consacrée au cadre juridique). Selon les participants aux réunions préélectorales, ces problématiques – et les préoccupations qui y sont liées – devraient être traitées plus avant dans le cadre de la procédure de suivi de l'Assemblée, en coopération avec la Commission de Venise.
32. Il est également ressorti des échanges en ligne que l'ensemble des parties prenantes politiques rencontrées, la CEC, les observateurs nationaux et les organisations de la société civile se prononçaient en faveur de la présence de l'Assemblée le jour du scrutin et pendant la période électorale, soulignant le rôle important que jouent les missions internationales dans le processus électoral.
33. Dans ce contexte, la délégation préélectorale a estimé qu'en l'absence des partenaires internationaux habituels de l'Assemblée pour l'observation des élections, à savoir le BIDDH et l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, et compte tenu de la situation épidémiologique actuelle,

***l'Assemblée ne serait pas en mesure de mener une mission d'observation des élections en bonne et due forme*** dans un pays comptant environ 96 000 bureaux de vote.

34. Néanmoins, compte tenu des enjeux et des préoccupations soulevés, de l'avis des parties prenantes nationales, ainsi que du lien entre l'observation des élections et la procédure de suivi de l'Assemblée, la délégation préélectorale a estimé qu'***une présence politique de l'Assemblée, le jour du scrutin et pendant la période électorale, favoriserait le processus de dialogue politique en cours entre la Fédération de Russie et le Conseil de l'Europe***. Par conséquent, j'ai recommandé la tenue d'une réunion *in situ* de la commission *ad hoc* à Moscou, le jour du scrutin et pendant la période électorale.

## **VI. Déploiement de la commission *ad hoc* à Moscou, sous la forme d'une mission d'évaluation des élections**

35. Lors de sa réunion du 6 septembre 2021, le Bureau de l'Assemblée a examiné l'évaluation établie par la délégation préélectorale en ligne. Au cours des échanges, différentes opinions ont été exprimées quant à la pertinence d'un déploiement de la commission *ad hoc* le jour du scrutin et dans la période des élections. Après un échange de vues approfondi, la majorité des membres du Bureau s'est prononcée en faveur d'une présence politique limitée de l'Assemblée au cours des élections, aux fins, notamment, d'un maintien du dialogue politique avec les autorités russes et du soutien à la procédure de suivi de l'Assemblée envers la Fédération de Russie.
36. Le Bureau a donc décidé, conformément au Règlement de l'Assemblée, de tenir une deuxième réunion *in situ* de la commission *ad hoc*, sous la forme d'une mission d'évaluation des élections, comprenant un membre de chacun des cinq groupes politiques, soit M. Pierre-Alain Fridez (Suisse, SOC) en qualité de Président, et MM. Joseph O'Reilly (Irlande, PPE/DC), Alberto Ribolla (Italie, CE/AD), Jacques Maire (France, ADLE) et George Katrougalos (Grèce, GUE).
37. La mission d'évaluation des élections s'est rendue du 16 au 20 septembre 2021 à Moscou. Elle a tenu des réunions avec des représentants des partis politiques représentés à la Douma d'État, des représentants du parti d'opposition extraparlamentaire *labloko*, des représentants d'organisations non gouvernementales nationales participant à l'observation des élections, ainsi que la Présidente et les membres de la Commission électorale centrale (cf. programme et liste des participants figurant à l'annexe 3).
38. Les réunions *in situ* ont confirmé les enjeux et les préoccupations soulevés par les différents interlocuteurs lors des réunions en ligne des 2-3 septembre. Notamment, selon les informations reçues,
- L'inscription des candidats paraît avoir manqué au principe d'inclusion, et certains membres éminents de partis d'opposition (notamment certaines personnalités du parti communiste et du parti *labloko*) se sont vu refuser l'inscription. À cet égard, la mission d'évaluation des élections a été informée de procédures pénales engagées et en cours contre plusieurs personnalités de l'opposition ainsi que de condamnations pénales prononcées contre elles, ces poursuites et sanctions judiciaires ayant empêché ces dernières de se présenter aux élections.
  - La radiation par la CEC d'un certain nombre de candidats sur la base d'informations reçues des autorités étatiques, sans décision judiciaire préalable, suscite des préoccupations.
  - Des allégations de pressions exercées sur des fonctionnaires pour qu'ils votent le vendredi ont été rapportées.
  - La sûreté des bulletins de vote pendant la nuit a été remise en question.
  - Il a été indiqué que les partis ne bénéficiaient pas tous des mêmes conditions pour mener leur campagne, et que les restrictions liées à la pandémie étaient systématiquement utilisées de manière inéquitable pour limiter les rassemblements des partis et des candidats de l'opposition et leur campagne de porte-à-porte.

- Des allégations d'utilisation irrégulière des ressources de l'État et de l'administration ont été rapportées.
- Plusieurs interlocuteurs se sont inquiétés que les mesures officielles d'aide sociale et financière liées au COVID-19, adoptées avant et pendant la période électorale, puissent être perçues comme favorisant le parti au pouvoir.
- La couverture médiatique a favorisé le parti au pouvoir, tant au niveau local que fédéral.
- Les dispositions de la législation sur les « agents étrangers », faisant obligation aux candidats et aux partis politiques associés à un « agent étranger » d'afficher les informations relatives à leur statut dans tous les documents de campagne, ont été évoquées comme une préoccupation majeure. La commission *ad hoc* rappelle que dans son dernier avis sur la législation relative aux « agents étrangers », la Commission de Venise a recommandé qu'« à tout le moins, la qualification stigmatisante et fallacieuse d'« agent étranger » soit abandonnée au profit d'une désignation plus neutre et plus précise » et a mis en garde contre « l'effet dissuasif important que les récentes réformes sont susceptibles d'avoir sur le libre exercice des droits civils et politiques, essentiels pour garantir la démocratie ».

Il est apparu que les dispositions législatives relatives aux « agents étrangers » pénalisaient particulièrement le parti labloko. Dans ce contexte, la commission *ad hoc* tient à souligner que la qualification de candidats et de partis politiques comme « agents étrangers » les pénalise par rapport aux autres candidats, ce qui compromet l'équité du processus électoral.

39. La mission d'évaluation des élections a été informée que 14 des 32 partis politiques enregistrés ont participé aux élections de 2021 à la Douma d'État, désignant quelque 5 800 candidats. La présidente de la Commission électorale centrale a présenté aux membres de la mission d'évaluation des élections les préparatifs menés par la CEC en vue des élections. La mission a constaté les travaux impressionnants et remarquables menés par la CEC pour assurer l'organisation technique et logistique du scrutin, dans un contexte épidémiologique particulièrement complexe et évolutif.
40. La mission d'évaluation des élections a relayé auprès de la CEC les préoccupations exprimées par un certain nombre de parties prenantes politiques. Dans sa réponse à des questions et préoccupations spécifiques, la Présidente de la CEC a assuré la mission que l'administration électorale fonctionnait de manière transparente, assurant à tous les candidats des conditions égales, conformément à la législation de la Fédération de Russie. Il convient de souligner que d'après nombre d'interlocuteurs de la mission, le fonctionnement de la CEC est perçu comme ayant gagné en qualité depuis la nomination, en mars 2016, de Mme Ella Pamfilova à la présidence de la CEC.
41. Néanmoins, selon les membres de la mission d'évaluation des élections, les préoccupations relatives à la législation restrictive (notamment sur le statut des « agents étrangers ») ainsi qu'aux inégalités signalées en matière de campagne électorale n'ont pas été résolues de manière satisfaisante. Par conséquent, la commission *ad hoc* engage vivement les autorités russes à répondre à ces préoccupations, et ce notamment en étroite coopération avec la Commission de Venise et dans le sens des recommandations contenues dans ses avis.

## **VII. Visites de bureaux de vote (18-19 septembre 2021)**

42. Comme cela a été indiqué ci-dessus, l'absence des partenaires internationaux habituels de l'Assemblée en matière d'observation des élections, ainsi que la restriction du nombre d'observateurs déployés, n'ont pas permis à la mission d'évaluation des élections de procéder à une observation en bonne et due forme du processus électoral.
43. Toutefois, les membres de la mission d'évaluation des élections ont décidé de se rendre dans un certain nombre de bureaux de vote à Moscou et dans les environs afin d'évaluer l'atmosphère générale dans laquelle se déroulait le scrutin. Il convient de relever que les impressions des membres ne sauraient s'analyser comme le fondement d'une évaluation exhaustive de ces élections.

44. Les 18-19 septembre 2021, les membres de la mission d'évaluation des élections se sont répartis en trois équipes. Au total, une cinquantaine de bureaux de vote ont été visités. La mission y a constaté que le processus de vote se déroulait généralement sans heurts, que l'atmosphère était calme et que le scrutin était bien organisé et transparent ; en règle générale, les observateurs ont été bien accueillis par les membres des bureaux de vote qui ont répondu de manière détaillée à toutes leurs questions. Les membres de la mission ont relevé une attention particulière au respect des procédures, ainsi qu'à la sûreté et à la sécurité des bureaux de vote. Des observateurs nationaux représentant différents partis politiques et candidats étaient présents dans les bureaux de vote visités.
45. Le 20 septembre 2021, la mission d'évaluation des élections de l'APCE a publié une déclaration sur la visite à Moscou (cf. annexe 4).

### **VIII. Résultats des élections**

46. Le 24 septembre, la CEC a publié les résultats des élections législatives. Les rôles électoraux comptent 109 204 662 électeurs ; le taux de participation s'est élevé à 51,72 %. Cinq partis ont dépassé le seuil de 5 % :
- Russie Unie – 324 sièges (126 sièges au scrutin proportionnel et 198 sièges dans les circonscriptions à mandat unique)
  - Parti communiste de la Fédération de Russie – 57 sièges (48 sièges au scrutin proportionnel et 9 sièges dans les circonscriptions à mandat unique)
  - Russie Juste – pour la vérité – 27 sièges (19 sièges au scrutin proportionnel et 8 sièges dans les circonscriptions à mandat unique)
  - Parti libéral démocrate – 21 sièges (19 sièges au scrutin proportionnel et 2 sièges dans les circonscriptions à mandat unique)
  - « Nouvelles personnes » – 13 sièges (tous obtenus au scrutin proportionnel).

De plus,

- Les partis Rodina (La Patrie), Plateforme civique et Parti de la Croissance ont obtenu chacun un siège
- Cinq candidats indépendants ont été élus dans des circonscriptions à mandat unique.

### **IX. Conclusions et recommandations**

47. L'objectif de la mission d'évaluation des élections n'était pas de procéder à une évaluation politique du résultat des élections. Ses conclusions sont destinées à alimenter, le cas échéant, les travaux de la Commission de suivi de l'Assemblée, ainsi que ceux de la Commission de Venise, afin de répondre aux questions et préoccupations identifiées par la mission d'évaluation des élections.
48. La restriction du nombre d'observateurs déployés n'a pas permis à l'Assemblée de procéder à une mission d'observation des élections en bonne et due forme : l'objectif de la mission d'évaluation des élections était de recueillir des informations sur l'évolution du cadre juridique et électoral, et notamment sur toutes les préoccupations qui pouvaient y être liées, ainsi que de faire remonter des impressions du processus électoral forgées sur le terrain.
49. Dans ce contexte, la mission d'évaluation des élections, tout en remerciant les autorités russes pour la coopération dont elles ont fait preuve dans l'organisation de ses activités et en saluant les efforts fournis par la CEC pour assurer l'organisation logistique, technique et sanitaire du scrutin dans le contexte contraignant de la pandémie de COVID-19, regrette qu'une véritable mission internationale d'observation des élections n'ait pu être déployée.
50. La mission d'évaluation des élections regrette également que les préoccupations formulées précédemment au sujet du cadre juridique et des pratiques électorales n'aient pas été traitées, et qu'elles se soient encore renforcées. Elle fait part notamment de ses préoccupations concernant la

législation sur les « agents étrangers », qui a porté préjudice à certains candidats et partis politiques de l'opposition.

51. La mission d'évaluation des élections attend des autorités russes et de la délégation russe auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qu'elles renforcent leur coopération et leur dialogue politique avec les organes de suivi et de conseil du Conseil de l'Europe, et notamment la Commission de Venise, ainsi qu'avec la Commission de suivi de l'Assemblée, afin de répondre d'urgence aux préoccupations exprimées de longue date à propos du cadre juridique et des pratiques électorales.
52. Enfin, pour faciliter le suivi des conclusions et des recommandations figurant dans le présent mémorandum, je propose que le Bureau transmette celui-ci à la Commission de suivi et qu'il le déclassifie.

## **Annexe 1 - Programme des réunions préélectorales en ligne des 2-3 septembre 2021**

### **Jeudi 2 septembre 2021 (heure de Strasbourg)**

- 14.30-16.00 Réunion avec les ONG impliquées dans l'observation de la campagne électorale (organisées par le bureau du CdE à Moscou) :
- . Mouvement "Golos", M. Grigory Melkonyants, co-président
  - . Centre analytique Levada, M. Denis Volkov, directeur ad-intérim
  - . "St-Petersburg Observers", Mme Olga Dmitrieva
  - . "Centre pour la protection des droits des médias", Mme Galina Arapova, présidente
- 16.00-16.30 Réunion avec le parti "Yabloko", M. Vladimir Dorokhov, président adjoint

### **Vendredi 3 septembre 2021 (heure de Strasbourg)**

- 09.00-13.00 Réunions avec les partis politiques parlementaires de la Douma d'Etat (organisées par le secrétariat de la délégation de la Douma d'Etat)
- 9.00 – 9.30 Parti Russie Juste, M. Mikhail Emelianov
- 9.45. – 10.15 Parti Russie Unie, M. Petr Tolstoy
- 10.30 – 11.00 Parti communiste, M. Leonid Kalashnikov
- 11.15 – 11.45 Parti libéral démocrate. M. Vasilii Vlasov
- 12.00 – 13.00 Réunion avec la présidente, Mme Ella Pamfilova

## **Annexe 2 - Liste des participants (mission pré-électorale)**

**Président** : M. Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse

### **Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)**

M. Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse

### **Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)**

M. Joseph O'REILLY, Irlande

### **Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)**

Mme Liliana TANGUY, France

### **Groupe des conservateurs européens et Alliance démocratique (CE/AD)**

M. Ian LIDDELL-GRAINGER, Royaume-Uni

### **Groupe de la gauche unitaire européenne (GUE)**

M. George KATROUGALOS, Grèce

### **Commission de Venise**

Mme Maria Paloma BIGLINO CAMPOS, Espagne

### **Organisations non gouvernementales**

M. Grigory MELKONYANTS, Co-président, Mouvement "Golos"

M. Denis VOLKOV, Directeur par intérim, Centre analytique Levada

Mme Olga DMITRIEVA, Membre du Conseil, ONG « St.Petersburg Observers »

Mme Galina ARAPOVA, Présidente, ONG "Centre pour la protection des droits des médias"

### **Partis parlementaires n'appartenant pas à la Douma d'État**

M. Vladimir DOROKHOV, Président adjoint, Parti « Yabloko »

### **Les partis parlementaires à la Douma d'État**

Russie juste, M. Mikhail EMELIANOV

Russie unie, M. Petr TOLSTOÏ

Parti communiste, M. Leonid KALACHNIKOV

Parti libéral-démocrate, M. Vasilii VLASOV

### **Commission électorale centrale**

Mme Ella PAMFILOVA, Présidente

**Secrétariat de l'Assemblée**

M. Chemavon CHAHBAZIAN, Chef du Secrétariat, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

M. Artemy KARPENKO, Chef du Bureau du Secrétaire général de l'Assemblée

M. Bogdan TORCĂTORIU, Administrateur, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

Mme Danièle GASTL, Assistante, Division Observation des élections et coopération interparlementaire

Mme Anne GODFREY, Assistante, Division Observation des élections et coopération interparlementaire

**Secrétariat de la Commission de Venise**

M. Serguei KOUZNETSOV, Chef de division

**Bureau du Conseil de l'Europe à Moscou**

M. Petr SICH, Chef du Bureau

### Annexe 3

**MISSION D'ÉVALUATION DE L'APCE CONCERNANT LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES EN  
FÉDÉRATION DE RUSSIE  
Moscou, 17-20 septembre 2021  
Programme**

Jeudi 16 septembre 2021

Arrivée des membres de la délégation

Vendredi 17 septembre 2021

*(Hôtel National, Salle Slavyanskiy)*

- 9.00 – 9.45 Réunion de la délégation
- 10.00 – 13.00 Réunions avec les chefs/représentants des groupes politiques de la Douma d'État (les réunions auront lieu à l'hôtel National, elles seront organisées par le secrétariat de la délégation de la Douma d'État).
- 10h00-10h30 M. Alexey Chepa, vice-président du parti "Russie juste", vice-président de la commission des affaires internationales
- 10h30-11h30 M.Petr Tolstoy, membre du parti "Russie unie", vice-président de la Douma d'Etat et M.Leonid Slutsky, membre du Parti libéral-démocrate, président de la commission des affaires internationales
- 11h30-12h15 M. Sergey Obukhov, chef de cabinet adjoint du Parti communiste à la Douma d'Etat.
- 13.00 – 13.45 Réunion avec Galina Mikhaleva du parti Yabloko, (la réunion sera organisée par le bureau du CE à Moscou)

*(Commission électorale centrale)*

- 14.45-15.45 Rencontre avec le Président et les membres de la Commission électorale centrale (la rencontre sera organisée par le secrétariat de la délégation de la Douma d'État)
- 16.00 – 17.00 Réunion avec les ONG impliquées dans l'observation des élections (la réunion sera organisée par le bureau de la CE à Moscou).  
Denis Volkov du Centre Analytique Levada,  
Olga Dmitrieva de l'ONG "St. Petersburg Observers"  
Andrey Buzin du Mouvement "Golos"

Samedi 18 septembre 2021

- 10h00 – 10h45 Rencontre avec chauffeurs et interprètes
- Visites aux bureaux de vote à Moscou et dans la région de Moscou

Dimanche 19 septembre 2021

Visites des bureaux de vote à Moscou et dans la région de Moscou

Lundi 20 septembre 2021

- 9h00 – 10h00 Réunion de débriefing de la délégation

Départ des membres de la délégation

#### **Annexe 4 - Élections législatives en Fédération de Russie : déclaration de la mission d'évaluation des élections de l'APCE**

Suite à une décision du Bureau de l'Assemblée et à l'invitation des autorités russes, une commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) s'est réunie à Moscou, du 17 au 20 septembre 2021, sous la forme d'une mission d'évaluation des élections, composée de représentants des cinq groupes politiques. Un expert de la Commission de Venise a fourni un conseil juridique à la délégation.

En l'absence d'une véritable mission internationale d'observation des élections, la commission ad hoc de l'Assemblée n'a pas été en mesure de mener d'observation. Elle a toutefois eu l'occasion de visiter un certain nombre de bureaux de vote à Moscou et dans la région de Moscou les 18 et 19 septembre 2021.

Sur la base des informations recueillies dans le cadre de réunions pré-électorales à distance, des conclusions de la Commission de Venise, ainsi que des réunions sur place avec différents acteurs politiques, la Commission électorale centrale, des observateurs nationaux et des organisations de la société civile, l'objectif de la mission d'évaluation des élections était d'évaluer l'atmosphère générale de ces élections.

La délégation a apprécié la bonne coopération des autorités ainsi que le déroulement général sans heurts du scrutin les jours d'élection, tout en soulignant des préoccupations, exprimées notamment par certaines parties prenantes dans le champ politique, concernant le cadre et l'environnement électoraux qui semblent avoir eu un impact sur le processus électoral. Ces préoccupations seront résumées dans un mémorandum destiné au Bureau et fourniront des éléments au rapport sur le respect des engagements et obligations de la Fédération de Russie.

La mission d'évaluation des élections attend des autorités russes et de la délégation russe auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qu'elles poursuivent la coopération et le dialogue politique avec la Commission de suivi, afin de traiter des questions de longue date relatives aux pratiques, au cadre, et au processus électoraux.

Composition de la délégation :

Pierre-Alain Fridez (Suisse, SOC)

Joseph O'Reilly (Irlande, PPE/DC)

Jacques Maire (France, ADLE)

Alberto Ribolla (Italie, CE/AD)

George Katrougkalos (Grèce, GUE)