



Congress of Local and Regional Authorities of Europe
Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe

Strasbourg, le 25 janvier 1995

CG/CP (1) 27

COMMISSION PERMANENTE

**RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION
DES ELECTIONS MUNICIPALES A KRASNODAR
(FEDERATION DE RUSSIE)**

(17 - 21 novembre 1994)

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION DES ELECTIONS MUNICIPALES A KRASNODAR (FEDERATION DE RUSSIE)

Sur l'invitation de l'Union des villes russes et de la municipalité de Krasnodar, une délégation du CPLRE s'est rendue dans la ville et la région de Krasnodar, dans le sud de la Russie, pour observer les élections municipales et régionales qui s'y sont déroulées le 20 novembre.

La délégation se composait de M. O'Brien (R), M. Morgan (L), M. Mollstedt (R) et M. Zahn (L). M. Hartley, du Secrétariat, l'accompagnait.

Cette mission était la deuxième de ce type chargée d'observer des élections dans la Fédération de Russie, après celle qui s'est rendue dans la ville et la région de Moscou le 12 décembre 1993.

Les élections

Les élections ont eu lieu :

- dans la ville de Krasnodar, pour la constitution d'un nouveau conseil municipal composé de 27 membres ;
- dans la région de Krasnodar, pour la constitution d'une nouvelle assemblée régionale qui devait comporter 50 membres, la ville de Krasnodar ayant droit à 8 sièges, les 42 autres sièges étant répartis également entre 7 circonscriptions ;
- dans la ville et dans la région, pour la constitution des conseils locaux.

Les électeurs n'avaient à désigner ni le maire de Krasnodar, ni le président de l'assemblée régionale, ceux-ci étant nommés, comme auparavant, par le Président de la Russie.

Les élections ont été organisées par deux bureaux électoraux, l'un pour la ville, l'autre pour la région, dont la délégation d'observateurs a rencontré les présidents. Des représentants des partis en lice siégeaient à ces bureaux.

Les électeurs ont eu la possibilité de vérifier à l'avance leur inscription sur les listes électorales. Les dispositions nécessaires avaient été prises pour permettre aux électeurs absents le jour du scrutin -étudiants et personnes malades ou hospitalisées, par exemple- de voter. Les militaires ont voté dans les mêmes bureaux de vote que les civils.

Pour que les élections soient reconnues valables, une participation minimale de 25% des électeurs inscrits était requise.

Dans les deux cas, les candidats étant élus pour un mandat de deux ans, il s'agissait en fait d'élections intermédiaires.

Partis politiques et candidats

Les candidats devaient être désignés 60 jours avant les élections, par un groupe d'électeurs ou par les partis. Chacun devait recueillir le soutien d'un nombre de signatures représentant au minimum un pourcentage donné des listes électorales. 28 groupes avaient été constitués, dont 17, estimés conformes à la loi électorale, avaient été retenus par les bureaux électoraux.

Les principaux partis et groupements retenus étaient :

Le Parti libéral-démocrate (Jirinovsky)

Le Parti communiste

Le Parti de la mère-patrie (communiste)

Le Bloc Iavlinski

Le Parti Kouban (Kouban étant le nom donné à la région de Krasnodar)

Le Parti "Notre ville, notre patrie"

Le Groupe Cosaque (les Cosaques étant un des principaux groupes ethniques de cette région caractérisée par la présence d'un grand nombre de minorités ethniques).

De nombreux candidats indépendants étaient également sur les rangs.

Les sondages d'opinion effectués avant les élections n'avaient pas permis de dégager clairement la tendance, mais semblaient indiquer une préférence pour les candidats indépendants. Parmi les partis, le parti libéral-démocrate et le parti communiste étaient les favoris. Au cours d'entretiens antérieurs au scrutin avec des responsables de la municipalité le parti libéral-démocrate était donné gagnant.

La campagne électorale

Pour autant que les discussions avec les dirigeants des partis l'ont laissé entendre, la campagne électorale n'a pas été entachée de défaut majeur, si ce n'est pour les questions de financement et de temps de parole à la télévision.

Les candidats ont reçu une somme d'argent égale pour tous, bien que restreinte, mais était libres d'accepter des fonds supplémentaires, dans certaines limites. Ainsi, ils ne pouvaient pas accepter plus de 3 millions de roubles d'une entreprise commerciale et pas plus de 2 millions d'un particulier.

Le temps d'antenne était réparti de manière égale entre les candidats sur les chaînes publiques, en revanche, il n'existait aucun contrôle des chaînes privées, où n'importe quelle personne disposant de fonds suffisants pouvait acheter une tranche horaire.

Ces procédés ont, à l'évidence, favorisé les partis les plus riches au détriment des candidats indépendants. Les candidats de "l'administration", c'est-à-dire les candidats ayant une fonction officielle, auraient également été favorisés.

Le fait que l'affiliation politique des candidats ne figurait pas sur le bulletin de vote a été critiqué de toutes parts. La délégation du CPLRE a soulevé la question auprès des bureaux électoraux. Ceux-ci ont répondu en indiquant qu'une telle pratique était conforme aux règles de procédure électorale définies par le Bureau électoral central à Moscou.

En revanche, le nom de chaque candidat était accompagné, sur les bulletins de vote, d'un grand nombre de renseignements personnels.

Réunions

La délégation a rencontré les présidents des bureaux électoraux, M. Samoilenko, maire de Krasnodar, le directeur du Centre national des cultures, qui regroupe 18 communautés ethniques, ainsi que des représentants des partis libéral-démocrate, communiste, cosaque et du parti "Notre ville, notre patrie", avec lesquels elle s'est entretenue.

Faute de temps, la délégation n'a pas pu rencontrer autant de représentants de partis qu'elle l'aurait souhaité, mais, le jour des élections, elle a eu l'occasion de s'entretenir avec certains représentants dans les bureaux de vote.

Révocation du maire, M. Samoilenko

Deux jours avant les élections, M. Samoilenko a été démis de ses fonctions par décret du Président Eltsine.

Les responsables qui ont accueilli la délégation à l'aéroport n'en avaient pas encore été informés. Ils l'ont appris à leur retour en ville par le biais d'un émissaire du cabinet du Président qui avait remis au maire sa lettre de révocation en mains propres, sans autre explication.

L'incident a bien sûr eu des retombées immédiates sur le climat pré-électoral et la télévision et la presse écrite s'en sont immédiatement et largement fait l'écho. Un tel événement souligne bien la différence qui existe actuellement entre la pratique législative en Russie et l'esprit de la Charte européenne de l'autonomie locale.

La délégation a naturellement cherché à obtenir des explications en interrogeant le maire et d'autres représentants de partis avant et pendant le jour des élections. Les réactions étaient mitigées : de toute évidence, le maire avait le soutien de certains, même parmi ses adversaires politiques, mais d'autres étaient favorables au décret présidentiel.

Les causes sont multiples et associent plusieurs facteurs : la personnalité et l'attitude du maire lui-même, une rivalité de toujours entre Krasnodar et le gouvernement central et, surtout, une lutte politique entre les forces favorables à l'élection directe du maire et du président de la région et le gouvernement central présidentiel qui y est hostile.

M. Samoilenko est manifestement une personnalité, controversée, mais influente dans la région. Il est, en outre, président de l'Union des villes russes du Sud et, en tant que tel, également vice-président de l'Union des villes russes. Chef du parti "Notre ville, notre patrie", il est également connu pour s'être fait le champion de la coexistence ethnique afin d'éviter à la région de Krasnodar de connaître le même sort que l'Ossétie, la Tchétchénie et le Haut-Karabakh. Il est, en outre, devenu une figure nationale en assurant le ravitaillement du personnel de la flotte russe de la mer Noire, à un moment où la nécessité de subvenir à ses besoins les plus élémentaires semblait avoir été oubliée dans la crise qui opposait la Russie à l'Ukraine pour obtenir le contrôle de cette flotte.

La délégation a appris avec un intérêt tout particulier que M. Samoilenko avait déjà demandé au président de la région d'organiser l'élection du maire au suffrage direct. Le président de la région avait éludé la question en la soumettant au Président Eltsine, qui refusa.

Par conséquent, afin de désamorcer la tension institutionnelle qui ne pouvait manquer d'exister entre un maire nommé et un conseil élu, M. Samoilenko avait décidé de se porter candidat aux élections du conseil municipal le 20 novembre.

C'est alors que se produisit sa révocation.

Selon les motifs allégués dans l'oukase, il aurait agi contrairement à certaines règles bien précises, mais la délégation n'a pas bien compris de quelles règles il s'agissait. A l'évidence, les milieux proches du maire ont vu dans cette décision et dans le moment choisi par le Président une volonté d'évincer un maire d'une grande notoriété dérangeant pour le gouvernement central et d'influer sur le climat électoral juste avant le scrutin.

Le jour des élections

La délégation s'est scindée en deux groupes. MM. Morgan, Zahn et O'Brien se sont rendus dans le sud de Krasnodar et dans la région proche de la mer Noire. M. Mollstedt et M. Hartley se sont rendus dans l'ouest de Krasnodar et dans les bureaux de vote situés au nord de la ville, dans la zone desservie par la grand-route qui mène à Rostov.

240 bureaux de vote étaient ouverts dans la ville et la région de Krasnodar. La délégation a pu en visiter une vingtaine situés dans des zones représentatives de situations différentes : zones industrielles, villages cosaques, quartiers résidentiels, cantonnements militaires, communautés rurales, etc.

La délégation s'est entretenue avec les présidents et les membres des commissions électorales locales dans les bureaux de vote, avec des candidats, des électeurs et des observateurs des partis politiques, dont certains avaient été envoyés par la Douma.

Impressions

La délégation n'a constaté aucune imperfection ou défaut majeur. Chacun semblait parfaitement au courant de la procédure électorale, et savait notamment comment procéder en cas de bulletins blancs ou nuls, pour les électeurs non inscrits sur les listes électorales, les personnes malades ou handicapées chez lesquelles il fallait se rendre, l'inspection des urnes, les méthodes de comptage des voix, l'affichage des informations relatives aux candidats, etc.

Il régnait dans les bureaux de vote une atmosphère totalement différente de celle qui règne dans les pays d'Europe occidentale. Souvent, de la musique était diffusée et des téléviseurs étaient installés. On pouvait généralement acheter des victuailles et des boissons à proximité de l'entrée. Des troupes de danseurs, ou autres artistes, faisaient une apparition. Il existait à l'intérieur une grande effervescence et les électeurs s'asseyaient parfois autour de tables pour débattre gaiement de leurs préférences de vote. L'atmosphère de fête est une caractéristique des élections en Russie, mais il n'a pas semblé à la délégation qu'elle ait eu des conséquences graves sur les élections.

La délégation a eu l'impression d'être la bienvenue et que sa présence était appréciée et suscitait un grand intérêt dans les bureaux de vote.

Lors d'entretiens ultérieurs, à Moscou, avec M. Nikouline, président de l'Union des villes russes, des motifs de mécontentement sont apparus. Certains s'étaient plaints, par exemple, que des affiches électorales aient été placées dans les isoloirs par le parti libéral-démocrate et que la propagande électorale se soit poursuivie le jour des élections. Toutefois, la délégation n'a pas observé de telles irrégularités.

Conférence de presse

La délégation a tenu une conférence de presse le dimanche soir. Pendant la journée, M. Mollstedt et M. Hartley avaient été interrogés par une équipe de journalistes de la télévision locale qui se trouvait par hasard en tournage dans le même bureau de vote.

La délégation a, à l'occasion de cette conférence de presse, exprimé sa satisfaction quant aux aspects techniques de la procédure électorale, a commenté certaines critiques formulées par les partis politiques, notamment concernant la non-mention de l'affiliation des candidats sur les bulletins de vote, a évoqué la fonction des pouvoirs locaux dans les pays membres du Conseil de l'Europe et, surtout, les principes de la Charte européenne de la démocratie locale, en mentionnant explicitement l'importance d'un maire élu, son election étant un élément clé d'une démocratie locale authentique. La délégation a pris soin d'éviter toute référence personnelle.

Les résultats

Les résultats provisoires sont les suivants :

Pour la ville de Krasnodar, les 27 sièges ont été pourvus comme suit :

Parti	Nombre de sièges
Parti libéral-démocrate	10
"Notre ville, notre patrie"	4
Parti des Cosaques	4
Parti de la mère-patrie	2
Indépendants	7

Le maire démis de ses fonctions, M. Samoilenko, n'a pas été élu au conseil municipal.

A l'assemblée régionale, les 50 sièges ont été pourvus comme suit :

Parti	Nombre de sièges
Parti de la mère-patrie	16
Parti libéral-démocrate	9
Parti kouban	8
Parti communiste	2
Parti des vétérans	1
Union slave	1
Union pour la renaissance koubanne	1
Indépendants	12

Dans la ville de Krasnodar, le Parti libéral-démocrate a obtenu sept des huit sièges vacants à l'assemblée régionale.

L'avenir

L'Union des villes russes estime que la révocation du maire doit inciter les maires et les conseils municipaux des autres villes russes à continuer à se mobiliser et à faire pression pour que les maires soient élus au suffrage direct, ou au moins désignés par les conseillers municipaux, qui sont élus. D'aucuns soulignent, en outre, que la nomination et la destitution d'un maire par le Président russe sont contraires à la Constitution récemment adoptée. Krasnodar n'est pas un cas isolé. 15 maires ont été révoqués par décret présidentiel au cours des deux dernières années.

Une telle situation renforce la détermination d'hommes politiques d'envergure nationale tels que M. Kirpitchnikov, président de l'Union des villes russes, à inciter la Douma à adopter un projet de loi sur la réforme de l'administration territoriale.

Conclusion

Comme lors de précédentes missions d'observation, la délégation n'a constaté aucune fraude et a estimé que les élections étaient dans l'ensemble bien organisées. Toutefois, le CPLRE n'est à l'évidence pas en mesure de porter un jugement sur l'ensemble des élections locales et régionales, étant donné que des élections ont eu lieu tout au long de l'année 1994 et que d'autres auront probablement lieu en 1995. Dans certaines régions, des sièges restent à pourvoir, parce que le taux minimum de participation électorale n'avait pas été atteint, mais ils commencent à être pourvus grâce à l'abolition de ce pourcentage minimum imposé. Ainsi, les élections qui ont eu lieu, le 20 novembre également, à Saint-Petersbourg, ont permis de pourvoir tous les sièges du conseil municipal.

La question fondamentale reste l'influence directe et profonde du gouvernement central, et en particulier du Président russe, sur l'administration locale. Compte tenu des pratiques actuelles, il est d'autant plus important que le Comité des Ministres accepte de faire figurer parmi les critères d'admission la question de la démocratie locale et du contrôle de celle-ci par le CPLRE dans les nouveaux Etats membres potentiels. La délégation souhaiterait donc une intensification des efforts déjà déployés dans ce sens par la Commission permanente (cf. notamment lettre adressée le 11 novembre 1994 par le Président du Congrès au Président du Comité des Ministres).