

5794.8

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

4 mars 1994
FDOC7038.AD1

Doc. 7038
Addendum I

ADDENDUM I

**au rapport d'activité du Bureau de l'Assemblée
et de la Commission Permanente**

Rapport d'information

sur les élections législatives en Russie ¹
(12 décembre 1993) ²

**(Rapporteur: M. ESPERSEN, Danemark,
Groupe socialiste)**

La commission ad hoc sur les élections en Russie s'est rendue dans le pays du 7 au 14 décembre 1993. Elle était composée de:

MM Daniel TARSCHYS (Suède, LDR), Président de la délégation
David ATKINSON (Royaume-Uni, GDE), Vice-Président
Ole ESPERSEN (Danemark, SOC), Rapporteur
Hallgrim BERG (Norvège, GDE)
Knut BILLING (Suède, GDE)
Wilfried BÖHM (Allemagne, PPE)
Bruno FERRARI (Italie, PPE)

1. Ce projet de rapport a été approuvé par la commission ad hoc le 27 janvier 1994 sous réserve de l'obtention des résultats complets des élections. Ceux-ci sont à présent disponibles, sauf en ce qui concerne les candidats non élus dans les différentes circonscriptions à scrutin uninominal. M. Korakas a préparé une opinion dissidente qui figure en annexe.

2. Le Bureau de l'Assemblée a autorisé la publication de ce rapport à sa réunion du 28 février 1994.

Efstratios KORAKAS (Grèce, GUE)
 Ernst MUEHLEMANN (Suisse, LDR)
 Borut PAHOR (Slovénie, SOC)
 Friedrich PROBST (Autriche, LDR)
 Victor RUFFY (Suisse, SOC)
 M^{me} Hanne SEVERINSEN (Danemark, LDR)
 M Jordi SOLE TURA (Espagne, SOC) ³

Secrétariat:

MM	Guy DUFOUR	(Commission ad hoc sur les élections en Russie)
	Geza MEZEI	(Commission ad hoc sur les élections en Russie)
M ^{me}	Tanja KLEINSORGE	(Commission ad hoc sur les élections en Russie)
M ^{me}	Farida JAMAL	(Commission ad hoc sur les élections en Russie)
MM	Jiri VOGL	Direction des Affaires politiques
	Jack HANNING	Chef de Division, relations avec la presse
	Jean-Pierre GUGLIELMI	Attaché de presse

Consultants:

MM. Ger P. VAN DEN BERG, Professeur, Université de Leiden
 Michel LESAGE, Professeur, CNRS, France
 Hans-Georg HEINRICH, Professeur, Université de Vienne.

La commission a eu une série d'entretiens à Moscou les 7, 8 et 9 décembre, puis les 13 et 14 décembre. Elle s'est divisée en trois groupes du 9 au 13 décembre:

- MM. Tarschys, Berg, Billing, Espersen, Korakas et Probst ont suivi les élections à Moscou;
- MM. Atkinson, Böhm, Ferrari, Pahor et M^{me} Severinsen se sont rendus à Kazan du 9 au 13 décembre;
- MM. Muehlemann, Ruffy et Sole Tura ont observé les élections à Rostov-sur-le-Don du 9 au 13 décembre.

La mission parlementaire avait été précédée d'une mission préparatoire d'experts à Moscou du 14 au 20 novembre, dont les résultats se sont avérés d'une très grande utilité.

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de la demande d'adhésion de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe.

-
3. SOC = Groupe socialiste
 PPE = Groupe du parti populaire européen
 GDE = Groupe des démocrates européens
 LDR = Groupe libéral, démocrate et réformateur
 GUE = Groupe pour la gauche unitaire européenne

Nous examinerons successivement:

- le contenu et la portée du vote
- l'observation des élections
- l'évaluation du processus électoral.

Il convient de noter que le présent rapport a été approuvé par 13 membres sur 14 de la délégation d'observateurs. M. Korakas a présenté une opinion dissidente qui figure en annexe.

I. LE CONTENU ET LA PORTEE DU VOTE

Les élections du 12 décembre 1993 avaient pour but d'élire les membres de la Douma d'Etat et du Conseil de la Fédération, à la suite de la dissolution du Soviet Suprême de la Russie le 21 septembre 1993. Le même jour les quelque 106 millions d'électeurs étaient appelés à se prononcer sur le projet de constitution publié le 10 novembre 1993.

1. Les élections législatives

Elles se sont déroulées sur la base du règlement relatif à l'élection des députés à la Douma d'Etat, de celui pour l'élection au Conseil de la Fédération, et du projet de constitution.

Les élections du 12 décembre 1993 ont créé une nouvelle structure parlementaire à deux chambres, l'Assemblée Fédérale. Le Conseil de la Fédération (Chambre haute) comprendra en principe 178 membres (deux pour chacun des "sujets" de la Fédération). La Douma d'Etat (Chambre basse) sera composée de 450 députés, 225 étant élus dans des circonscriptions à scrutin uninominal (majorité relative et un seul tour de scrutin) et 225 sur des listes fédérales à la proportionnelle.

Selon la constitution approuvée le 12 décembre, les parlementaires sont élus pour un mandat de 4 ans; toutefois des dispositions transitoires ont prévu que le mandat de ceux élus le 12 décembre 1993 serait limité à 2 ans. Dans une vingtaine de mois s'ouvrira donc en Russie une nouvelle campagne électorale.

a. Le Conseil de la Fédération

Dans chaque "sujet" de la Fédération, les électeurs devaient choisir deux candidats (au cas où moins de trois se présentaient, comme au Tatarstan, les élections ont été reportées).

Ceux-ci figuraient à titre individuel sur les bulletins de vote. Pour qu'une candidature soit retenue, il fallait soumettre à la commission électorale une liste de signatures représentant au moins 1 % des électeurs de la circonscription avant le 14 novembre 1993.

b. La Douma d'Etat

L'électeur devait procéder à deux votes:

- un vote pour un candidat dans le cadre des 225 circonscriptions à scrutin uninominal. Les candidatures pouvaient être présentées de deux manières : soit par un des 13 blocs électoraux ayant recueilli plus de 100.000 signatures; soit en soumettant avant le 14 novembre 1994 une liste de signatures d'au moins 1 % de l'électorat de la circonscription;
- un vote pour un bloc électoral afin d'élire 225 députés à la proportionnelle. Seuls sont représentés à la Douma les blocs électoraux ayant dépassé le seuil de 5 % des suffrages.

c. Les élections locales

Dans un certain nombre de "sujets" de la Fédération, notamment dans la région de Moscou, ont également eu lieu le 12 décembre des élections locales (suivies par une délégation de la Conférence Permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe), mais la plupart d'entre elles se dérouleront dans les six premiers mois de 1994.

d. Les blocs électoraux

Fin octobre 1993, 35 alliances électorales ("blocs" selon la terminologie russe) ont présenté leur candidature à la commission électorale centrale. 21 d'entre elles seulement ont remis avant la date-limite du 6 novembre leurs listes de signatures à cette même commission. Celle-ci en a retenu 13 après une vérification des signatures réalisée confidentiellement, sans observateurs. Selon les informations données par la commission, parmi les 8 blocs non retenus, 7 n'avaient pas le nombre de signatures suffisant. Le huitième n'avait pas respecté la règle selon laquelle pas plus de 15 % de ces signatures ne pouvaient être recueillies dans le même "sujet" de la Fédération.

Voici les treize blocs ayant participé aux élections, classés en quatre catégories:

1. *Libéraux* (partisans des réformes)
 - Choix de la Russie
 - Bloc "Iavlinsky-Boldyrev-Lukine"
 - Parti de l'Unité et de l'Entente russe
 - Mouvement des réformes démocratiques de la Russie
2. *Centristes* (pour l'économie de marché, mais sans thérapie de choc)
 - Union civile pour la stabilité, justice et progrès
 - Parti démocratique de Russie
 - L'avenir de la Russie - les nouveaux noms
3. *Ultra-nationalistes et communistes* (anti-Eltsine et nostalgie du passé)
 - Parti agraire de la Russie
 - Parti communiste de la Fédération de Russie
 - Parti libéral démocratique

4. *Partisans d'intérêts particuliers* (défense d'intérêts de certaines catégories de citoyens)

- Mouvement constructif écologique de la Russie
- Les femmes de la Russie
- Dignité et charité.

e. **Les commissions électorales**

Il y en a trois catégories:

- la commission électorale centrale, présidée par Nikolai Riabov. Les vingt autres membres ont été eux aussi désignés par le Président Eltsine sur la base de recommandations pour moitié des conseils régionaux, pour moitié des administrations régionales;
- les commissions électorales de circonscription;
- les commissions électorales de district: le jour des élections chaque alliance électorale ou candidat avait le droit de nommer un maximum de 5 observateurs qui pouvaient assister aux activités du bureau de vote jusqu'à la fin du dépouillement du scrutin.

f. **Le financement**

Les règlements relatifs aux élections à la Douma d'Etat et au Conseil de la Fédération prévoyaient que les candidats et les blocs électoraux avaient le droit d'utiliser leurs moyens propres et des contributions volontaires. Ils interdisaient toutefois "les contributions émanant d'Etats, d'organisations et de citoyens étrangers, de personnes morales russes avec participation étrangère ainsi que des organisations internationales et des associations internationales".

Au plus tard 60 jours après la publication des résultats par circonscription, les alliances électorales et les candidats seront tenus de présenter les sources de leurs recettes et les dépenses liées à la campagne électorale.

2. **La constitution**

Le 12 décembre 1993, les électeurs étaient également appelés à se prononcer sur le projet de constitution publié le 10 novembre. Ce projet ne pouvait être adopté que si la moitié au moins de l'électorat prenait part à la consultation et si plus de 50 % des votants l'approuvaient.

Par rapport aux projets précédents, celui qui a été soumis aux électeurs le 12 décembre se caractérise par une importante limitation des pouvoirs des "sujets" de la Fédération, dont le droit de sécession n'est pas reconnu.

Par ailleurs, les pouvoirs du Président sont renforcés; il choisit le Premier ministre et peut dissoudre la Douma d'Etat si celle-ci rejette à trois reprises la candidature qu'il présente au poste de Premier Ministre et au cas où elle exprime sa défiance au Gouvernement deux fois dans l'espace de trois mois.

Enfin le pouvoir législatif de l'Assemblée Fédérale (Douma et Conseil) est relativement limité: une loi fédérale ne peut être adoptée qu'à la majorité des voix du nombre total des députés à la Douma d'Etat et, en cas d'opposition du Conseil de la Fédération, que si au moins deux tiers du nombre total des députés votent en sa faveur.

Finalement, le projet de constitution a été approuvé par 58,4 % des votants avec un taux de participation de 54,8 %.

II. L'OBSERVATION DES ELECTIONS

La commission ad hoc de l'Assemblée s'est rendue en Russie à l'invitation de M. Nikolai Riabov, Président de la commission électorale centrale.

1. MOSCOU

Voici, dans l'ordre chronologique, les activités auxquelles elle a participé à Moscou:

- dîner de travail à l'Ambassade de Suède;
- entretiens avec des représentants de la Cour d'arbitrage sur les médias, de la commission électorale centrale et de plusieurs blocs électoraux;
- rencontre avec M. Sergueï Filatov, chef de l'administration présidentielle;
- réunion avec des représentants des médias;
- rencontre avec M. Ramichvili, directeur du département des droits de l'homme au Ministère des Affaires étrangères;
- échange de vues avec des représentants du Comité d'Helsinki sur les droits de l'homme;
- participation à une réunion d'information organisée à l'Ambassade de France par le Centre de l'Union Européenne pour les observateurs;
- participation à une réunion d'information organisée par la CSCE;
- rencontre avec M. V. Tchourkine, vice-ministre des Affaires étrangères;
- échange de vues avec M^{me} Magdalena Hoff, Présidente de la délégation d'observateurs du Parlement Européen;
- visite de 63 bureaux de vote à Moscou, Kazan, Rostov-sur-le-Don et leurs environs;
- participation à une émission de télévision au Kremlin;
- rencontre avec M. Riabov, Président de la commission électorale centrale;
- participation à une réunion d'évaluation des élections organisée par la CSCE à l'Ambassade de Suède;
- conférence de presse;

- dîner de travail à l'Ambassade de Belgique;
- participation à une réunion d'évaluation organisée par le Centre de l'Union Européenne pour les observateurs à l'Ambassade de France.

Le dimanche 12 décembre, MM Tarschys, Berg, Billing, Espersen, Korakas, Probst, van den Berg, Lesage et Heinrich ont visité 44 bureaux de vote à Moscou et ses environs. Ces bureaux ont été choisis au hasard et n'ont pas été avertis par la délégation de sa visite. Quelques-uns ont été visités dès l'ouverture du scrutin. La délégation a également suivi le dépouillement du scrutin dans divers endroits. De plus, le lendemain du vote, trois membres de la délégation ont été appelés par des observateurs locaux du District administratif sud de Moscou (commissions électorales de district n° 196 et 257). Les représentants de différents partis (Parti démocratique de Russie, Parti communiste) et des candidats indépendants ont porté les irrégularités suivantes à l'attention de notre délégation: d'une part, les observateurs locaux n'étaient pas autorisés à accéder au bureau de vote, c'est-à-dire que l'observation n'était pas permise pendant les opérations de vote; d'autre part, le second dépouillement du scrutin, qui a eu lieu le lendemain du vote, ne pouvait pas non plus être suivi par des représentants des partis; enfin, selon les informations des observateurs locaux, le dépouillement était effectué non pas par les membres de la commission électorale, mais par l'administration du district. Cet incident mérite d'être mentionné, car il montre bien que les observateurs locaux étaient informés de la mission des observateurs internationaux et qu'ils ont essayé d'en tirer profit.

La délégation a noté un certain nombre d'imperfections dans le processus électoral qui devraient être évitées lors de prochaines élections, notamment en ce qui concerne la liberté de la presse pendant la campagne électorale, l'information des électeurs, la composition de certaines commissions électorales et le secret du vote. Elle n'a toutefois pas constaté de violations flagrantes de la réglementation en vigueur et elle a conclu de manière générale que les élections du 12 décembre ont été pluralistes et organisées de manière professionnelle.

2. KAZAN

Il semble que l'envoi d'un groupe d'observateurs dans la république du Tatarstan (notamment dans sa capitale, Kazan) présentait un intérêt particulier, cette république ayant fait montre de velléités séparatistes et ayant tenu, en 1992, un référendum en faveur du renforcement de son autonomie.

a. Programme

Les autorités du Tatarstan ont déclaré n'avoir jamais été informées de la visite du groupe d'observateurs, bien que le groupe ait été assuré du contraire à Moscou. Par conséquent, il fallut mettre au point un programme à notre arrivée.

A la veille des élections, le groupe a rencontré les deux commissions électorales locales de district (des districts de Moskovski et Privolski), le Président du Soviet suprême du Tatarstan, M. Mukhametchine, le maire de Kazan, M. Iskhakov, et le Premier ministre adjoint de la République du Tatarstan (responsable de l'organisation des élections), M. Khaïrouline.

En outre, plusieurs interviews ont été accordées à la radio et à la télévision du Tatarstan et une conférence de presse télévisée a été organisée. Au cours de la phase

préparatoire des élections, le groupe d'observateurs a également rencontré le rédacteur en chef du journal en langue russe *Tatarstan Izvestiya*, des représentants de l'Institut démocratique national des questions internationales (USA) et de l'Institut européen des médias.

Le jour des élections, le groupe d'observateurs s'est scindé en deux, une partie est restée à Kazan tandis que l'autre se rendait dans les villages périphériques. Les deux groupes se sont rendus dans 9 bureaux de vote au hasard et ont rencontré quatre candidats ainsi que les observateurs locaux des mouvements nationaux tatars et du parti communiste. Le groupe s'est réuni le soir pour assister à la clôture d'un bureau de vote du centre de Kazan et au dépouillement des votes ainsi qu'à la préparation du protocole électoral officiel.

b. Déroulement du scrutin

Le groupe a constaté que les élections se sont déroulées d'une manière acceptable qui était, en effet, à l'image des pratiques suivies dans les Etats membres. Il tient à féliciter les deux commissions électorales de district qu'il a rencontrées pour la conscience professionnelle dont elles ont fait preuve dans l'accomplissement de leur tâche.

Cependant, il était inévitable que des imperfections se fassent jour au détriment des électeurs. Ainsi, le nombre des cartes d'électeurs était apparemment insuffisant, tout comme celui des informations envoyées à l'avance relatives à l'emplacement et aux heures d'ouverture des bureaux de vote, sans compter le déplacement de bureaux de vote dans des lieux difficilement accessibles pour les électeurs. En outre, l'organisation de trois scrutins séparés a compliqué la tâche des électeurs, d'autant plus que, sur le bulletin de vote, pour l'élection des députés à la Douma d'Etat, le nom des candidats ne s'accompagnait pas de leur affiliation à tel ou tel parti. De surcroît, contrairement — semble-t-il — aux lois électorales, les bulletins de vote n'étaient imprimés qu'en langue russe (or, le Tatarstan est une république ayant deux langues officielles). Le groupe d'observateurs espère que de telles insuffisances ne se reproduiront plus lors de futures élections.

c. Le processus électoral

La situation au Tatarstan, marquée par l'attitude négative du gouvernement à l'égard des élections et, plus particulièrement, à l'égard de la consultation sur le projet de Constitution, explique en partie la très faible participation des électeurs et la forte proportion de bulletins nuls. Une autre raison réside dans la volonté du Tatarstan d'obtenir sa souveraineté et l'indépendance par rapport à Moscou. Le 21 mars 1992 s'est tenu un référendum auquel 82% des électeurs ont participé et 61,4 % se sont prononcés en faveur de la souveraineté et de l'indépendance. Comme en outre les partis ont manifesté peu d'empressement à présenter des candidats, de nouvelles élections devront avoir lieu au Tatarstan au cours des douze prochaines semaines.

Le groupe doit également faire état des plaintes qu'il a entendues de la part de deux candidats russophones, qui prétendaient qu'ils n'auraient pas bénéficié d'une entière liberté d'expression (par exemple, à la suite de l'interdiction le 29 septembre 1993 du journal en langue russe "Kazanski Telegraf") et que les médias officiels auraient fait preuve de partialité pendant la campagne.

d. Conclusion

Le groupe peut affirmer que les élections qui ont eu lieu au Tatarstan ont été libres, équitables et bien organisées. Il regrette que les électeurs aient été découragés de voter et que de nouvelles élections doivent être organisées en raison de la trop faible participation (inférieure au minimum requis de 25 %).

3. ROSTOV-SUR-LE-DON

Le Groupe a choisi de se rendre dans la région de Rostov pour les raisons suivantes: cette région est connue pour ses tendances politiques conservatrices et pour sa défiance à l'égard du Gouvernement central de Moscou et de la réforme économique "lancée sur les chapeaux de roue". L'agglomération de Rostov est fortement industrialisée et compte de nombreuses usines vétustes, qui doivent aujourd'hui faire face à de graves problèmes économiques. En outre, avec l'éclatement de l'Union soviétique, la région est redevenue un "district frontière", directement menacé par l'instabilité causée par les guerres qui sévissent en Transcaucasie. Enfin, à la suite de consultations avec d'autres missions d'observateurs internationaux, il est apparu clairement que peu de délégations internationales étaient prévues à Rostov.

a. Programme

Le Groupe a été accueilli à l'aéroport de Rostov par un représentant de l'administration régionale, qui avait, certes, été informé de la visite du Groupe d'observateurs, mais, à l'évidence, peu de temps auparavant. Avec son aide, le programme suivant a été mis en place pour la délégation:

- rencontre avec M. Youravlov, Président de la commission électorale de la région de Rostov;
- conférence de presse, dans les locaux de l'administration régionale, au sujet de la mission du Groupe;
- participation à (et observation de) la réunion électorale organisée par l'équipe de M. Shahrai, Premier Ministre adjoint, dirigeant du Parti de l'Unité et de l'Entente russe (M. Shahrai, ancien étudiant de l'Université de Rostov, clôturait sa campagne dans cette ville);
- rencontre avec M. Yemeljanov, Gouverneur adjoint de la région de Rostov, responsable de la coopération économique internationale;
- discussions avec les candidats des partis en lice:
 - M. Lutov, qui représente le "bloc" "Iavlinski-Boldyrev-Lukine"
 - Mme Amelina, rédacteur en chef adjoint du journal "Rostov Soir", qui représente le parti "Choix de la Russie"
 - M. Bardakov du Parti démocratique de Russie.

Le jour des élections, les observateurs se sont subdivisés en trois groupes: l'un est resté à Rostov (M. Mühlemann), et les deux autres se sont rendus à Asov (M. Ruffy) et à Novoherkask (M. Sole Tura).

Le Groupe s'est rendu dans 10 bureaux de vote au total, situés dans ces différentes villes et a rencontré les observateurs locaux de la Ligue des vétérans (proche du Parti communiste) et du mouvement cosaque. Les trois sous-groupes d'observateurs se sont réunis dans l'après-midi pour rencontrer les représentants de la presse et de la télévision locale et leur faire part de leurs premières observations. Dans la soirée, le groupe de M. Mühlemann s'est à nouveau rendu au bureau de vote de Rostov afin d'assister à la fermeture du bureau et au dépouillement des votes, ainsi qu'à la préparation du protocole électoral officiel.

b. Déroulement des élections - impression générale

En règle générale, les observateurs électoraux ne sont pas en mesure de détecter des fraudes sournoises ou isolées. L'observation d'élections a donc pour principal objectif de découvrir les pratiques irrégulières délibérées, généralisées ou préméditées. En ce sens, le Groupe qui s'est rendu à Rostov a entièrement rempli sa mission et en est arrivé à la conclusion que les élections dans la région concernée se sont déroulées librement et loyalement. D'ailleurs, le groupe d'observateurs a été à plusieurs reprises frappé par le professionnalisme et l'engagement dont les commissions électorales observées ont fait preuve dans l'accomplissement de leur tâche. Dans les bureaux de vote, les listes électorales et autres documents officiels étaient parfaitement corrects; l'identification des votants a été effectuée conformément à la loi et les observateurs n'ont relevé aucune tentative induue d'influence sur les électeurs, ni dans les bureaux de vote, ni à proximité de ceux-ci.

Au nombre des imperfections, ils ont observé de longues queues et des goulots d'étranglement devant les bureaux de vote - ce qui a gêné les électeurs - et, chose plus grave, le secret du vote n'a pas toujours été assuré. Les quatre bulletins de vote se sont souvent révélés trop compliqués pour les électeurs, d'où le pourcentage relativement élevé de bulletins non valables que les observateurs ont constaté dans les bureaux de vote visités.

Il reste que le Groupe n'a remarqué aucune irrégularité majeure et ne peut que corroborer les dires des autres observateurs, à savoir que les élections dans la région de Rostov se sont déroulées librement, équitablement et sans heurts.

III. L'EVALUATION DU PROCESSUS ELECTORAL

Les élections du 12 décembre 1993 se sont déroulées dans un contexte particulier, un peu plus de deux mois après la dissolution du Soviet Suprême, les événements tragiques des 3 et 4 octobre à Moscou et l'état d'urgence qui y a été instauré jusqu'au 18 octobre.

Il s'agissait des premières élections pluralistes que la Russie ait connues depuis plus de 75 ans; les partis et mouvements politiques ont eu peu temps pour s'y préparer et nombre d'entre eux ont constitué à la hâte des "blocs" électoraux souvent très hétérogènes.

Les électeurs ne disposaient que d'un court délai pour s'informer sur les programmes des alliances électorales et le projet de constitution. Interrogées sur leurs impressions à la sortie du bureau de vote, plusieurs personnes ont répondu à notre délégation: "Ça n'est plus comme avant; avant c'était la fête, on votait pour quelqu'un

qu'on connaissait et on savait pourquoi on votait, aujourd'hui on a dû faire un choix. On a rempli un devoir, on a voté pour un espoir, on espère qu'il ne sera pas déçu".

Ces élections ont aussi été marquées par une campagne électorale au cours de laquelle les médias, et notamment la télévision, ont joué un rôle essentiel. Quant au scrutin du 12 décembre proprement dit, il s'est déroulé dans le respect de la réglementation en vigueur.

1. Les médias

A la suite des événements des 3 et 4 octobre à Moscou, dix journaux d'opposition ont été interdits. La censure et l'autocensure ont été imposées à la presse puis progressivement relâchées. Afin d'assurer la neutralité des médias d'Etat, une Cour d'arbitrage a été mise en place. Le Président de la chaîne de télévision Ostankino, V. Braguine, a dû se retirer de la liste fédérale du "Choix de la Russie" sur laquelle il figurait.

Toutes les alliances électorales ayant présenté des listes fédérales ont eu accès à la télévision d'Etat gratuitement et pour une égale durée. A partir du 22 novembre, les deux chaînes de télévision d'Etat ont réservé une heure de programme par jour que les "blocs" électoraux pouvaient utiliser à leur guise, leur ordre d'apparition étant tiré au sort. De plus, chaque candidat a eu droit à une déclaration à la télévision d'Etat et à une autre à la radio d'Etat, et les alliances électorales pouvaient faire de la publicité électorale à la télévision à leurs propres frais.

Dans un récent rapport d'expert préparé par M. van den Berg, Professeur de l'Université de Leiden, à l'intention de l'Assemblée Parlementaire, le fonctionnement de la presse et de l'information au cours de la période préélectorale en Russie a toutefois fait l'objet de sévères critiques en ce qui concerne notamment:

- les subventions gouvernementales à la presse écrite
- les difficultés imposées à la presse d'opposition
- le remplacement de plusieurs rédacteurs en chef, notamment de la Pravda
- les obstacles aux abonnements à certains journaux
- la suppression de plusieurs journaux d'opposition
- l'apparition à la télévision de membres du Gouvernement candidats aux élections.

Toutefois, les inégalités qui ont pu être constatées dans l'accès aux médias et les entraves à la liberté de la presse n'ont pas eu le résultat escompté, comme le prouvent les résultats des élections.

2. Le scrutin du 12 décembre

Les quelque 94.000 bureaux de vote étaient ouverts de 8 h 00 à 22 h 00. Après s'être fait enregistrer sur la liste électorale de son bureau de vote, chaque électeur recevait 4 bulletins de vote (5 dans les quelques circonscriptions où se déroulaient simultanément des élections locales). Sur le premier bulletin, il devait choisir l'une des listes de candidats

des blocs électoraux se présentant au niveau fédéral, sur le deuxième un candidat à la Douma d'Etat pour la circonscription à scrutin uninominal, sur le troisième deux candidats au Conseil de la Fédération et, dans le quatrième, barrer le "niet" s'il approuvait la constitution ou le "da" s'il votait contre. Ensuite il glissait l'ensemble des bulletins dans une urne scellée.

Quant au dépouillement du scrutin, il a commencé à 22 h 00 par la destruction des bulletins non utilisés; ensuite les urnes étaient ouvertes par le Président de la commission électorale et les bulletins classés selon le scrutin. Le décompte pouvait alors se faire.

Dans l'ensemble, le scrutin s'est déroulé de manière conforme à la réglementation en vigueur dans les bureaux de vote visités par les membres de notre délégation. Les quelques irrégularités constatées sont, dans une large mesure, à mettre sur le compte des traditions électorales russes et la complexité du scrutin.

Elles concernaient notamment:

- le secret du vote: dans chaque bureau de vote il y avait des isolements, mais assez peu d'électeurs les utilisaient; la délégation a pu constater que parfois plusieurs personnes étaient présentes dans un même isolement et que d'autres votaient assises à une table en se consultant mutuellement. Ces pratiques s'expliquent notamment par la complexité et la nouveauté pour les électeurs russes de ce type de scrutin ainsi que par le fait que l'utilisation de l'isolement ne fait pas partie de la tradition russe. Elles ne sont pas apparues à notre délégation comme contraires à la liberté de vote;
- les bulletins de vote: de nombreux électeurs ont été déroutés par le fait que, sur les bulletins pour la Douma d'Etat dans les circonscriptions à scrutin uninominal, les candidats étaient listés sans mention du "bloc" auquel ils appartenaient. Il s'agit là certainement d'une décision délibérée des candidats eux-mêmes, dont beaucoup étaient d'ailleurs indépendants. Il faudra toutefois veiller à ce que l'électeur soit mieux informé à l'avenir, car cela pourrait avoir de graves conséquences;
- les commissions électorales: les commissions électorales de district étaient souvent désignées par les entreprises ou institutions dominantes du district après acceptation de la préfecture. Il s'agit là d'une pratique traditionnelle en Russie qu'il faudra certainement améliorer pour garantir la neutralité des commissions électorales;
- accès d'observateurs aux bureaux de vote: il semble que, dans certains bureaux de vote, l'accès des observateurs des "blocs" et des candidats ait été entravé. Des vérifications s'avèrent nécessaires.

Malgré ces imperfections, notre délégation, qui a été admise et très bien reçue dans tous les bureaux de vote qu'elle voulait visiter, n'a pas constaté d'irrégularités majeures dans le scrutin du 12 décembre. Cette impression a été partagée par la grande majorité des autres observateurs internationaux.

Le lendemain des élections, notre délégation s'est entretenue avec M. Riabov, Président de la commission électorale centrale, du déroulement du scrutin. M. Riabov s'est déclaré tout à fait disposé à prendre en considération les recommandations que pourrait

présenter le Conseil de l'Europe pour améliorer le système électoral en Russie. N'oublions pas que les prochaines élections législatives s'y tiendront au plus tard dans deux ans.

CONCLUSION

A l'issue de sa mission d'observation des élections législatives du 12 décembre 1993 dans la Fédération de Russie, la commission ad hoc du Bureau de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe

- considère que, sur le plan technique, les opérations électorales se sont déroulées le jour du scrutin de manière correcte et généralement conforme à la réglementation en vigueur, malgré quelques lacunes;
- a constaté quelques aspects du processus électoral russe qui diffèrent des pratiques généralement suivies en Europe et qui devraient être portés à l'attention des autorités russes (par exemple la manière dont sont désignées certaines commissions électorales);
- note que, si la campagne électorale a fait apparaître certaines inégalités de chances entre les différents "blocs" électoraux et candidats, notamment sur le plan de l'accès aux médias, les élections législatives du 12 décembre 1993 en Russie ont été libres et démocratiques.

ANNEXE**Opinion dissidente de M. Efstratios KORAKAS**

Vu que mon avis sur le contenu et les conclusions du rapport Espersen sur les élections en Russie ne concorde pas avec celui des autres membres de la commission ad hoc, je vous prie de bien vouloir prendre connaissance de certaines vues et remarques à ce sujet.

Il est à mon avis nécessaire de ne pas se limiter à une observation pure et simple du déroulement des élections le jour-même du scrutin, mais de tenir compte aussi des conditions dans lesquelles a eu lieu la campagne électorale et le pays fut conduit aux élections. Sinon, comme l'a observé un dirigeant de l'opposition russe, ce serait comme si l'on assistait à un match de football avec une équipe jouant à jeun et un but quatre fois plus grand que le but adverse, et que nous nous demandions uniquement si le ballon est bien rond et les arbitres bien là. Je crains que certains observateurs se sont malheureusement limités à ce jeu-là.

PROCLAMATION DES ELECTIONS

Dans ce qu'il faut appeler véritablement par son nom, à savoir un coup d'Etat, le président Eltsine a aboli la Constitution en vigueur et dissous le Soviet suprême, s'est accordé les pleins pouvoirs et a proclamé des élections générales pour le mois de décembre.

Les 3 et 4 octobre, il a noyé dans le sang les défenseurs du parlement, les députés légalement élus défendus par le peuple de Moscou. Plus de mille personnes ont ainsi été tuées. L'état d'urgence a été décrété, alors que la terreur se répandait sur tout le pays. Tous les partis de l'opposition - la véritable opposition - ont été interdits et les journaux fermés. Il faut signaler ici que dans tous nos déplacements, on a pu distinguer chez les gens le vif souvenir de ces événements sanglants. Aujourd'hui encore, des dizaines d'hommes politiques sont incarcérés, parmi lesquels MM. Khasbulatov, Routskoï, Ampilov (PC ouvrier de Russie) et Makasov (PC de la Fédération russe).

ELECTIONS ET DISPOSITIONS ELECTORALES

Les élections ont été régies par un décret du président Eltsine, auquel le chef de l'Etat russe apportait quotidiennement des amendements jusqu'à la veille du scrutin, afin de servir ses desseins personnels, à savoir notamment le vote de son projet de constitution.

Ainsi, si la loi en vigueur, signée par B. Eltsine, exigeait que le référendum soit approuvé par 50%+1 des inscrits, le président a contourné cette loi par un décret présidentiel en appelant le référendum "Scrutin du peuple entier"; il suffisait par ce subterfuge que la proposition de nouvelle Constitution soit votée par 25%+1 des inscrits - et avec une participation de 50%+1 des inscrits seulement!!!

Il faut noter également que la participation minimale requise aux élections pour la désignation des deux corps représentatifs était de 25%+1 des inscrits, ce qui signifie qu'un parti pouvait s'adjuger la majorité des sièges avec un score de 10-12% !

Par ailleurs, la commission électorale centrale a été désignée en personne par le président Eltsine, après qu'il eut dissous l'instance en vigueur élue légalement depuis 1990, et qui avait organisé l'élection présidentielle de 1991, ainsi que deux référendums, notamment en avril 1993, et d'autre part elle a pu avoir la main mise en cascade sur toutes les autorités électorales compétentes jusque dans les simples bureaux de vote.

Le président Eltsine a refusé de soumettre au référendum, comme il le devait, deux autres projets de constitution qui avaient été déposés dans les délais prévus pour être soumis au référendum, et ce bien que l'un d'eux eût rassemblé 1.300.000 signatures et bénéficiât de l'appui de plusieurs députés dans le cadre du Comité d'initiative pour le projet soviétique de Constitution.

Notons encore la période pré-électorale absolument insuffisante pour un pays comme la Russie (superficie, problèmes de transports et d'administration). Plusieurs formations politiques d'opposition, qui furent à la fin autorisées à participer aux élections, l'ont été uniquement à quelques jours de l'expiration du délai pour le rassemblement des signatures nécessaires - 4 à 5 jours dans certains cas -, alors que là encore le décompte s'est fait dans des conditions inacceptables, en l'absence de représentants des partis ou d'observateurs indépendants, et sans possibilité d'appel. Cette situation a conduit à l'exclusion pure et simple de plusieurs formations.

Le parti de l'Union populaire de Russie a dénoncé avant les élections l'irruption dans ses bureaux d'hommes armés et masqués qui, sous prétexte de poursuivre une "personne dangereuse en fuite", en ont profité pour subtiliser des listes de 25.000 signatures rassemblées pour la candidature du parti !

CAMPAGNE ELECTORALE

L'inégalité entre les partis en lice a été plus que flagrante et a pris dans certains cas des proportions suffisantes pour dénoncer une distorsion de l'image politique de la Russie.

Il a été rigoureusement interdit à tout parti ou candidat de critiquer le projet de constitution du président Eltsine, qui dans une déclaration n'avait pas hésité à traiter toute personne qui s'y opposerait de vouloir le mal de la Russie et la guerre civile, ainsi que d'avoir des relations avec la mafia. La presse d'opposition a été interdite, que ce soit par des mesures administratives ou par étouffement économique. Notons à titre indicatif que le ministre de la presse et de l'information et vice Premier ministre russe M. Choumeïko a continué à interdire la parution de la "Sov. Rossia" bien que le quotidien ait eu gain de cause dans deux procès. Pour tous les journaux d'opposition, M. Choumeïko a posé une série de conditions à leur réparation: (1) changement de titre, (2) changement de rédacteur en chef et de suppléant, (3) changement de politique et enfin (4) une déclaration que le journal procédait à ces changements volontairement et non sous la contrainte.

Au total quatorze journaux à Moscou et des dizaines pour l'ensemble du pays ont été interdits.

Cette distorsion a été relevée tout aussi bien au niveau de l'accès aux médias, avec la quasi-exclusion de l'opposition et une propagande scandaleuse en faveur du bloc gouvernemental et du parti de Jirinovski. Citons aussi la suppression d'une série d'émissions de TV, dont "600 secondes", "Maison russe" etc. Citons encore l'infraction à

la légalité et aux dispositions qui interdisaient le financement par des intérêts privés et étrangers de la campagne électorale des partis au profit du "Choix de la Russie" dont une partie de la campagne a été financée par des capitaux américains en même temps qu'un spot publicitaire pour les privatisations.

Relevons enfin l'inégalité de traitement au niveau de la publicité électorale à la télévision, où le bloc gouvernemental a bénéficié de facilités de paiement à crédit, alors que les partis de l'opposition devaient payer au comptant.

Sans oublier la possibilité accordée uniquement aux cadres gouvernementaux de visiter des lieux interdits aux autres candidats - forces armées etc. - visites opérées en l'absence totale de témoins et notamment de la presse.

CONTENU ET PORTEE DU VOTE

L'électorat fut appelé à élire deux corps représentatifs qui n'étaient institués par aucune loi ou constitution. Le Conseil de la Fédération et la Douma d'Etat n'étaient en effet prévus que dans le projet de constitution de Boris Eltsine, soumis au référendum le même jour que les élections, et présenté aux électeurs comme "la constitution", soit un vice de forme induisant en erreur le corps électoral.

Dans une remarque aux autorités par laquelle nous leur demandions ce qu'il adviendrait des deux corps si la constitution n'était pas votée, la réponse est venue sur le champ et a coupé court à toute alternative: "pas d'inquiétude, la constitution sera votée". Chose promise, chose due, comme l'a annoncé d'ailleurs dès l'après-midi (15h00-16h00), bien avant la fermeture des urnes, le président Eltsine !

Il ne faut pas manquer de mentionner ici la suspension du fonctionnement de la Cour constitutionnelle suprême jusqu'à l'élection de la nouvelle Douma, de sorte à interdire toute possibilité d'appel, ainsi que le découpage au gré des sympathisants de Eltsine pour les circonscriptions uninominales d'où devaient être élus 225 députés, alors que le système précédent prévoyait un nombre égal d'inscrits pour toutes ces circonscriptions. Au contraire, aux élections du 12 décembre, les circonscriptions pro-Eltsine avaient 450.000 inscrits, alors que les circonscriptions hostiles au président 590.000 inscrits.

Enfin, l'absence totale d'information de l'électorat sur le projet de constitution du président Eltsine, puisqu'il n'a été tiré qu'à 1 million d'exemplaires pour toute la Russie et soumis au jugement du public uniquement pour un mois.

RESULTATS DU SCRUTIN

On peut s'interroger pourquoi les résultats définitifs officiels n'ont toujours pas été rendus publics à ce jour (fin janvier 1994), tant sur le nombre réels d'inscrits que de votants, alors que plusieurs sources concordantes faisaient état d'un enjeu de plusieurs millions de suffrages. Ces données revêtent un intérêt encore plus crucial si l'on songe que le jour du scrutin ITAR-TASS chiffrait à 38% la participation au scrutin à 18h30 (alors que les urnes étaient donc déjà fermées en Russie orientale).

On peut ainsi se demander comment on en est arrivé à des taux officiels oscillant entre 53% et 58,5%, alors que l'afflux des électeurs dans les bureaux de vote à Moscou,

justement entre 18 h et 21 h, comme on a d'ailleurs pu le constater en personne, était plutôt faible.

Pour donner une idée des contradictions et du manque de sérieux des communiqués de la commission électorale centrale, il suffit de citer les résultats annoncés le 22.12 pour le référendum sur la constitution: 58,4% des votants pour, soit 32.937.630 voix, 41,6% des votants contre, soit 23.431.333; ainsi par simple addition on obtient le total de 56.368.963 votants. Malheureusement, le chiffre officiel de participation annoncé par le Comité est de 58.187.792. Quelles sont les raisons réelles de cet écart de 1.818.792 voix ? De plus, les premiers résultats officiels annoncés faisaient état d'un peu plus de 29 millions pour et de 26 millions contre. Comment expliquer que le total - en nombre absolu - des voix contre ait baissé? Notons que la différence est de 3 millions de voix, pour ceux qui s'empresseraient de justifier ce fait par une erreur dans le décompte initial.

AUTRES REMARQUES

Je me permets de rappeler ici le fait incontestable de la violation du secret du vote - problème des isoloirs, vote en public autour de tables - qui a pu être observé dans plusieurs bureaux, et qui sans conteste n'a pu que bénéficier aux candidats pro-gouvernementaux.

Et encore les informations erronées qui nous ont été communiquées à au moins deux reprises par des représentants des autorités officielles: (1) M. Ramichvili, directeur du département des droits de l'homme au ministère des Affaires étrangères, chargé des observateurs étrangers, qui nous a assuré que la presse de l'opposition telle que la Pravda continuait à paraître sans la moindre entrave - nous avons en vain cherché dans les kiosques puisqu'elle avait été interdite depuis le 19 novembre, et (2) M. Filatov, chef de l'administration présidentielle, qui nous a assuré qu'il était permis de critiquer librement le projet de constitution de Eltsine.

CONCLUSION DE L'OPINION DISSIDENTE DE M. KORAKAS

Ces faits incontestables dont j'ai fait état et dont une partie est mentionnée dans le rapport de M. Espersen ne peuvent être classés au rang de simples "lacunes" dont il suffirait de faire part aux autorités russes afin qu'elles ne se reproduisent plus au prochain scrutin. Le rôle de la commission ad hoc était d'ailleurs tout autre, celui d'informer pleinement le Conseil de l'Europe des conditions réelles dans lesquelles se sont déroulées les élections, et de faire part s'il y a lieu des violations dans le processus électoral.

Contrairement à la conclusion du rapport de la commission ad hoc, en me basant sur les faits susmentionnés, les élections du 12 décembre 1993 en Russie n'ont été ni libres ni démocratiques.

