



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 26 octobre 2001
<cdl\doc\2001\cdl-inf\022-Inf-f.doc>
N° 176/2001

CDL-INF (2001) 22

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS
RELATIF A LA LOI UKRAINIENNE
SUR L'ELECTION DES DEPUTES DU PEUPLE
ADOPTEE PAR LA VERKHOVNA RADA
LE 13 SEPTEMBRE 2001

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 48^e réunion plénière
(Venise, 19-20 octobre 2001)

Sur la base des commentaires de
M. Georg NOLTE (membre, Allemagne)
et du Secrétariat de la Commission

Remarques introductives

Les présents commentaires sont fondés exclusivement sur le texte de la loi et ne prennent pas en compte son application. Ainsi, les questions concrètes qui sont apparues après les dernières élections législatives sont-elles traitées dans l'Annexe III du document 8059 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

La demande était seulement relative à des commentaires concernant le projet de loi sur l'élection des députés du peuple. Par conséquent, le présent avis n'abordera pas la législation sur la commission électorale centrale, ou sur les partis politiques.

Les présents commentaires ont été sollicités avec un préavis extrêmement réduit. La Commission de Venise est prête à continuer à coopérer avec les autorités ukrainiennes dans le domaine de la législation électorale.

Au regard de la législation actuellement en vigueur, le projet de loi n'apporte aucun changement important. En particulier, le système électoral, au sens strict du terme, n'a pas été modifié. Il est bon de rappeler qu'une certaine stabilité des principaux traits de la législation électorale est opportune, en particulier dès lors qu'il s'agit d'une question aussi sensible que le système électoral. Toutefois, la mise en œuvre concrète de la loi devrait faciliter l'identification des dispositions qu'il serait préférable de modifier.

Le projet de loi est beaucoup plus détaillé que la législation actuellement en vigueur. Il permettra de régler un certain nombre de questions traitées de manière beaucoup plus générale dans la législation actuelle (par exemple, concernant les aspects financiers, les procédures de vote, les observateurs). La situation actuelle est fréquemment peu satisfaisante, car des doutes surgissent concernant la manière d'appliquer la loi et la fraude est relativement facile.

Même si le projet peut être considéré comme constituant une amélioration sur de nombreux points, la modification de certaines dispositions devrait être prise en compte (par exemple, en ce qui concerne les recours). En outre, certaines innovations (telles que l'obligation imposée aux partis souhaitant se présenter aux élections au niveau national d'être enregistrés au moins une année avant les élections) auraient dû être évitées.

Les présents commentaires sont fondés sur deux traductions, l'une fournie par le BIDDH et l'autre par les autorités ukrainiennes. Une seule divergence importante a été relevée : l'art. 50.3 n'existe pas dans la traduction fournie par le BIDDH.

Ch. I Dispositions générales

Les dispositions générales satisfont aux critères de base des élections démocratiques (suffrage universel, égal, direct, libre et secret). En particulier, seuls les citoyens déclarés incapables par une juridiction ne disposent pas du droit de voter (art. 70.2 de la Constitution) ou d'être élu (art. 8.1 du projet de loi). Le fait de limiter le droit d'être élu aux personnes ayant résidé en Ukraine depuis au moins cinq ans (comme dans la présente loi (art. 3.4), paraît cependant excessif (art. 8). En général, le droit électoral ne conditionne pas l'éligibilité à une quelconque période de résidence minimale dans le pays, et lorsque tel est le cas, cette période est plus brève. Deux ans devraient être un maximum.

Art. 1.3 : 225 députés sont élus conformément au système uninominal majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales, et 225 dans une circonscription nationale unique, à la proportionnelle. Le système électoral n'a pas été modifié.

Art. 8.3 : il est important de préciser que seuls les citoyens ayant fait l'objet d'une condamnation passée en force de chose jugée sont inéligibles.

Art. 11.6 : remarque : voir ad ch. IX.

Art. 12.4 : la troisième phrase de cette disposition traite des responsabilités des organes de l'Etat et des collectivités locales, qui doivent être impartiaux. Tel n'est bien sûr pas le cas des partis politiques.

Ch. II Types d'élections, procédure électorale, et délais de tenue des élections

Art. 15.2 : Le délai entre l'annonce du début du processus électoral régulier et le jour de l'élection (170 jours) laisse aux partis et aux candidats suffisamment de temps pour préparer l'élection, tout d'abord par le dépôt des candidatures, puis par la participation à la campagne électorale officielle. Il faut noter que le délai de 170 jours diffère de la période de la campagne officielle, qui est de 90 jours (art. 53.1). Ces périodes sont plus longues que dans la plupart des démocraties, et elles pourraient être raccourcies. Toutefois, si le délai pour le dépôt des candidatures est abrégé, il serait particulièrement opportun de réduire le nombre de signatures requises, qui est déjà très élevé (voir ad Ch. VII). En outre, le raccourcissement de la campagne électorale officielle ne doit pas avoir pour effet d'empêcher le traitement égal des diverses opinions politiques par les médias. Des dispositions relatives à ce traitement égal, à tout moment, et pas seulement au cours de la campagne électorale, doivent figurer dans la législation sur les médias.

Ch. III Circonscriptions électorales

Des circonscriptions électorales doivent être créées avant chaque élection. Cette procédure est extrêmement exigeante, et constitue également une source potentielle de conflit inutile. Il serait préférable de modifier les circonscriptions électorales après chaque recensement (normalement tous les dix ans), et pas seulement avant les élections, lorsque la tentation de manipuler le découpage des circonscriptions (le charcutage électoral) peut être la plus forte. Toutefois, l'extension du délai de constitution des circonscriptions, qui est passé de 120 à 160 jours avant l'élection (art. 16.3), est plutôt positive. La règle limitant à 10 pour cent la différence du nombre d'électeurs entre les circonscriptions électorales est raisonnable (art. 16.3), et elle a déjà été appliquée sans difficultés sur la base du texte actuel. Les exceptions doivent être aussi rares que possibles. La présente loi prend en compte, dans le cadre de la constitution des circonscriptions, les zones dans lesquelles il existe des minorités nationales importantes. Cette disposition a été supprimée du projet actuel, ce qui devrait avoir pour effet de rendre plus difficile l'élection au parlement de membres de minorités nationales.

Les autorités locales soumettent des propositions relatives à l'implantation des bureaux de vote (art. 17.2). Il est important que ces propositions ne soient pas émises par des organes administratifs. La diversité du nombre d'électeurs potentiels dans un bureau de vote est extrêmement élevée (de 20 à 3 000, art. 17.6), et un nombre plus faible ou plus important est toujours possible. Il est légitime de se demander pour quelle raison ces différences sont autorisées ; le nombre raisonnable d'électeurs par bureau de vote ne devrait pas excéder

1 000 personnes, et ne devrait pas, non plus, être trop faible, car cela risquerait de nuire au secret du vote.

Les cas dans lesquels les bureaux de vote sont installés sur le territoire d'une unité militaire doivent être réellement exceptionnels (art. 17.4).

L'installation tardive des bureaux de vote (art. 17.7) doit être évitée.

Il serait souhaitable que soient édictés un certain nombre de critères concernant l'installation de bureaux de vote spéciaux dans les circonscriptions uninominales. A tout le moins, il serait souhaitable de définir un critère pour la création de bureaux de vote de manière extrêmement tardive. De tels critères doivent être définis par la commission électorale centrale.

Ch. IV Commissions électorales

Les présents commentaires ne portent pas sur la loi sur la commission électorale centrale et, en particulier, ils ne traitent pas de la composition de cette commission (cf. art. 19.1, 22, 26.1). Il est bon de rappeler qu'une composition équilibrée de la commission électorale centrale, comprenant des représentants des différents partis, est essentielle pour garantir son impartialité. Il est également important que la commission électorale soit indépendante du pouvoir exécutif. Ainsi, une commission composée, de manière équilibrée, de membres de partis politiques est fréquemment le meilleur moyen de garantir son indépendance, car les membres dits indépendants peuvent également être liés au pouvoir ou à un parti politique.

Il faut impérativement souligner que la constitution des commissions électorales de circonscription et de bureau de vote ne dépend plus des autorités politiques (locales) ; elles sont désignées par les commissions électorales supérieures. Cette disposition devrait permettre de réduire leur dépendance à l'égard du pouvoir politique (voir les art. 20 et 21 du projet de loi, et l'art. 10 du texte actuel).

L'art. 20.1 de la loi prévoit qu'avant tout, tous les partis ayant obtenu au moins 4 % des suffrages lors des dernières élections à la Verkhovna Rada peuvent être représentés dans les commissions électorales de circonscription (Art. 20.3). Cette disposition ne contrevient pas au principe d'égalité, car d'autres partis, créés après les dernières élections, peuvent également être représentés au sein des commissions, mais uniquement après enregistrement des candidatures de leurs membres dans la circonscription plurinomiale. Qu'advient-il des partis qui ont participé aux dernières élections, mais qui ne prennent pas part aux suivantes ? Une solution moins contestable sur le plan juridique consisterait à maintenir la règle actuelle autorisant la présence de représentants de l'ensemble des partis dont les listes sont déposées pour la participation aux élections dans la circonscription électorale plurinomiale nationale (art. 10.7 de la loi actuelle). Il serait également possible de prévoir un nombre maximal plus élevé de membres de la commission électorale, tel nombre étant fixé par la loi (par exemple, 20). La commission pourrait être composée de membres de l'ensemble des partis représentés au parlement, ainsi que des autres partis, dès lors que le nombre total des partis n'excède pas l'effectif maximal. Si cet effectif maximal est dépassé, les partis non représentés au parlement susceptibles de faire partie de la commission pourraient être désignés par tirage au sort.

Nous interprétons l'article 20 comme autorisant deux membres du même parti à appartenir à une commission électorale de circonscription (en tant que président, vice-président ou

secrétaire d'une part, et comme simple membre de l'autre – cf. l'art. 20.6). En nommant le président, le vice-président ou le secrétaire de chaque commission électorale de circonscription, la commission électorale centrale doit nommer des membres de la majorité aussi bien que de l'opposition. Les dispositions applicables aux membres de partis doivent être étendues à leur sympathisants, pour éviter d'inclure des personnes dites neutres qui, en fait, représentent les intérêts du même parti.

Le texte de l'article 2 n'est pas toujours très clair, probablement du fait de la traduction. Apparemment, cela signifie que chaque parti disposant d'un candidat dans une circonscription uninominale, ainsi que les candidats indépendants, sont représentés au sein de la commission (art. 21.7). Ceci ne devrait pas, en principe, déboucher sur la constitution de commissions trop pléthoriques. Un nombre maximum pourrait toutefois être fixé et, si nécessaire, des partis non représentés au sein du parlement, ainsi que des candidats indépendants qui seraient représentés au sein de la commission, pourraient être sélectionnés par tirage au sort. Le paragraphe 8 garantit une représentation équilibrée dans les fonctions dirigeantes des commissions de bureau de vote (s'agit-il des postes de président, de vice-président et de secrétaire ?). Le paragraphe 7 pourrait être interprété comme interdisant aux partis de disposer de plus d'un représentant au sein de la Commission, ou autorise-t-il la présence de deux représentants d'un même parti, y compris le président, le vice-président et le secrétaire ? La première solution serait préférable.

Art. 21.8 : La formule adoptée ne débouchera pas sur un résultat clair dans tous les cas. Pour éviter toute confusion, une règle plus précise, conduisant à une composition représentative et proportionnelle de la commission, doit être adoptée.

L'art. 22.2.5 doit être appliqué conformément au principe de proportionnalité.

Art. 25.1 et 25.8 : Il faut indiquer de manière explicite que le président de la commission électorale est tenu de convoquer la commission à la demande d'un tiers des membres de celle-ci.

Art. 27.3.6. et art. 27.3.9 : Le «manquement systématique à ses fonctions» et la «violation par lui/elle du droit électoral ukrainien» peuvent être interprétés comme qualifiant les mêmes faits. Pour empêcher que l'art. 27.3.6 (dont le but est de préserver l'indépendance des membres des commissions électorales en garantissant que ceux-ci ne puissent être démis de leurs fonctions en raison d'infractions mineures) ne soit détourné, il est suggéré que l'art. 27.3.9 soit modifié comme suit : «une violation grave, par lui/elle, du droit électoral ukrainien». L'art. 25.16 recèle un autre problème de délimitation : quelle est la différence entre la violation de la législation et «l'excès de pouvoir» ? Voir également ci-après en ce qui concerne les recours (art. 29).

Art. 27.1 La possibilité de mettre fin par anticipation au mandat d'une commission électorale pour violation de la Constitution ou de la loi devrait être limitée aux «violations de la Constitution, et aux infractions graves à la loi ». Cette disposition serait conforme au principe de proportionnalité. Il en va de même pour la révocation des membres individuels des commissions (art. 27.3.9). Il serait préférable d'étendre à ces cas la règle imposant une majorité des deux tiers des membres de la commission (art. 27.5 et 27.3.6). La possibilité pour les partis ou les candidats de révoquer leurs membres au sein des commissions électorales (art. 27.3.2) n'est guère favorable à l'indépendance de ces commissions.

Art. 29 : le projet comporte une disposition générale visant à régir la question des recours, alors que, dans la loi actuelle, le régime des recours est défini par de multiples articles, de sorte qu'il est très difficile d'avoir une vue globale de la question. Le projet ne met cependant pas en place un système de recours clair et simple. En ce qui concerne les recours juridictionnels (à l'exception du recours devant la cour suprême, conformément au par. 5), la loi ne désigne pas les juridictions compétentes, et ne précise pas si leurs jugements sont susceptibles de recours. Il serait approprié de traiter ces questions de manière précise dans la loi électorale elle-même, et d'éviter à tout prix les conflits de compétence, que ceux-ci soient négatifs ou positifs.

L'art. 29.2 est extrêmement inhabituel. Des recours doivent être possibles exclusivement contre les décisions des organes exerçant des prérogatives de puissance publique. Cela n'exclurait pas, si nécessaire, les actions pénales ou civiles contre les personnes physiques ou morales.

L'art. 29.3 autorise le choix entre un recours devant une commission électorale supérieure et la saisine d'une juridiction. Ce point pourrait être source de confusion, il pourrait avoir pour effet d'entraîner une surcharge de ces organes, et de déboucher sur des décisions contradictoires. En cas de recours, la saisine de la commission électorale supérieure devrait précéder celle des juridictions. Le requérant devrait cependant être en droit de saisir une juridiction (supérieure) si la commission électorale supérieure ne traite pas la question dans un délai spécifié. Il devrait exister une possibilité de recours devant une juridiction (supérieure) contre une décision de la commission électorale. Sans une relation claire entre le contrôle exercé par les commissions électorales et le contrôle juridictionnel, le système serait extrêmement confus sur un point essentiel.

Art. 29.6 : les délais de recours doivent être revus. Les recours sont autorisés jusqu'à minuit avant le jour des élections, mais cela devrait signifier que le litige peut être réglé avant que les élections n'aient lieu. Le délai pour les atteintes commises lors du processus de vote est très court, et il pourrait être porté à 3 jours. La troisième phrase de l'art. 29.6 introduit un nouvel élément de confusion en permettant le dépôt d'une requête devant la commission électorale compétente.

Ch. V Les listes électorales

De manière générale, les dispositions sont très complètes. Les commissions de bureau de vote procèdent à la vérification des listes établies par les pouvoirs publics (art. 30.4), comme dans le texte actuel (art. 18.7). Il serait bon que la commission électorale centrale soit à même de contrôler le processus. Ce point n'est pas clair, ni dans le texte actuel, ni dans la nouvelle loi.

Art. 31.10 : Là encore, la question des recours et des organes compétents pour en connaître doit être traitée de manière plus simple et pratique (cf. *ad* Art. 29).

Ch. VI Soutien financier et logistique pour la préparation et la tenue des élections parlementaires

Les dispositions du projet sont plus détaillées et plus précises que le droit actuel. Seules les personnes physiques peuvent effectuer des dons (art. 36.2). Des limites sont fixées concernant le versement de fonds à des fins électorales, ainsi que pour les donations des personnes physiques, ce qui est approprié (art. 36.3-4). Il s'agit d'un point positif, l'absence

de telles limites soulevant des préoccupations dans le contexte de la législation actuelle. La question porte naturellement sur la manière de vérifier que ces règles sont respectées.

L'art. 36.10 n'est pas réellement proportionnel lorsqu'il prévoit le transfert à l'Etat d'une donation par une personne non-qualifiée pour procéder à tel don. Cette donation devrait être restituée au donateur (cf. art. 36.9). L'art. 36.13 est également discutable.

Ch. VII Désignation et enregistrement des candidatures aux élections législatives

Art. 38 : sauf en cas «d'auto-désignation» (par. 2), le droit de désigner les candidats appartient exclusivement aux partis politiques (ou aux coalitions) enregistrés conformément au droit ukrainien, au moins une année avant la date de l'élection (par. 1). Les présents commentaires ne portent pas sur la loi sur l'enregistrement des partis politiques. En tout état de cause, si les candidats individuels des partis non-enregistrés peuvent se présenter pour les 225 sièges attribués au scrutin uninominal (cf. art. 38.2), ces partis ne sont pas autorisés à présenter des candidats dans la circonscription plurinomiale. Les partis enregistrés ne peuvent présenter des candidats que s'ils recueillent au moins 500 000 signatures, y compris au moins 17 000 signatures dans deux tiers des régions (c'est-à-dire 18 régions).

Ce minimum de 500 000 signatures dans 18 régions paraît relativement élevé, en particulier par comparaison à la règle actuelle (art. 24.1.9 : 200 000 électeurs, et pas moins de 10 000 dans 14 régions).

Le fait d'imposer en outre à un parti d'avoir été enregistré durant au moins un an (ce qui n'est pas le cas en l'espèce) est clairement excessif. Il appartient aux électeurs de dire s'ils acceptent qu'un nouveau parti soit représenté au parlement. En tout état de cause, conformément à l'art. 58.1 de la Constitution et aux standards européens, cette disposition ne doit pas être appliquée rétroactivement : tous les partis enregistrés à la date d'adoption du texte devraient être autorisés à prendre part à l'élection.

Il faut toutefois remarquer que la nouvelle loi ne prévoit plus le dépôt d'une caution électorale.

De manière générale, les conditions de dépôt des candidatures ne doivent pas être trop pesantes car, si un parti n'a pas véritablement de base, il n'attirera pas les suffrages.

Contrairement à la législation actuelle (art. 21.3), la nouvelle loi a introduit des règles spécifiques relatives à la manière dont un parti (ou une coalition partisane) désigne ses candidats (art. 40.7). Il s'agit d'une avancée positive, même si des dispositions plus détaillées concernant le caractère démocratique de la procédure interne des partis seraient souhaitables.

Les art. 40.1 et 40.8 paraissent contradictoires. Le délai de 125 jours avant les élections prévu à l'article 40.1 ne figure nulle part ailleurs.

Art. 41.1.7 et 82.1 : il serait préférable d'inclure dans la loi une liste des incompatibilités.

Art. 41.1.8 et 42.1.5 : il doit être clair que «nationalité» signifie citoyenneté ukrainienne, et non nationalité comprise comme appartenance ethnique.

Art. 42.1.5 : le nombre de 4 000 signatures pour les candidats dans des circonscriptions à scrutin uninominal (voir ci-dessus) semble trop élevé. (la loi actuelle n'exige pas d'un parti qui a déposé des candidatures dans la circonscription plurinomiale qu'il recueille des signatures au niveau des circonscriptions uninominales ; les autres candidats ne doivent obtenir que 900 signatures (art. 25.1.2)).

Art. 44.30.1 : il est présumé que chaque électeur se voit attribuer un numéro lors de son inscription.

Le délai pour la collecte des signatures est en principe de 50 jours (art. 44.1, 48.2 et 49.2) : il est relativement court compte tenu du nombre élevé de signatures requises.

L'art. 50.1.1 paraît trop large. Toute violation technique d'une règle de procédure ne doit pas déboucher sur un refus d'enregistrement. Peut-être que seule une «violation d'une règle de procédure essentielle pour la désignation d'un candidat (de candidats)» devrait constituer un motif suffisant pour refuser un dépôt de candidature(s).

Apparemment, l'article 50.1.2 exige que toutes les signatures soient contrôlées. Cette modification doit être accueillie favorablement.

L'art. 50.1.7 relatif au refus d'enregistrer une candidature après qu'une juridiction a établi une violation de l'art. 45 de la loi, doit être appliqué conformément au principe de proportionnalité.

L'art 50.3 (seulement dans la version soumise par les autorités ukrainiennes) : l'exclusion d'un parti du processus électoral au motif que l'un des candidats de celui-ci a été exclu est une mesure nettement disproportionnée.

Art. 51/52 : un certain nombre de possibilités de nouvel enregistrement sont ouvertes aux candidats des partis qui se retirent d'une coalition. Toutefois, du fait des délais et du nombre élevé de signatures requises, il n'est pas certain qu'en pratique, un nouvel enregistrement soit effectivement possible. Ces dispositions, contrairement à la règle de l'enregistrement d'une année prévue par l'art. 38.1, peuvent être considérées comme justifiées par le fait que la préparation des élections a commencé.

Art. 51.12 : les candidats des partis étant tenus de recueillir le même nombre de signatures que les candidats indépendants dans les circonscriptions uninominales, il n'existe aucune raison d'exclure un candidat en cas de modification de la composition d'une coalition électorale. Les électeurs décideront qui doit être élu. Pour la même raison, les partis ne devraient pas être en droit de demander l'annulation de la candidature des candidats proposés par eux, au moins dans les circonscriptions uninominales (art. 53.3.2 ; voir également l'art. 52.2.2).

Art. 52.1.8-12, 52.4 : le projet prévoit la possibilité d'exclure l'enregistrement d'un candidat exclusivement dans les cas d'infraction grave, ou après avertissement. La traduction de l'actuel art. 26.2 dont nous disposons étant difficile à comprendre, il est difficile de dire si la nouvelle disposition étend ou limite la possibilité d'une telle exclusion (apparemment, elle aurait pour effet de la réduire). En tout état de cause, le principe de proportionnalité doit être respecté. Il en va de même pour les articles 52.2 et 52.3.

Art. 52.3.6 : il n'est pas possible pour un candidat de déposer sa candidature à la fois dans la circonscription nationale et dans une circonscription uninominale. Une telle disposition est conforme aux normes internationales, même si la plupart des pays dotés d'un système mixte autorisent les doubles candidatures (aussi bien dans les circonscriptions plurinominales que pour celles réservées aux scrutins uninominaux). Il faut noter que cette disposition a été introduite suite à une décision de la cour constitutionnelle interdisant les doubles candidatures de ce type.

Ch. VIII La campagne électorale

La durée de la campagne électorale (90 jours : art. 53.1) pourrait être abrégée (voir *ad ch.* II). Au cours de cette période, des chances égales sont offertes à tous les partis (art. 54.4, 56.1) ; ces chances ne doivent pas être garanties exclusivement au cours de la campagne, mais à tout moment, en particulier par le biais de la législation sur les médias. Des dispositions détaillées sont destinées à permettre la mise en œuvre effective de l'égalité des chances, en particulier en ce qui concerne les médias (Art. 56 ss.). Elles sont plus précises que les règles actuelles (art. 34-35), et ce point doit être souligné positivement. Toutefois, la question de la manière dont ces dispositions seront appliquées doit être posée.

Art. 54.5 : selon cette disposition, l'Etat et les communes doivent allouer les lieux de réunion et les autres locaux aux partis politiques et aux candidats sur une base d'égalité. L'utilisation de ces installations doit être gratuite, et leur attribution ne doit pas se faire sur la base des financements électoraux disponibles (même si ceux-ci sont versés par des organes d'Etat par le biais des commissions électorales).

Restrictions applicables en matière de publicité dans le cadre des campagnes électorales : l'art. 59.3.1 paraît trop large. Il doit être interprété conformément aux principes de liberté d'expression et de proportionnalité tels que consacrés par l'art. 10 CEDH. Cela concerne, en particulier, la possibilité de limiter les appels «à menacer sa sécurité», ou l'incitation à «porter atteinte aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales, ou à la santé publique». Il est fréquent que des déclarations électorales soient perçues par les adversaires politiques de leur auteur comme susceptibles de porter atteinte à la sécurité de l'Etat, ou de menacer les droits de l'Homme et les libertés publiques.

La disposition interdisant, entre autres, aux médias appartenant à l'Etat ou aux communes de faire campagne, d'évaluer les programmes ou de faire état de leurs préférences (art. 59.4), doit être accueillie favorablement et appliquée de manière scrupuleuse. Il s'agit d'une garantie de première importance de l'impartialité des médias. Les émissions d'information ne doivent pas être utilisées pour faire la promotion d'un programme politique ou d'un candidat (en particulier ceux de la majorité au pouvoir) (cf. art. 59.11).

L'article 59.14 prévoit une période d'interdiction de publication des sondages d'opinion relativement longue. Cette disposition pourrait avoir pour effet de créer un avantage inéquitable en faveur des partis ou groupes politiques les plus importants, qui continueront à réaliser leurs propres sondages (mais sans les publier). Cette longue période d'interdiction peut également entraîner l'apparition de rumeurs et de spéculations. Une période d'une semaine serait sans doute plus appropriée.

Ch. IX Garanties de l'activité des partis (coalitions), des candidats aux fonctions de député, et des observateurs officiels

Ce chapitre est nouveau et doit être accueilli favorablement. La présence de représentants des partis (candidats), ainsi que d'observateurs nationaux et internationaux, à tous les niveaux du processus électoral, est une garantie importante contre la fraude. Ainsi serait-il opportun de permettre à des observateurs nationaux non-partisans de prendre également part à l'observation de la procédure électorale. Toutefois, les représentants des pouvoirs législatifs et exécutifs (nationaux ou locaux) ne devraient pas être autorisés à intervenir dans le processus électoral, fût-ce par l'observation du déroulement des élections. Leur rôle est très différent de celui des partis politiques tel que consacré par l'art. 36.2 de la Constitution.

La participation de représentants de partis politiques aux discussions de la commission électorale centrale, avec voix consultative (art. 60), constitue une garantie non-négligeable de la possibilité pour ceux-ci de prendre part au processus électoral et de garantir l'indépendance de la commission électorale centrale par rapport au pouvoir politique. Bien sûr, cela n'implique nullement qu'ils soient membres de la commission électorale centrale puisque seuls les membres disposent d'une voix décisionnelle.

L'ancien article 27.2 relatif au salaire devant être versé aux candidats a été supprimé (voir art. 61). Cela devrait permettre d'éviter les abus.

Les dispositions détaillées relatives aux observateurs introduites par la nouvelle loi doivent être accueillies positivement (voir en particulier les art. 62-64). La présence d'observateurs internationaux aussi bien que nationaux à toutes les étapes du processus électoral est extrêmement importante pour garantir des élections libres et équitables, mais également pour que ces élections soient considérées comme libres et équitables.

Art. 62.3 : révocation du mandat confié aux observateurs en cas d'infractions à la législation : dans ce cas également, le principe de proportionnalité doit être scrupuleusement respecté.

Ch. X Vote et détermination des résultats des élections législatives

225 députés sont élus conformément au système majoritaire uninominal à un tour (pluralité) dans des circonscriptions uninominales, et 225 dans une circonscription nationale unique, à la proportionnelle, avec un seuil de 4 % (Art. 1.3, 79.2), avec le quotient de Hare (nombre de voix divisé par le nombre de sièges) et le système des plus forts restes (Art. 79.4-8). Les candidats de la circonscription plurinomiale sont élus en fonction de leur ordre sur la liste (art. 79.8). Chaque électeur dispose de deux voix (art. 65.4 et 5, et 69.7). Le système électoral au sens étroit du terme est le même que dans le texte de loi actuellement en vigueur (art. 1.2, 38 et 42.5-11), et il est conforme aux normes européennes.

Les procédures de vote sont abordées de manière beaucoup plus détaillée dans la nouvelle loi que dans la précédente. Cela devrait permettre une fiabilité accrue de la procédure de vote, et limiter les risques de fraude.

Le système des bordereaux de contrôle (art. 65.9, 69.7, 71.9, etc.) n'est pas idéal. En fait, plus les contrôles sont nombreux, plus les risques d'erreur le sont également, et en pratique les commissions tendent à se montrer plus indulgentes et les risques de fraude sont plus élevés. En outre, la manière de couper les bordereaux pourrait déboucher sur la possibilité de

reconnaître un certain nombre de bulletins. Ainsi, il semble souhaitable de limiter les contrôles au nombre de bulletins et au nombre d'électeurs ayant signé le registre.

Art. 69.7 : il serait préférable que les membres des commissions électorales ne touchent pas les bulletins afin d'éviter les fraudes telles que l'apposition de marques diverses.

Art. 69.10, 14 : le droit de l'électeur de recourir à l'aide d'un tiers a été limité aux personnes souffrant de handicaps physiques. Ce dispositif devrait permettre d'éviter les abus.

Art. 70 : le vote au-delà des limites des locaux destinés au vote. Ce type de vote pourrait être à l'origine de fraudes. Toutefois, la loi limite les cas dans lesquels il peut être utilisé (problèmes de santé, art. 70.1), ainsi que les risques de fraude, car trois membres de la commission électorale du bureau de vote organisant ce scrutin et des observateurs sont en droit d'être présents (art. 70, par. 4 et 7). L'art. 70.5 doit être interprété comme prévoyant l'organisation de ce scrutin pour le jour de l'élection. Ce règlement ne diffère pas en substance du droit actuel (art. 40.12).

Art. 73 : définition de la nullité de l'élection : cette règle édicte le principe (l'élection est nulle si les résultats ne peuvent être établis avec précision), ainsi que les cas dans lesquels une situation de ce type survient. Apparemment, la liste de ces cas est exhaustive. Le projet est plus précis que le droit actuel, qui n'autorise pas l'annulation de l'élection au niveau du bureau de vote, et les pouvoirs respectifs des commissions de circonscription et de la commission électorale centrale en la matière ne sont pas très clairs (art. 43.8 et 47).

Voir également l'art. 80 concernant les résultats des circonscriptions uninominales.

(Art. 75 : il y a sans doute un problème de traduction : la référence à une commission de «district» est comprise comme désignant la commission électorale de circonscription).

L'art. 84.3 (relatif à la radiation de ses listes par un parti de ses candidats non-élus) est relativement inhabituel. Il faut rappeler que, même si les électeurs n'ont pas pu se prononcer sur les candidats figurant sur la liste, il se peut que leur place sur celle-ci ait influencé leur vote. En tout état de cause, il ne serait pas admissible qu'un parti contraigne un député à quitter le parlement, même si celui-ci quitte le parti.

Art. 85 : Apparemment, et contrairement à la législation (art. 48), il n'est pas possible de déclarer nulle une élection dans la circonscription nationale pour le scrutin à la proportionnelle. Le projet ne précise pas clairement que, si les élections sont annulées au niveau du bureau de vote, elles doivent être répétées. Ce point est extrêmement important, en particulier compte tenu du fait que de nouvelles élections ne sont pas possibles dans la circonscription pour le scrutin à la proportionnelle. Des dispositions claires devraient être introduites, spécifiant que des élections doivent être répétées dans les bureaux de vote dans lesquels elles ont été annulées, aussi bien en ce qui concerne la partie uninominale que la partie proportionnelle du scrutin. Autrement, les électeurs des bureaux de vote pour lesquels le scrutin a été annulé se verraient, de fait, privés de leur droit de vote.

Art. 86 élections intermédiaires et Art. 87 élections extraordinaires. Les délais sont fréquemment plus courts que dans la loi actuelle (art. 50 et 51), et la possibilité de les prolonger doit être envisagée. Il serait préférable d'adopter des dispositions plus détaillées concernant de telles élections.

Nous ne comprenons pas dans quel cas des élections intermédiaires peuvent avoir lieu dans la circonscription plurinomiale (art. 86.5).

Il peut être bon de rappeler que la possibilité d'exprimer un vote négatif (contre tous les partis et candidats, art. 65.4-5) est très inhabituelle dans les démocraties établies.

(Il n'y a pas de Chapitre XI).

Chapitre XII Dispositions conclusives

Art. 88 : cette disposition est beaucoup plus précise que le texte actuel concernant la violation de la loi. En ce qui concerne les sanctions, l'art. 88 devrait, à tout le moins, faire spécifiquement référence aux lois prévoyant des infractions précises et à leurs sanctions. Il serait toutefois extrêmement souhaitable d'inclure des dispositions relatives aux sanctions dans le droit électoral lui-même.

Technique législative

La loi est beaucoup plus longue et beaucoup plus détaillée que la précédente. Elle traite de la plupart des questions relatives aux élections, ne laissant guère de place à la CEC (ou au gouvernement) pour édicter des dispositions réglementaires. Même si elle n'est peut-être pas parfaite du point de vue de la technique législative, elle doit être bien accueillie car elle supprime de nombreuses zones d'ombre concernant la manière dont la loi sera appliquée.

Pour terminer, un point mineur de technique législative : il serait approprié, lorsqu'une règle est consacrée par la Constitution, de la citer plutôt que de faire simplement référence à la Constitution (voir par exemple les art. 1.2, 2.4, 37.1 de la loi).

