



Strasbourg, le 10 juin 2013
Avis n° 727/2013

CDL(2013)019
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

ET

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME

(OSCE/BIDDH)

PROJET D'AVIS CONJOINT

**SUR LES PROJETS DE LOI
SUR L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS DU PEUPLE,
SUR LA COMMISSION ÉLECTORALE CENTRALE ET SUR
L'ORGANISATION DE NOUVELLES ÉLECTIONS DE DÉPUTÉS
D'UKRAINE**

sur la base des observations de

**M. Peter PACZOLAY (membre, Hongrie)
M. Jessie PILGRIM (expert, OSCE/BIDDH)**

Table des matières

I. Introduction	3
II. Résumé	4
III. Observations sur la teneur des projets de loi.....	6
A. Système électoral, droit de vote et principes fondamentaux	6
B. Organisation territoriale des élections.....	9
C. Commissions électorales.....	10
D. Listes électorales.....	12
E. Financement des élections	13
F. Désignation et inscription des candidats.....	15
G. Médias et informations électorales	17
H. Campagnes électorales.....	19
I. Garanties relatives aux activités des partis politiques, des candidats et des observateurs	20
J. Déroulement du scrutin, comptage et établissement des résultats	21
K. Plaintes et recours.....	23
IV. Loi sur l'organisation de nouvelles élections.....	24
V. Conclusion	25

I. Introduction

1. M. Oleksandr Lavrynovych, ministre ukrainien de la Justice, a demandé le 5 avril 2013 à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH leur avis sur deux textes : un projet de loi ukrainien relatif à des modifications de lois de l'Ukraine portant amélioration de la législation sur certains aspects de la tenue des élections (ci-après désigné par « le projet de loi électorale »), et un projet de loi relatif à l'organisation de nouvelles élections de députés du peuple (membres du Parlement) d'Ukraine à la *Verkhovna Rada* d'Ukraine (Parlement ukrainien) pour la VII^e législature dans certaines circonscriptions uninominales en raison de l'impossibilité d'établir la fiabilité du dépouillement et des résultats des élections législatives ukrainiennes du 28 octobre 2012 (ci-après désigné par « le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections », CDL-REF (2013)025).

2. Ces projets de loi ont été préparés à la suite de recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, contenues en particulier dans le rapport final de la mission d'observation des élections législatives ukrainiennes du 28 octobre 2012 de l'OSCE/BIDDH (MOE) et l'avis conjoint de 2011 de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine (CDL-AD (2011)037). Le ministre de la Justice a fourni à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH un tableau comparatif des observations relatives aux propositions que contenait le rapport final de l'OSCE/BIDDH (MOE) sur les élections législatives ukrainiennes du 28 octobre 2012, expliquant pourquoi le ministère ne jugeait pas possible de mettre en œuvre certaines recommandations (ce tableau figure dans le document CDL-REF(2013)025). Le présent avis conjoint tient compte des observations du ministère de la Justice.

3. Le présent avis conjoint se fonde sur des traductions non officielles en langue anglaise de la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine (ci-après désignée par « loi sur les élections législatives »), de la loi sur la Commission électorale centrale, ainsi que des projets de loi fournis par les autorités ukrainiennes. L'examen a porté sur les traductions de textes suivants, rassemblés dans le document CDL-REF(2013)025 : 1) projet de loi sur les nouvelles élections, préparé par le ministère de la Justice ; 2) tableau des modifications apportées à des articles du projet de loi sur la CEC ; 3) tableau des modifications apportées à des articles du projet de loi électorale ; 4) tableau reprenant certaines observations et propositions contenues dans le rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH des élections législatives ukrainiennes du 28 octobre 2012. Le présent avis conjoint ne peut garantir l'exactitude des traductions examinées, ni la numérotation des articles, paragraphes et alinéas. Une traduction peut susciter des difficultés d'interprétation, qui risquent de se refléter dans tout examen juridique fondé sur des textes traduits.

4. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont reçu le 15 mai 2013 d'autres modifications apportées à la législation électorale (CDL-REF(2013)028) ; il en a été tenu compte dans la préparation du présent avis.

5. Les précédents avis conjoints de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH¹, ainsi que les nombreux rapports des précédentes missions d'observation d'élections ukrainiennes de l'OSCE/BIDDH² et de l'APCE aident à comprendre l'évolution de la législation électorale en Ukraine. Les projets examinés reprennent un certain nombre de recommandations de

¹ Tous les avis conjoints de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur le cadre juridique de l'Ukraine sont consultables à : <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine> et <http://www.venice.coe.int/countries/ukraine>.

² Tous les rapports d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH sont consultables à : <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>. Tous les rapports de l'APCE sont consultables à : <http://www.pace>.

CDL(2013)019

l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Mais la réforme proposée ne met pas en œuvre certaines recommandations essentielles.

6. Le présent avis devrait être lu en combinaison avec les documents suivants :

- Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990) ;
- Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise à sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002), CDL-ADP (2002)023rev ;
- documents internationaux et régionaux engageant l'Ukraine ;
- évaluations antérieures et avis conjoints de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise mentionnés dans le présent avis ;
- rapports finaux des missions d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH mentionnés dans le présent avis ;
- rapports d'observation d'élections de l'APCE.

7. Une délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH s'est rendue à Kiev le 25 avril pour une réunion à caractère technique avec des représentants du ministère de la Justice ukrainien et le groupe de travail chargé de préparer la réforme. La délégation de l'Union européenne et le bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine étaient également présents.

8. Le présent avis n'aborde pas les processus législatifs qui ont abouti aux projets de loi. Cependant comme il était dit dans l'avis conjoint de 2011 sur le projet de loi relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine « selon un principe établi, les textes législatifs qui régissent des droits fondamentaux comme le droit à des élections libres et loyales devraient être adoptés dans la transparence, à l'issue d'un débat public, et recueillir l'adhésion la plus large possible afin que la population ait confiance dans les processus électoraux. Dans le domaine du droit électoral, il est particulièrement important que les règles essentielles fassent l'objet d'un ample consensus, car la législation électorale ne devrait pas favoriser les intérêts d'un seul camp politique. Un processus largement ouvert de consultation publique favorise la confiance de la population dans les résultats des élections. »³

9. Le présent avis a pour but d'appuyer les autorités ukrainiennes, les partis politiques et la société civile dans leurs efforts de mise en place d'un bon cadre juridique pour des élections démocratiques.

10. *Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 45^e réunion (Venise, 14-15 juin 2013) et par la Commission de Venise à sa 95^e session plénière (Venise, 14-15 juin 2013).*

II. Résumé

11. Les projets de loi intègrent bien certaines recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, mais les modifications apportées par la présente réforme à la loi sur la Commission électorale centrale et à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine sont limitées. Une ample réforme appellerait une approche uniformisée des élections, ce qui nécessiterait de modifier ensuite tous les textes législatifs afférents. Il conviendrait donc d'améliorer le cadre juridique par d'autres révisions, qui intégreraient le solde des recommandations émises par l'OSCE/BIDDH dans les avis antérieurs conjoints de l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise.

³ CDL-AD(2011)037, paragraphe 8.

12. Le projet de loi électorale contient des modifications bienvenues :

- la loi définit les critères de création des circonscriptions uninominales ;
- elle impose à la CEC de publier sur son site Internet la liste des circonscriptions uninominales, avec leur nombre, leurs limites et l'adresse de chaque commission électorale de circonscription ;
- les pouvoirs des commissions de circonscription sont étendus en matière d'administration des circonscriptions uninominales, mais cela rend essentielle la fonction de contrôle de la CEC ;
- en cas d'erreur ou d'imprécision trouvées dans les documents d'inscription, la commission électorale doit en informer le représentant du parti ou le candidat dans une circonscription uninominale, qui ont alors jusqu'au jour suivant la réception de la notification de la commission électorale pour renvoyer les documents corrigés ;
- les commissions électorales ne devront pas simplement examiner les décisions, mais aussi en débattre en séance, cela pour prévenir la récurrence des problèmes observés aux élections législatives de 2012, lorsque des commissions électorales s'étaient réunies et avaient pris leurs décisions à huis clos ;
- une possibilité de fraude est éliminée par la restriction au changement temporaire d'inscription sur les listes électorales ayant pour effet qu'un électeur peut s'inscrire temporairement pour voter en dehors de sa circonscription uninominale, mais ne pourra alors voter que dans la circonscription nationale à la proportionnelle le jour du scrutin ;
- de nouvelles dispositions garantissent mieux l'impartialité des médias dans la couverture des élections et réduisent les avantages dont jouissent les candidats gouvernementaux sur les autres.

13. Cela dit, les projets de loi ne répondent pas à certaines graves critiques émises dans des avis conjoints antérieurs de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, ainsi que dans les rapports finaux des missions d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH. Il conviendrait donc d'envisager de mettre en œuvre ces recommandations dans les projets de loi avant que ces derniers ne soient soumis au Parlement et, parmi elles :

- la privation du droit de se présenter aux élections pour toute personne condamnée pour infraction volontaire, quelle qu'en soit la gravité ;
- l'exigence excessive et déraisonnable de cinq ans de résidence pour les candidats,
- l'absence dans le projet de loi électorale de mesures palliatives visant à accroître la participation des femmes aux élections ;
- la nécessité de mettre en œuvre une recommandation de longue date demandant l'adoption d'un code électoral unifié uniformisant les procédures pour toutes les élections ;
- le déficit de pluralisme dans l'administration des élections, du fait que les partis déjà titulaires de mandats parlementaires ont automatiquement une place dans la commission électorale centrale et dans les commissions électorales de circonscription, tandis que la participation est tirée au sort pour les autres partis, et les candidats indépendants en sont exclus ;
- l'absence de déclaration obligatoire, avant et après les élections, de l'intégralité des sources et montants des contributions financières, ainsi que de la nature et des montants des dépenses de campagne, l'absence de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales, et l'absence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de manquement aux dispositions relatives au financement des campagnes ;

CDL(2013)019

- certaines dispositions qui limitent de façon inacceptable le droit à la liberté d'expression ;
- le nombre d'électeurs maximal autorisé par bureau de vote, qui reste fixé au niveau très élevé de 2 500 ;
- les dispositions du projet autorisant les commissions électorales de bureau de vote à annuler les résultats sur la base de critères arbitraires d'appréciation du caractère inacceptable d'un abus, qui pourraient instaurer un degré de fraude tolérable.

14. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont heureux de soumettre leurs recommandations aux autorités ukrainiennes dans le présent avis conjoint, afin de les aider à améliorer la législation électorale et à l'aligner mieux sur les engagements pris devant l'OSCE et le Conseil de l'Europe, ainsi que sur les normes internationales. Ils soulignent toutefois qu'au-delà des modifications qu'il convient encore d'apporter au cadre législatif, la tenue d'élections conformes aux normes internationales nécessite l'application effective et complète de la loi.

III. Observations sur la teneur des projets de loi

A. Système électoral, droit de vote et principes fondamentaux

15. Comme l'observait l'avis conjoint de 2011 de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise⁴, l'Ukraine a utilisé trois systèmes différents pour ses élections législatives ces quinze dernières années : 1) élection de tous les députés dans des circonscriptions uninominales ; 2) représentation intégralement proportionnelle à liste bloquée ; 3) système mixte de 225 députés élus au scrutin uninominal et 225 à la proportionnelle par scrutin de liste national. C'est cette dernière formule qui a été conservée dans le projet de loi électorale. L'OSCE/BIDDH notait dans son rapport final d'observation des élections législatives du 28 octobre 2012 que la plupart de ses interlocuteurs se plaignaient du système en place, qui avait réintroduit des défauts déjà constatés à sa mise en œuvre précédente. Comme le rappelait l'avis conjoint de 2011 de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de loi relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine :

« Chaque Etat a le droit souverain de se doter du système électoral de son choix ; toutefois, ce choix devrait être arrêté de façon concertée à l'issue de discussions approfondies et ouvertes au sein du parlement, associant toutes les forces politiques. Etant donné que le projet de loi réintroduit le système utilisé lors des élections législatives de 1998 et 2002, il devrait prendre en compte les failles du processus électoral qui avaient été relevées à l'époque par les experts et observateurs nationaux et internationaux. »⁵

16. Le seuil légal d'attribution de mandats dans la tranche proportionnelle nationale des élections est de 5 %. Comme le remarquait déjà l'avis conjoint de 2011, ce seuil, ainsi que l'interdiction des blocs électoraux et le choix d'un système mixte, « ne facilitent pas l'accès des diverses forces politiques au Parlement »⁶. Dans la Résolution 1705 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le Conseil de l'Europe demandait aux Etats membres « d'examiner la possibilité de baisser les seuils légaux supérieurs à 3 % ». *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager de baisser ce seuil de 5 % que fixe la loi sur les élections législatives.*

⁴ Voir *Avis conjoint sur le projet de loi relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine*, CDL-AD(2011)037, p. 7, paragraphe 19.

⁵ Voir *Avis conjoint sur le projet de loi relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine*, CDL-AD(2011)037, paragraphe 22.

⁶ Voir *Avis conjoint sur le projet de loi relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine*, CDL-AD(2011)037, paragraphe 125.

CDL(2013)019

17. Le projet de loi électorale ne prévoit pas de mesures palliatives visant à accroître la participation des femmes aux élections. Dans son rapport final d'observation des élections législatives de 2012, l'OSCE/BIDDH recommandait aux autorités ukrainiennes d'envisager l'introduction d'une obligation de mixité des listes de partis, à titre de mesure temporaire d'augmentation de la participation des femmes aux élections⁷. Cette recommandation va dans le sens des dispositions de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qu'a ratifiée l'Ukraine, ainsi que des principes du Conseil de l'Europe⁸. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager d'ajouter au projet de loi électorale des dispositions imposant des quotas de femmes dans les listes des partis présentant des candidats à la tranche proportionnelle des élections législatives.*

18. *Il conviendrait aussi d'envisager de pousser les partis politiques à promouvoir la participation des femmes aux élections par des dispositions juridiques sur le financement des campagnes et des partis politiques.* Allouer des fonds publics aux campagnes en fonction du soutien accordé par le parti à ses candidates est une façon acceptable d'inciter les partis politiques à sélectionner davantage de candidates, sachant que l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes requiert des mesures spéciales.

19. On lisait dans le rapport final d'observation des élections législatives de 2012 de l'OSCE/BIDDH que le découpage des circonscriptions uninominales défavorisait certaines minorités nationales. L'OSCE/BIDDH recommandait que les droits des minorités nationales soient respectés dans la délimitation des circonscriptions uninominales, et que des mesures spéciales soient prises pour promouvoir leur participation. L'article 18.2.3 du projet de loi électorale précise que les circonscriptions uninominales seront délimitées d'une façon qui tiendra dûment compte des intérêts des membres des communautés territoriales et de la densité de la population sur le territoire de chaque minorité nationale. La mise en œuvre de cette disposition n'est clarifiée nulle part ailleurs. On ne sait pas très bien si elle se contente d'interdire la fragmentation du poids électoral des minorités nationales par éparpillement de leurs électeurs sur plusieurs circonscriptions, ou si elle appelle effectivement à concentrer les voix des électeurs des minorités nationales dans des circonscriptions uninominales. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'insérer à l'article 18 du projet de loi électorale une explication de cette disposition montrant exactement ce qu'entend le législateur par « seront définies d'une façon qui tiendra dûment compte », et comment cette exigence doit être mise en œuvre.*

20. L'article 9.1 de la loi sur les élections législatives subordonne l'éligibilité à une durée de résidence de cinq ans. Cette exigence est excessive et injustifiée. En principe, une exigence de durée de résidence ne peut être imposée aux nationaux que pour les élections locales ou régionales, et elle ne devrait pas dépasser six mois. Une durée plus longue peut être prévue uniquement dans un but de protection des minorités nationales⁹.

21. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH savent que cette exigence de cinq ans repose sur l'article 76 de la Constitution ukrainienne. Le tableau explicatif fourni par le ministère de la Justice indique qu'aucune des recommandations précédentes relatives aux

⁷ Voir OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report on the 28 October 2012 Parliamentary Elections, p. 37.

⁸ Cf. par exemple, Recommandation 1899(2010), *Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux*, qui demande aux pays possédant un système à représentation proportionnelle de prévoir des règles de placement des candidates sur les listes des partis.

⁹ *Code de bonne conduite en matière électorale*, I 1.1 c iii-iv : iii. une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales ; iv. cette durée ne devrait pas dépasser six mois ; une durée plus longue peut être prévue uniquement en vue d'assurer la protection des minorités nationales.

conditions d'éligibilité ne peut être mise en œuvre du fait que cela nécessiterait de modifier la Constitution ukrainienne. Deux remarques s'imposent à ce sujet. La première porte sur le fait que l'Ukraine révisé actuellement sa Constitution, et qu'il serait possible de procéder dans ce cadre à la modification nécessaire. La seconde a trait aux obligations internationales de l'Ukraine, qui a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR), ainsi que la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Le droit de vote est un droit fondamental garanti à l'article 25 de l'ICCPR et à l'article 3 du Protocole 1 à la CEDH. L'Observation générale n° 31 sur la nature de l'obligation juridique générale imposée aux Etats parties au Pacte adoptée par le Comité des droits de l'homme le 29 mars 2004 (2187^e séance), affirme clairement que « si le paragraphe 2 de l'article 2 [du Pacte] autorise les Etats parties à donner effet aux droits reconnus dans le Pacte en suivant leur procédure constitutionnelle interne, c'est le même principe qui joue afin d'empêcher que les Etats parties invoquent les dispositions de leur droit constitutionnel ou d'autres aspects de leur droit interne pour justifier le fait qu'ils n'ont pas exécuté les obligations découlant du Pacte ou qu'ils ne leur ont pas donné effet. » La Constitution ukrainienne prévoit que le pouvoir exécutif comme le pouvoir législatif peuvent proposer des modifications de la Constitution. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent à l'Ukraine d'introduire dans sa législation les changements appelés par les obligations que lui font l'article 25 de l'ICCPR¹⁰ et l'article 3 du Protocole 1 à la CEDH.*

22. L'article 9.4 de la loi sur les élections législatives interdit à toute personne condamnée pour une infraction « volontaire » d'être candidate ou élue à la fonction de député tant que la condamnation figure dans son casier judiciaire. Cette disposition constitue un déni d'éligibilité fondé sur la condamnation pour toute infraction volontaire, quelle qu'en soit la nature ou la gravité. Une personne ne peut être privée de ses droits électoraux que si elle a été condamnée pour une infraction d'une gravité telle que la déchéance des droits politiques est proportionnée à l'infraction commise¹¹. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent donc que cette restriction soit strictement limitée dans sa définition aux personnes condamnées pour certaines infractions d'une gravité telle que la déchéance des droits politiques satisfasse à l'impératif de proportionnalité.*

23. Le projet de modification porte uniquement sur les élections au parlement ukrainien. En ce sens, il n'est pas conforme à la Résolution 1755 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 10 octobre 2010 (paragraphe 7.1.1), ni à une recommandation de longue date de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, qui demandent que toutes les règles électorales soient rassemblées dans un code électoral unique, afin que les procédures soient les mêmes pour toutes les élections. Le tableau explicatif du ministère de la Justice fait valoir que la législation électorale ukrainienne, même si elle n'est pas réunie dans un code unique, satisfait aux exigences du suffrage universel, égal, libre, secret et direct. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH reconnaissent que le respect de ces principes est nécessaire à la tenue d'élections authentiquement démocratiques. Mais un code électoral unifié peut faciliter les choses en assurant la cohérence dans la teneur et la mise en œuvre de la loi. *La recommandation antérieure demandant à l'Ukraine d'harmoniser tous les textes législatifs relatifs aux diverses élections et de les réunir dans un code électoral unique reste donc valable.*

¹⁰ Les conditions de résidence doivent toujours être raisonnables. Voir *Observation générale n° 25*, participation aux affaires publiques, droit de vote, égalité d'accès aux charges publiques, 07/12/1996, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

¹¹ Voir arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Scoppola c. Italie* (n° 3) [GC], no 126/05, 22 mai 2012, et en l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, 6 octobre 2005 ; paragraphe 24 du Document de la réunion de Copenhague de la CSCE (1990), qui prévoit que « les États participants veilleront à ce que l'exercice de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales [...] ne soit l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi et compatibles avec les obligations qu'ils assument conformément au droit international » ; Conseil de l'Europe, Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière électorale, lignes directrices et rapport explicatif*, 2002, p. 8, paragraphe 1.1(d.iv).

B. Organisation territoriale des élections

24. L'article 18 du projet de loi électorale prévoit que soient constituées une circonscription nationale englobant l'ensemble du territoire ukrainien et une « circonscription de l'étranger », ainsi que 225 circonscriptions uninominales, toutes étant créées par la CEC. Les écarts de nombre d'électeurs inscrits dans chaque circonscription uninominale ne doivent pas excéder 12 % du nombre moyen d'électeurs calculé sur l'ensemble des circonscriptions uninominales.

25. L'article 18 du projet de loi électorale prévoit que la CEC respecte les règles suivantes en ce qui concerne le découpage des circonscriptions uninominales doit obéir aux règles suivantes : 1) la règle des 12 % d'écart mentionnée ci-dessus ; 2) la limite de chaque circonscription doit décrire une boucle fermée séparant son territoire de celui des circonscriptions voisines ; 3) le découpage doit tenir compte des intérêts des membres des collectivités territoriales et de la densité de la population dans les territoires de chaque minorité nationale. *Ces principes fournissent des critères qui ne figuraient pas dans la version actuelle de la loi électorale. Leur introduction dans le projet de loi électorale constitue une amélioration qui reprend des recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH.*

26. Les règles figurant à l'article 18 sont des améliorations, qui mettent en œuvre des recommandations antérieures. Mais comme cela a été dit plus haut dans le présent avis conjoint, il convient de clarifier le sens de l'Article 18.2.3, notamment la phrase : « sera délimitée d'une façon qui tienne dûment compte des intérêts des membres des collectivités territoriales et de la densité de la population dans le territoire de chaque minorité nationale », de sorte que cette disposition soit convenablement appliquée. On ne sait pas très bien si elle se contente d'interdire la fragmentation du poids électoral des minorités nationales par éparpillement de leurs électeurs sur plusieurs circonscriptions, ou si elle appelle effectivement à concentrer les voix des électeurs des minorités nationales dans des circonscriptions uninominales. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'insérer à l'article 18 du projet de loi électorale une explication de cette disposition montrant exactement ce qu'entend le législateur par « seront définies d'une façon qui tienne dûment compte », et comment cette exigence doit être mise en œuvre.*

27. L'article 18 du projet de loi électorale fait aussi obligations à la CEC de publier sur son site Internet la liste des circonscriptions uninominales, avec leur nombre, leurs limites, ainsi que les adresses de chaque commission électorale de circonscription. *Cette exigence reflète une recommandation antérieure de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.* La loi a conservé l'exigence existante de publication de cette information dans les médias nationaux et régionaux. Ces mesures favorisent la transparence du découpage des circonscriptions uninominales.

28. La CEC ne peut plus modifier le découpage des circonscriptions uninominales 175 jours avant le jour du scrutin. Or les circonscriptions uninominales ont déjà été délimitées, et la CEC n'a plus qu'à ajuster leurs limites et non pas à créer 225 nouvelles circonscriptions : *Il faudrait donc envisager d'allonger ce délai de 175 jours dans le projet de loi électorale, de sorte que les partis politiques et les candidats aient davantage de temps pour se familiariser avec la population des circonscriptions avant le scrutin*¹².

¹²

Le Code de bonne conduite en matière électorale précise au point II.2.B que « les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire. »

CDL(2013)019

29. Selon l'article 19.3 de la loi sur les élections législatives, le scrutin se déroule dans des bureaux de vote où peuvent être inscrits entre 20 et 2 500 électeurs. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont précédemment recommandé d'abaisser ce plafond afin de pallier les problèmes d'encombrement des bureaux¹³. La réduction du nombre d'électeurs par bureau de vote aura certes un impact financier ; les autorités devraient néanmoins se poser la question de savoir si cet impact serait compensé par l'effet positif de cette mesure sur la mise en œuvre pratique du suffrage universel.

C. Commissions électorales

30. La loi sur les élections législatives conserve les trois niveaux d'administration électorale (Commission électorale centrale, commissions électorales de circonscription et commissions électorales de bureau de vote). Il s'agit d'une structure hiérarchisée, la CEC ayant pouvoir de contrôle sur les commissions de niveau inférieur. Il avait été recommandé précédemment que l'inscription des candidats soit confiée dans les circonscriptions uninominales à la commission électorale de circonscription, pourvu que la CEC conserve d'amples fonctions de réglementation en la matière, et soit habilitée à annuler une décision injustifiée de la commission de circonscription. Cette recommandation est partiellement reprise puisque de nombreuses modifications apportées au projet de loi électorale dans le domaine de l'administration des élections et de l'inscription des candidats donnent autorité aux commissions de circonscription en matière d'inscription des candidats dans les circonscriptions uninominales. Cependant, les modifications proposées ne disent rien du contrôle effectué par la CEC sur l'inscription des candidats auprès des commissions de circonscription. *Comme le demandaient déjà des recommandations antérieures, il serait nécessaire de réviser le projet de loi électorale de sorte qu'il confère de solides pouvoirs de réglementation à la CEC en ce qui concerne l'inscription des candidats, ainsi que le droit d'annuler une décision injustifiée de la commission de circonscription en matière d'inscription des candidats.*

31. L'article 26.7 de la loi sur les élections législatives prévoit qu'une personne ne peut être nommée président, vice-président ou secrétaire d'une commission électorale de circonscription que si elle a suivi intégralement la formation aux fonctions dirigeantes d'une commission électorale de circonscription organisée par la Commission électorale centrale. En outre, le secrétaire doit avoir une maîtrise suffisante de la langue officielle pour s'occuper des comptes rendus de la commission. Ces dispositions sont bienvenues, car elles devraient mieux professionnaliser ces fonctions au sein des commissions de circonscription.

32. L'article 13 de la loi sur les élections législatives prévoit que les élections législatives sont préparées et conduites de façon publique et transparente. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé de préciser dans la loi des mécanismes plus spécifiques de mise en œuvre de ce principe général de transparence. *Le projet de loi électorale et le projet de loi sur la CEC reprennent tous deux plusieurs recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise visant à davantage de transparence dans les activités de l'administration électorale et dans la publication des résultats.* Les paragraphes ci-dessous en donnent des exemples.

33. Les articles 10.1 et 12.2 du projet de loi sur la CEC exigent que cette dernière non seulement examine les décisions, mais aussi en débattenne en séance. Cela devrait répondre à l'inquiétude exprimée par l'OSCE/BIDDH dans son rapport final d'observation des élections législatives de 2012 à propos des séances tenues et des décisions prises par la CEC à huis clos. On trouve cette même exigence de débat au sein des commissions électorales à l'article 33.10 du projet de loi électorale pour les commissions de circonscription et de bureau de vote.

¹³

Voir *Avis conjoint sur le projet de loi relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine*, CDL-AD(2011)037, p. 9, paragraphe 31.

34. L'article 30.3 du projet de loi électorale devrait également améliorer la transparence puisqu'il prévoit que les décisions à valeur juridique de la CEC doivent être publiées avant le processus électoral. Mais cette disposition précise qu'elles doivent être publiées « si possible ». On ne voit pas ce qui pourrait rendre la publication impossible, à part la date et l'heure de la décision. *Il est recommandé de clarifier l'expression « si possible », de sorte que cette disposition soit appliquée et ne puisse pas être délibérément négligée par la CEC.*

35. La transparence est également rehaussée par l'ajout, à l'article 4.2 du projet de loi sur la CEC, des observateurs d'organisations non gouvernementales à la liste des personnes autorisées à assister aux réunions de la CEC. *Cette modification de la loi sur la CEC est une amélioration.*

36. L'article 31.20 impose à présent aux commissions de circonscription de communiquer à la CEC des informations sur les demandes et les recours, ainsi que sur l'issue de leur examen. *C'est une mesure bienvenue de transparence, qui reflète des recommandations antérieures d'amélioration de la transparence dans l'administration des élections.*

37. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont recommandé par le passé d'accroître le pluralisme au sein des commissions électorales, dans un but d'amélioration de l'impartialité et de l'indépendance de l'administration des élections. La terminologie des articles 27.2 et 29.3 relatifs à la nomination des membres des commissions de circonscription et de bureau de vote a été modifiée dans le projet de loi électorale, mais cela ne constitue pas une mise en conformité avec la recommandation. Les parties détenant déjà des mandats parlementaires continuent de se voir garantir une représentation au sein des commissions de circonscription et de bureau de vote, les autres ne peuvent y entrer que pour les sièges laissés vacants, par tirage au sort. De plus, les candidats indépendants n'ont aucune façon, dans les circonscriptions uninominales, de désigner des membres qui prendraient part au tirage au sort. *La recommandation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relative à un plus grand pluralisme dans l'administration des élections n'est donc toujours pas satisfaite.*

38. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé de réduire le nombre maximal et minimal de membres des commissions électorales de bureau de vote afin de faciliter la recherche du consensus et le bon déroulement des réunions. Cela améliorerait le travail des commissions et atténuerait les problèmes d'encombrement des bureaux de vote le jour du scrutin, eu égard en particulier au grand nombre d'électeurs inscrits dans certains bureaux et à la taille limitée des bureaux de vote¹⁴. *Cette recommandation reste valable.*

39. Chaque parti désignant des membres de commissions électorales de circonscription et de bureau de vote a droit à une part proportionnelle des fonctions dirigeantes (articles 27 et 28). La part des fonctions dirigeantes attribuée à un parti est proportionnelle au nombre de membres de la commission sélectionnés parmi les candidats désignés par ce parti. Il appartient à la CEC de définir la procédure exacte de tirage au sort des fonctions dirigeantes entre les partis. Selon la loi sur les élections législatives, la procédure doit aussi assurer une répartition territoriale à peu près équilibrée des fonctions attribuées à chaque parti. Les modifications apportées à l'article 27.3 précisent que le tirage au sort se fait pour chaque circonscription électorale, et non pas au niveau national en un seul tirage pour toutes les circonscriptions. *Ce changement de pratique est un progrès par rapport au tirage au sort unique effectué par la CEC pour toutes les commissions de circonscription à la fois.*

¹⁴

Voir Article 83.3 : les bureaux de vote n'auront pas une superficie inférieure à 50 m² pour les petits, à 75 m² pour ceux de taille moyenne, et à 90 m² pour les grands.

CDL(2013)019

40. L'article 34 du projet de loi électorale donne aux représentants des partis le droit d'assister aux réunions de la CEC avec voix consultative. Il dresse également la liste des personnes qui peuvent assister aux réunions de la CEC sans avoir à en demander l'autorisation, à savoir les candidats et les agents électoraux, les observateurs officiels nationaux et internationaux et les médias. L'article précise que ces mêmes personnes ont le droit d'assister sans invitation aux réunions des commissions électorales de circonscription et de bureau de vote, y compris lors du dépouillement et de la compilation des résultats.

41. L'article 35 du projet de loi électorale couvre la documentation écrite des commissions électorales, en mentionnant notamment les procès-verbaux, les comptes rendus, les décisions, les résolutions et les rapports. Il impose de publier de diverses façons certains de ces documents, mais pas tous, comme les comptes rendus de séance. Or tous les documents préparés par les commissions électorales, même les comptes rendus, devraient être accessibles au public. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que tous les documents d'administration des élections, dont les comptes rendus de réunions, les décisions, les résolutions, les rapports et les procès-verbaux, soient consultables par le public au siège de la commission électorale concernée, et publiés sur le site Internet de la CEC.*

42. La recommandation de pleine transparence de la documentation écrite des commissions est déjà en partie suivie. L'article 35.5 de la loi sur les élections législatives exige que toute décision de commission soit publiée sur le stand d'information de cette dernière au plus tard le matin suivant son adoption.

43. L'article 35 précise également les informations qui doivent figurer dans toutes les décisions des commissions électorales. Outre une meilleure cohérence, cela devrait garantir que les plaignants disposent des informations nécessaires pour faire appel des décisions des commissions ; la cohérence des décisions devrait aussi en être améliorée sur le fond.

D. Listes électorales

44. En vertu de la loi sur le registre électoral national, les listes électorales préliminaires sont établies par les organismes chargés de tenir à jour les registres. Les articles 39 à 44 de la loi sur les élections législatives traitent de la mise à jour des listes électorales préliminaires, qui doit suivre les procédures approuvées par la CEC. Un exemplaire de la liste électorale est transmis à la commission électorale de bureau de vote pour affichage public et vérification par les électeurs. L'article 40.3 de la loi sur les élections législatives donne à l'électeur la possibilité de demander la modification des données le concernant ou concernant tout autre électeur. La loi sur le registre électoral national prévoit que l'électeur doit être informé des modifications apportées à ses données personnelles ; mais ni le projet de loi électorale, ni la loi sur le registre électoral national ne prévoient que l'électeur doit être informé de la contestation de ses données par un autre électeur. Il serait préférable que l'électeur soit informé de toute demande de modification de ses données personnelles avant que la modification ne soit effectuée. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi électorale soit modifiée de telle sorte que l'électeur soit informé de toute demande de modification de ses données personnelles sur le registre, et puisse la contester.*

45. La CEC est responsable du contenu et de la tenue à jour du registre. Le service du registre électoral national de la CEC s'occupe du logiciel, de l'assistance technique et de la sécurisation des informations figurant sur le registre ; la saisie des données est confiée à des organismes répartis sur l'ensemble du territoire.

46. Durant les élections législatives de 2012, il a été observé que des électeurs qui ne se trouvaient pas à leur domicile le jour du scrutin avaient demandé de voter dans certaines

CDL(2013)019

circonscriptions uninominales¹⁵. La CEC avait pris à cette occasion une décision autorisant un électeur à changer de bureau de vote uniquement au sein de la circonscription uninominale dans laquelle il était inscrit. L'OSCE/BIDDH recommandait dans son rapport final d'observation des élections législatives que la loi électorale soit modifiée et interdise le changement temporaire d'inscription sur les listes électorales s'il devait permettre à l'électeur concerné de voter en dehors de sa circonscription uninominale normale. Plusieurs modifications ont été apportées dans le projet de loi électorale en réponse à cette recommandation : ils ont pour effet que l'électeur peut demander de voter en dehors de sa circonscription uninominale, mais qu'il ne recevra dans ce cas de bulletin que pour la représentation proportionnelle nationale le jour du scrutin.

47. L'article 42.2 de la loi sur les élections législatives prévoit que toute modification ou tout ajustement apporté aux listes électorales le jour du scrutin doit s'appuyer sur une décision de justice. L'article 42.7 n'autorise les commissions électorales de bureau de vote à corriger que certaines inexactitudes (nom mal orthographié, erreur dans la date de naissance, numéro d'immeuble ou d'appartement incorrect), tant que la personne venue voter est manifestement celle qui figure sur la liste.

48. La loi sur le registre électoral national et la loi sur les élections législatives contiennent des dispositions de prévention du vote multiple et autres fraudes liées aux listes électorales ; si elles sont appliquées de façon systématique et cohérente, ces dispositions devraient améliorer la précision des listes électorales. En particulier, les services et offices publics compétents sont tenus de communiquer les données actualisées aux organismes chargés de la tenue à jour du registre électoral national pour leur permettre de vérifier les listes électorales préliminaires, et ces organismes centralisent l'information sur toutes les modifications des listes électorales.

E. Financement des élections

49. La loi sur les élections législatives veut que toutes les dépenses de campagne soient réglées sur les fonds électoraux officiels du parti ou du candidat d'une circonscription uninominale. Le compte doit être ouvert dans les dix jours suivant l'inscription du parti ou du candidat. Tout compte électoral doit être administré par un gestionnaire désigné, chargé de vérifier que les dépenses engagées sont conformes à la loi.

50. Les fonds électoraux des partis se composent des ressources propres du parti et des dons de personnes physiques. Les fonds électoraux d'un candidat dans une circonscription uninominale se composent de ses ressources propres et des dons de personnes physiques. Etant donné que les modifications ne disent rien sur la question des dons en nature, on suppose que ceux-ci ne sont pas autorisés. Si c'est bien le cas, les personnes qui ne sont pas en mesure de faire de dons pécuniaires seraient privées de la possibilité de participation politique que représente le soutien à la campagne. Or il n'y a pas lieu d'interdire les contributions en nature au motif qu'elles ne sont pas détectables dans les comptes de campagne. *Il est donc recommandé d'autoriser la contribution en nature à une campagne politique sous forme de services, sous réserve de déclaration obligatoire.*

51. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé par le passé la fixation d'un plafond de dépenses raisonnable. L'article 48.1 du projet de loi électorale limite à 100 millions UAH les fonds de campagne d'un parti politique pour les élections nationales plurinominales à la représentation proportionnelle¹⁶. Pour les candidats à un mandat uninominal, la limite est de 4,5 millions UAH.

¹⁵ Voir OSCE/ODIHR *Election Observation Mission Final Report on the 28 October 2012 Parliamentary Elections*, p. 11.

¹⁶ Au moment de la rédaction du présent document, le taux de change était de 10.95 UAH pour 1 EUR.

52. Les dons de personnes physiques à un parti politique ne peuvent pas dépasser 400 fois le salaire minimum (environ 42 000 EUR), et les dons à un candidat dans une circonscription uninominale 20 fois le salaire minimum (environ 2 100 EUR)¹⁷. Les dons de ressortissants étrangers, de donateurs anonymes et de personnes morales sont interdits.

53. Selon l'article 50 de la loi sur les élections législatives, l'établissement bancaire doit restituer au parti qui le demande les fonds non utilisés à l'issue des élections. En revanche, les fonds inutilisés sur le compte d'un candidat se présentant dans une circonscription uninominale sont versés au budget de l'Etat. Rien ne semble justifier cette inégalité de traitement entre les fonds inutilisés des partis et ceux des candidats dans une circonscription uninominale. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH avaient déjà recommandé de mettre fin à cette pratique discriminatoire. Les fonds de campagne inutilisés des candidats se présentant dans une circonscription uninominale pourraient être restitués aux donateurs selon une clé de répartition proportionnelle, versés à des associations caritatives, rester sur le compte de campagne pendant un certain temps dans la perspective de futures campagnes électorales, ou être affectés à quelque autre emploi public légitime.*

54. L'article 48.9 de la loi sur les élections législatives interdit tout paiement sur les fonds de campagne à partir de 18 heures la veille du scrutin. Cette limite est sans doute trop restrictive, car il faut laisser aux candidats et aux partis le temps de régler les factures et notes qui peuvent arriver après ce délai. Il semblerait plus approprié d'interdire toute nouvelle dépense ou facturation relatives à des activités de campagne après le délai.

55. Le gestionnaire des fonds de campagne doit soumettre un rapport financier sur un formulaire approuvé par la CEC dans les 15 jours suivant le scrutin pour les partis politiques, et dans les 10 jours suivant le scrutin pour les candidats dans une circonscription uninominale. Ce rapport doit être publié sur le site web de la CEC. Comme l'ont précédemment recommandé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, il conviendrait que le projet de loi impose la déclaration intégrale, *avant et après* les élections, des sources et des montants des contributions financières, ainsi que de la nature et des montants des dépenses de campagne. Les nouvelles modifications apportées à la loi sur les élections législatives suivent cette recommandation. Les articles 45.9 et 49.6 prévoient que le gestionnaire de la campagne devra fournir un rapport financier provisoire sur l'emploi des ressources dans les 30 jours précédant le scrutin pour les partis, et dans les 20 jours pour les candidats dans une circonscription uninominale. Ce rapport sera soumis à la CEC ou à la commission de circonscription, précisera l'origine et l'emploi des ressources du fonds électoral, et sera publié sur le site Internet officiel de la CEC. Publier en temps utile des renseignements sur le financement des campagnes avant le scrutin fournit aux électeurs une information utile et accroît la transparence du processus. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent donc de ces nouvelles exigences de publication.

56. C'est la CEC qui vérifie que les candidats et les partis respectent les obligations légales en matière d'établissement de comptes des recettes et des dépenses électorales. Toutefois, le projet de loi ne précise pas ce que la CEC est tenue de faire en ce qui concerne ces comptes, et ne fixe pas de délai de vérification. Le projet de loi électorale ne sanctionne pas le manquement à communiquer ces rapports, et ne demande à la CEC ou à la commission électorale de circonscription concernée que de déclarer les infractions aux organismes chargés de faire appliquer la loi, qui enquêteront et agiront conformément à la loi. Le complément de modifications envoyé à la Commission de Venise et au BIDDH le 15 mai 2013 propose plusieurs autres changements à cet égard : l'article 50.7 oblige le gestionnaire du fonds électoral à refuser les contributions non conformes à la loi ; l'article 50.9 prévoit que la CEC et les commissions de circonscription procéderont à un contrôle sélectif de l'encaissement, de la comptabilisation et de l'emploi des ressources des

¹⁷

Le salaire moyen est d'environ 1 147 UAH, soit 105 EUR.

CDL(2013)019

partis ou des candidats dans une circonscription uninominale, selon la procédure définie par la CEC avec la Banque nationale d'Ukraine et le pouvoir central exécutif ; et l'article 61 qu'une menace d'annulation de l'inscription de candidats à la députation pour manquement à l'obligation de soumettre des rapports financiers ou pour communication de données fausses. Mais le texte ne précise pas mieux si ces actions peuvent effectivement déboucher sur l'annulation de l'inscription.

57. Comme indiqué dans la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « [l]es Etats devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication. » La loi a donc été améliorée à cet égard, puisqu'elle prévoit maintenant un contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales, avec de nouvelles dispositions sur les conséquences possibles du non-respect de la transparence du financement des candidats indépendants et des partis politiques. Mais aucune sanction dissuasive spécifique n'est fixée en cas d'infraction aux dispositions relatives au financement des campagnes. Les sanctions pécuniaires, qu'il s'agisse de la perte de financements publics ou d'amendes possibles, sont fréquemment utilisées pour leur effet dissuasif. *L'introduction du financement public, déjà recommandée, répondrait à cette inquiétude, et mettrait en place un mécanisme de répression des infractions aux règles de financement des campagnes. Les irrégularités en matière d'information financière, le non-respect de la réglementation relative à cette information ou l'usage abusif de fonds publics devraient entraîner la perte de tout ou partie de ce financement pour le parti.*

58. Le rapport final de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections législatives de 2012 relevait des lacunes dans la réglementation ukrainienne du financement des campagnes et des partis politiques, lacunes déjà identifiées dans le rapport d'évaluation consacrée par le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe à l'Ukraine¹⁸. Le rapport final de l'OSCE/BIDDH observe également que les règles de financement des partis politiques ukrainiens ne sont pas conformes aux normes et recommandations contenues dans les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques. Le rapport final de l'OSCE/BIDDH recommandait donc : 1) la communication de comptes de campagne plus détaillés ; 2) la remise de rapports plus fréquents ; 3) des conditions plus équitables dans le financement des campagnes ; 4) une réglementation plus détaillée des sanctions et de la redevabilité ; 5) de claires procédures d'application et la désignation d'une entité unique chargée de réprimer les infractions ; 6) le plafonnement des dépenses de campagne à un niveau raisonnable ; 7) la possibilité d'instaurer le financement public des partis politiques, à partir d'une certaine assise électorale. La limite introduite à l'article 48.1 du projet de loi électorale plafonnant les dépenses de campagne, les dispositions additionnelles relatives à la remise de rapports provisoires et à leur publication sur le site Internet de la CEC, ainsi qu'à la possibilité de menace d'annulation de l'inscription des candidats pour non-respect des règles de financement des campagnes vont dans le bon sens ; *cependant de nombreuses recommandations restent à mettre en œuvre en ce qui concerne l'amélioration de la réglementation du financement des campagnes.*

F. Désignation et inscription des candidats

59. En vertu de l'article 52, la désignation des candidats commence 90 jours et s'achève 79 jours avant le scrutin. Les partis ont le droit de présenter une liste de candidats dans la circonscription électorale nationale. Dans les circonscriptions uninominales, les candidats peuvent être présentés par un parti ou se présenter en leur propre nom. Les candidats qui ne

¹⁸

Voir OSCE/ODIHR *Election Observation Mission Final Report on the 28 October 2012 Parliamentary Elections*, p. 18.

CDL(2013)019

sont membres d'aucun parti peuvent néanmoins être désignés par un parti et figurer sur sa liste. Les listes de candidats pour la circonscription nationale sont inscrits auprès de la CEC. Le projet de loi électorale retire à la CEC la responsabilité de l'inscription des candidats des circonscriptions uninominales, qu'il confie aux commissions de circonscription concernées. L'inscription des candidats auprès de ces dernières reprend en partie une recommandation antérieure, mais les modifications proposées ne prévoient rien en ce qui concerne la fonction de contrôle de la CEC sur l'inscription auprès des commissions de circonscription. *Comme le demandaient déjà des recommandations antérieures, le projet de loi électorale devrait être révisé et conférer à la CEC une robuste fonction de contrôle en ce qui concerne l'inscription des candidats, et l'habiliter à annuler une décision injustifiée d'une commission de circonscription en matière d'inscription des candidats.*

60. La loi sur les élections législatives ne permet pas aux partis politiques de former de blocs électoraux pour présenter des candidats aux élections. Sauf motif légitime d'interdiction des blocs électoraux, et eu égard au seuil élevé de 5 % pour l'attribution de mandats, il conviendrait d'envisager de permettre aux partis politiques de former des blocs électoraux pour présenter des candidats aux élections, comme le recommandaient la Commission de Venise et le BIDDH dans leur avis conjoint de 2011¹⁹.

61. L'article 60 du projet de loi électorale énumère les motifs de refus d'inscription d'un candidat, dont des erreurs et des imprécisions dans les documents de désignation, ainsi qu'une incompatibilité sérieuse avec les conditions d'éligibilité. L'OSCE/BIDDH observait dans son rapport final d'observation des élections législatives de 2012 que 441 candidats désignés n'avaient pas été inscrits, le plus souvent au motif que les documents nécessaires n'avaient pas été fournis ; nombre d'entre eux avaient été rejetés pour des omissions mineures, ce qui est contraire au paragraphe 24 du Document de la réunion de Copenhague de l'OSCE (1991)²⁰. L'OSCE/BIDDH recommandait donc que la loi mette en place des mécanismes de notification, de sorte que les candidats potentiels soient informés de ces erreurs ou omissions, et puissent y remédier à temps pour être inscrits. L'article 60.3 tient compte de cette recommandation en demandant à la commission électorale concernée d'avertir immédiatement le représentant du parti ou le candidat à la députation de toute erreur ou imprécision. Les candidats ont ensuite jusqu'au lendemain du jour de réception de la notification de la commission électorale pour fournir les documents corrigés.

62. Une caution égale à 2 000 fois le salaire minimum (environ 210 000 EUR) est demandée aux partis qui présentent une liste, et une caution égale à 12 fois le salaire minimum (environ 1 260 EUR) aux candidats qui se présentent dans une circonscription uninominale. Seuls les partis obtenant des mandats et les candidats remportant un siège dans une circonscription uninominale récupèrent leur caution. Les cautions des autres partis et candidats sont versées au budget de l'Etat.

63. Cette caution obligatoire pourrait restreindre la participation des petits partis politiques et des candidats se présentant en leur propre nom s'ils ne disposent pas de ressources (personnelles ou de parti) suffisantes pour prendre le risque de perdre leur caution. *A moins que cette exigence n'ait de justification légitime liée aux élections, il faudrait envisager d'abaisser le montant de la caution pour accroître le nombre des partis et individus se présentant aux élections.*

64. L'article 60 énumère les motifs pour lesquels la CEC et les commissions de circonscription peuvent refuser d'inscrire un candidat. La décision négative doit énumérer toutes les raisons du refus et être communiquée au représentant du parti ou à la personne qui a soumis les documents.

¹⁹ Voir CDL-AD(2011)037, paragraphes 17 et 70.

²⁰ Voir OSCE/ODIHR *Election Observation Mission Final Report on the 28 October 2012 Parliamentary Elections*, p. 14.

65. Les motifs donnés d'annulation de l'inscription par la commission qui a procédé à l'inscription sont au nombre de huit (article 61.4). L'un d'entre eux est que le candidat a été condamné pour infraction « volontaire », point qui a déjà été abordé et a fait l'objet d'une recommandation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que cette restriction soit précisément définie pour ne s'appliquer qu'à des personnes condamnées pour certaines infractions si graves que le principe de proportionnalité permet la privation du droit de vote et d'éligibilité*²¹.

G. Médias et informations électorales

66. Le projet de loi électorale contient de bons principes généraux en ce qui concerne l'accès ouvert aux médias et la communication de l'information aux électeurs, par exemple à l'article 63.1 ; mais il ne définit pas précisément de procédure spécifique garantissant l'équilibre de la couverture médiatique.

67. L'article 63.1 de la loi sur les élections législatives affirme que les électeurs doivent avoir d'une façon générale accès à des informations diversifiées, objectives et impartiales, qui leur permettent de faire un choix réfléchi, éclairé et libre. Selon la loi, les commissions électorales, les médias, les institutions et organes gouvernementaux et les associations de la société civile qui diffusent de l'information sur les élections doivent le faire de manière objective, impartiale, équilibrée, fiable, complète et exacte. L'article 13.4 de la loi sur les élections législatives prévoit que d'une façon générale, toute information concernant les élections diffusée par les médias, privés comme publics, doit être présentée avec objectivité. Elle comporte aussi une garantie d'accès sans restrictions des médias à toutes les rencontres publiques relatives aux élections, aux réunions des commissions électorales et aux locaux des bureaux de vote le jour du scrutin.

68. Malgré les exigences définies aux articles 13.4 et 63.1 de la loi, l'OSCE/BIDDH avait relevé de nombreux problèmes de couverture médiatique des élections législatives de 2012. Dans son rapport final d'observation de ces élections, il recommandait que la réglementation des médias exige un meilleur équilibre, que la couverture médiatique soit politiquement pluraliste, et que les candidats occupant des positions au gouvernement ne bénéficient pas d'un traitement médiatique privilégié par rapport aux autres²². Il recommandait aussi davantage de clarté dans l'identification de l'organisme chargé de sanctionner les médias en cas d'infraction, ainsi que dans les procédures applicables en la matière. Dans le contexte de cette recommandation portant sur la répression des infractions commises par les médias, l'OSCE/BIDDH recommandait que l'examen des plaintes relatives aux médias se fonde sur les chiffres de surveillance des médias calculés par des ONG indépendantes.

69. L'article 66.6 du projet de loi électorale reprend la recommandation de l'OSCE/BIDDH portant sur l'utilisation des chiffres de surveillance des médias réunis par les ONG dans l'instruction des plaintes relatives aux infractions des médias. Cette disposition prévoit en particulier que « le Conseil national de la radiodiffusion-télévision d'Ukraine peut utiliser des chiffres de contrôle fournis par des organisations de la société civile dûment enregistrées selon les procédures légales, et auxquelles leurs statuts assignent des activités de contrôle et d'observation des élections »..

70. L'article 66 adopte en outre une nouvelle formulation qui : 1) demande aux médias de diffuser de l'information sur les élections en respectant les faits et en s'opposant aux distorsions ; 2) interdit aux médias de faire une distinction quelconque entre les acteurs du

²¹ Voir la Code de bon conduit en matière électorale, point I.1.1.d (iii) et les arrêts de la Cour EDH cités dans la note numéro 11

²² Voir OSCE/ODIHR *Election Observation Mission Final Report on the 28 October 2012 Parliamentary Elections*, p. 34 et 36-7.

CDL(2013)019

processus électoral ou de les privilégier ; 3) limite à 30 % maximum du temps moyen de diffusion la tranche attribuée aux partis politiques et à leurs candidats ; 4) impose l'égalité de temps de diffusion pour les participants à des discussions et débats électoraux diffusés sur les chaînes de télévision et les stations de radio payantes. Ces dispositions visent à la conformité avec les recommandations de l'OSCE/BIDDH. L'article 66.6 du projet de loi électorale dit clairement que « le nouveau Conseil national de la radiodiffusion-télévision d'Ukraine contrôle et garantit le respect des exigences de la loi en ce qui concerne les activités des médias et des agences de presse liées à la diffusion de l'information et aux campagnes électorales ». *Cette modification est bienvenue, car elle identifie l'organe chargé de faire respecter les règles applicables aux médias, comme le recommandait l'OSCE/BIDDH.*

71. L'article 72.1 du projet de loi électorale impose aux médias électroniques de fixer et de publier leurs tarifs de publicité politique 90 jours avant le scrutin. L'article 71.8 précise que ces tarifs ne doivent pas changer pendant toute la durée de la campagne. Les médias ne peuvent pas non plus proposer ni accorder de rabais à des candidats ou à des partis. Un média qui fournit de l'espace à la campagne d'un candidat ou d'un parti ne peut pas refuser de l'espace aux autres candidats ou partis, et doit l'offrir aux mêmes conditions à tous.

72. L'article 72.9 du projet de loi électorale interdit aux radiodiffuseurs de commenter ou d'évaluer sous quelque forme que ce soit le contenu de la campagne électorale et les activités du parti ou du candidat concerné 20 minutes avant et 20 minutes après la diffusion d'un spot de campagne. Cette disposition touche à la liberté d'expression des radiodiffuseurs, et semble trop restrictive. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de la réexaminer attentivement.*

73. L'article 74.18 du projet de loi électorale interdit de faire campagne dans les médias étrangers opérant sur le territoire ukrainien et dans les médias enregistrés en Ukraine dans lesquels la participation étrangère dépasse 50 %. Il y a lieu de revoir cette disposition, car la possibilité pour un candidat de présenter son programme aux électeurs fait partie intégrante du droit d'éligibilité. Cette restriction semble aussi porter atteinte à l'exercice par les citoyens de leur droit de recevoir et de communiquer des informations sans considération de frontières, comme le prévoit le paragraphe 26.1 du Document de Moscou de l'OSCE²³. Les Etats participants de l'OSCE se sont aussi engagés « à prendre toutes les mesures nécessaires pour réunir les conditions indispensables à la liberté et à l'indépendance des médias ainsi qu'à la circulation sans entraves de l'information au-delà des frontières et à l'intérieur des Etats [qu'ils considèrent] comme une composante essentielle de toute société démocratique, libre et ouverte. »²⁴

74. L'article 67.4 de la loi sur les élections législatives interdit également aux médias de publier des sondages au cours des dix derniers jours précédant le scrutin. *Il serait souhaitable d'envisager de réduire ce délai, de sorte que les électeurs continuent de recevoir de l'information à proximité plus immédiate du jour du scrutin*²⁵.

²³ Document de la réunion tenue à Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 10 septembre 1991 : les États participants « estiment qu'il convient d'accorder à la presse et aux médias radiodiffusés présents sur leur territoire un accès illimité aux agences de presse et services d'information étrangers. L'opinion publique jouira de la liberté analogue de recevoir et de communiquer des informations et des idées, sans ingérence des pouvoirs publics et sans considération de frontières, y compris par les publications et émissions étrangères. Toute restriction imposée à l'exercice de ce droit sera interdite par la législation, conformément aux normes internationales ».

²⁴ Paragraphe 26 du Document d'Istanbul de 1999 de l'OSCE.

²⁵ Voir par exemple la *Recommandation n° R(99)15 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias*, 1999, par. III.2 et la *Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias*, 2007.

H. Campagnes électorales

75. On trouve dans le rapport final d'observation des élections législatives de 2012 de l'OSCE/BIDDH un long catalogue d'exemples d'utilisation abusive des ressources de l'Etat au cours des élections, comme : la mise à profit de célébrations et rencontres officielles ou de travaux publics pour promouvoir le parti ou ses candidats ; la participation active, sur leurs heures de travail, d'agents de collectivités publiques locales ou régionales à des réunions organisées par les candidats ; l'obligation faite à des fonctionnaires d'assister à des réunions avec des candidats ; des journaux ou des sites Internet de collectivités locales ou régionales contenant des documents de propagande en faveur des candidats ou attaquant des candidats d'opposition ; l'interdiction ou l'annulation de manifestations ou de réunions organisées par des candidats d'opposition, ou autres entraves injustifiées²⁶. L'article 11 de la loi électorale en vigueur prévoit pourtant que les élections doivent, d'une façon générale, garantir aux partis l'égalité de traitement.

76. Dans son rapport final d'observation des élections législatives de 2012, l'OSCE/BIDDH recommandait la mise en place de mécanismes institutionnels plus robustes de lutte contre l'utilisation abusive des ressources de l'Etat à l'occasion des élections, et de poursuite des infractions. Le rapport final appelle en outre les partis politiques à faire preuve de plus de responsabilité et à prévenir par eux-mêmes ces abus. Hormis l'article 74.11 du projet de loi électorale, qui exige la publication des avertissements émanant du Conseil national de la radiodiffusion pour infraction à la loi sur les médias, et l'article 74.4, qui interdit aux autorités publiques de s'associer aux campagnes électorales, le projet de loi électorale ne contient pas de mécanismes institutionnels plus robustes de lutte contre ce problème bien réel de l'utilisation abusive des ressources de l'Etat. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que le projet de loi électorale soit révisé et mis en conformité avec cette recommandation.*

77. Comme il a été dit ci-dessus, les modifications apportées aux articles 74.4 et 74.11 ne mettent pas vraiment en œuvre la recommandation de création de mécanismes institutionnels plus robustes chargés de lutter contre l'utilisation abusive des ressources de l'Etat à l'occasion des élections et de réprimer les infractions. La publication des avertissements à la télévision et à la radio et l'interdiction faite aux pouvoirs publics de participer aux campagnes électorales ne sont qu'un modeste premier pas. L'article 74.8 du projet de loi électorale interdit de faire figurer les candidats, les partis politiques et les messages de campagne, ce qui inclut les noms, les photos et les symboles, dans des publicités commerciales et sociales. *Cette modification élargit la portée de l'article 74.8, qui interdisait déjà l'insertion de spots politiques sur les mêmes plages que la publicité commerciale ou sociale. Les élections à venir montreront si cette modification a un impact.*

78. En vertu de l'article 69.8 de la loi sur les élections législatives, les organes des collectivités locales autonomes et les organes exécutifs locaux sont tenus de prévoir des emplacements pour l'affichage du matériel de campagne. Bien que l'on puisse supposer que le principe général d'égalité de traitement des candidats s'applique aussi dans ce domaine, il serait préférable que cet article indique expressément que les emplacements doivent être attribués dans des conditions d'égalité.

79. Les activités menées dans le cadre d'une campagne électorale sont presque invariablement la manifestation du droit d'une personne à la liberté d'expression et/ou d'association. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fait obligation à l'Ukraine de garantir ces droits à toute personne

²⁶

Voir OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report on the 28 October 2012 Parliamentary Elections, p. 16.

CDL(2013)019

relevant de sa juridiction²⁷. Toute restriction à l'exercice de ces droits doit être strictement nécessaire dans une société démocratique et avoir un caractère proportionné. *Il est difficile de concilier ces principes avec la disposition de la loi sur les élections législatives (article 74.1) qui interdit aux ressortissants étrangers et aux personnes apatrides d'exprimer leur opinion au cours de la campagne. On voit mal comment une restriction aussi générale peut être strictement nécessaire dans une société démocratique.*

80. L'article 69 du projet de loi électorale demande à la CEC ou à la commission de circonscription d'autoriser la publication d'affiches d'information et de documents de campagne dans la langue régionale ou la langue de minorité du parti ou du candidat, lorsqu'un parti ou un candidat se présentant dans une circonscription uninominale en font la demande. Cette modification reprend partiellement la recommandation antérieure qui demandait que l'information électorale officielle soit accessible dans les langues de minorités là où elles sont largement parlées. La conformité n'est que partielle parce que la disposition ne s'applique que si un parti politique ou un candidat en fait la demande. Mais ce problème est peut-être aussi réglé à l'article 69.5, qui renvoie à la loi ukrainienne sur les principes relatifs à la politique linguistique de l'Etat, et assujettirait ainsi les documents de campagne aux exigences de ce texte.

I. Garanties relatives aux activités des partis politiques, des candidats et des observateurs

81. Tout parti politique qui présente des candidats dans la circonscription électorale nationale a le droit d'avoir un représentant à la CEC avec statut consultatif. Il peut aussi avoir jusqu'à cinq représentants mandatés dans la circonscription nationale et à deux dans chaque circonscription uninominale. Les représentants mandatés dans les circonscriptions uninominales sont aussi présents dans un rôle consultatif au sein de leur commission de circonscription. Les représentants des partis et les personnes mandatées ont le droit d'être libérés de leurs fonctions professionnelles ou de leurs obligations de service sans rémunération, moyennant l'accord de l'employeur ou de l'organisation.

82. Les articles 75.13 et 75.14 de la loi sur les élections législatives confèrent des pouvoirs étendus aux représentants des partis. L'énoncé clair et complet de ces droits devrait favoriser la transparence et renforcer la confiance dans le processus électoral.

83. Les représentants des partis ont notamment le droit d'assister à toutes les réunions de la CEC, de recevoir l'ordre du jour et la documentation avant la date de la réunion, de participer aux discussions et de consulter tous les documents et procès-verbaux. Ils peuvent aussi prendre connaissance de toutes les communications entre les commissions électorales de circonscription et la CEC concernant les résultats du scrutin, et ont droit à des exemplaires des procès-verbaux des commissions électorales. Les représentants mandatés représentent les intérêts des partis et des candidats vis-à-vis des autres acteurs du processus électoral. Ils peuvent prendre part aux réunions des commissions électorales de circonscription et de bureau de vote, et assister au scrutin et au dépouillement dans les bureaux de vote.

84. Les observateurs officiels des partis politiques, des candidats ou des ONG disposent d'un ensemble étendu et complet de droits, détaillés à l'article 75.9. Une disposition inquiétante habilite les observateurs à prendre dans le bureau de vote les mesures nécessaires, dans les limites de la loi, pour mettre un terme aux actions illicites au cours du scrutin et du dépouillement. Ce droit est trop large et pourrait donner lieu à des abus de la part de certains acteurs du processus électoral. Il serait préférable de prévoir que, s'ils assistent à des actions qu'ils jugent illicites, les observateurs officiels doivent, non pas agir

²⁷

Articles 1, 10, et 11 de la Convention.

CDL(2013)019

eux-mêmes, mais en avisant immédiatement la commission électorale de bureau de vote, de circonscription ou centrale, ou toute autre autorité compétente.

85. L'article 79.6.5 du projet de loi électorale prévoit que les observateurs officiels d'États étrangers et d'organisations internationales ont droit à des exemplaires des procès-verbaux d'acheminement des bulletins à destination et en provenance des commissions de circonscription, des résultats de comptage des bulletins, des compilations de résultats et « autres documents » dans les cas prévus par la loi. *Cette modification est une amélioration, conforme à une recommandation antérieure de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.*

J. Déroulement du scrutin, comptage et établissement des résultats

86. La loi sur les élections législatives contient des dispositions détaillées sur l'acheminement du matériel électoral jusqu'aux bureaux de vote, le déroulement du scrutin, le comptage des voix et le calcul des résultats. Des mesures de sécurité suffisantes protègent les bulletins jusqu'au jour du scrutin. La transparence est assurée tout au long du processus de livraison et de transfert des bulletins par la mise en place d'une chaîne de responsabilité clairement définie, avec reçus et bons de livraison des bulletins. Tous ces documents doivent être rendus publics.

87. Des dispositions autorisent les électeurs aveugles et/ou dans l'impossibilité physique de voter à se faire accompagner dans l'isoloir d'une personne qui les aide à exercer leur droit de vote. La liste des personnes qui ne sont pas autorisées à assister un autre électeur est complète et logique.

88. L'article 86 admet le vote à domicile pour les électeurs incapables de se déplacer par eux-mêmes en raison de leur âge, d'un handicap physique ou de leur état de santé. Une demande de vote à domicile doit être déposée auprès de la commission de bureau de vote avant 20 heures le vendredi précédant le scrutin. La liste des électeurs votant à domicile, extraite de la liste électorale, doit être affichée dans le bureau de vote la veille du scrutin et pouvoir être consultée par le public.

89. L'article 85.11 impose à chaque commission électorale de bureau de vote d'établir un document de vérification précisant le nombre de bulletins de vote emportés par les membres de la commission chargés du vote à domicile, ainsi que les noms de ces membres. Il devrait toutefois donner une indication du nombre de bulletins à emporter pour ce type de vote, ce qu'il ne fait pas. *L'idéal serait de prévoir un nombre de bulletins égal au nombre d'électeurs inscrits sur l'extrait de liste électorale pour le vote à domicile, plus un petit nombre précisément défini de bulletins supplémentaires, pour le cas où des bulletins seraient inutilisables.*

90. Le système du vote à domicile, assorti des mesures de sécurité voulues, a été mis en place en application des engagements pris par l'Ukraine dans le cadre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées²⁸.

91. La commission électorale de bureau de vote peut invalider les résultats de son bureau si des infractions empêchent de déterminer la volonté des électeurs, et ce dans les trois cas définis à l'article 92. Dans chaque cas, la disposition ne s'applique qu'au-delà d'un certain seuil de fraude : pour le vote illicite, la fraude doit concerner plus 10 % des voix ; pour la destruction ou la détérioration d'une urne empêchant d'établir la teneur des bulletins, le nombre de ces bulletins doit être supérieur à 20 % du nombre de bulletins remis ; dans le cas où le nombre de bulletins déposés dans l'urne dépasse le nombre de bulletins remis, il faut que la proportion de bulletins frauduleux dépasse 10 %. Ces critères de détermination d'un

²⁸

L'Ukraine a signé la convention le 24 septembre 2008. Voir article 29.A.i.

CDL(2013)019

niveau de fraude inacceptable sont arbitraires et difficilement justifiables. Ils instaurent un niveau de fraude tolérable incompatible avec des élections régulières. En principe, les résultats des élections devraient être invalidés si le niveau de fraude ou d'abus est tel qu'il devient impossible de connaître la volonté des électeurs²⁹. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent une fois encore de revoir ces dispositions, comme ils l'ont déjà fait à plusieurs reprises.*

92. L'article 94.17 du projet de loi électorale permet à une commission de circonscription d'invalidier les résultats d'une commission de bureau de vote après nouveau comptage des bulletins. Si la commission de circonscription invalide les résultats après nouveau comptage, elle compile les résultats quel que soit le nombre de bureaux de vote exclus par invalidation de leurs résultats. Il avait été observé au cours des élections législatives de 2012 que cette disposition avait donné lieu à des abus : les commissions de circonscription avaient procédé à de nombreux nouveaux comptages, suivis d'invalidations³⁰. Il avait d'autre part été observé dans ces cas que des bulletins avaient probablement été manipulés dans les locaux de la commission de circonscription, et que l'invalidation prononcée par cette dernière de résultats de bureaux de vote s'était traduite par la victoire de candidats perdants. L'article 94.17 du projet de loi électorale fait encore plus problème s'il est appliqué en combinaison avec l'article 94.16, qui autorise la commission de circonscription à invalider les résultats d'une commission de bureau de vote qui n'aurait pas admis des observateurs ou les représentants mandatés par des candidats ou des partis. *Il conviendrait d'examiner soigneusement les articles 94.16 et 94.17 à la lumière de l'expérience des abus passés qui ont permis à certaines commissions de circonscription de contourner la volonté des électeurs.*

93. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent la révision de toutes les dispositions du projet de loi électorale relatives à l'invalidation de résultats : il convient de formuler de claires consignes et procédures d'invalidation, fondées sur des critères objectifs et non pas des pourcentages arbitraires.*

94. L'article 96¹ du projet de loi électorale comporte une disposition distincte sur la détermination des résultats de la circonscription à l'étranger. Les procédures de préparation des procès-verbaux et leur teneur sont similaires, mais non pas identiques, à ce qui est prévu pour les circonscriptions uninominales du territoire national à l'article 96. Cependant, le point 8 de l'article 96¹ du projet de loi électorale interdit d'invalidier les élections de la circonscription de l'étranger. Cette disposition semblerait vouloir dire dans sa formulation actuelle que les résultats de la circonscription de l'étranger doivent être acceptés et compilés même s'il est prouvé qu'ils sont frauduleux ; elle va à l'encontre de recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH demandant la mise en place de mécanismes d'invalidation lorsque des irrégularités peuvent avoir affecté le résultat. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que l'article 96¹ soit révisé et aligné sur d'autres dispositions du projet de loi électorale relatives à l'invalidation.*

95. L'OSCE/BIDDH notait dans son rapport final d'observation des élections législatives de 2012 que la compilation des résultats était un long processus qu'il convenait d'améliorer, et avait émis plusieurs recommandations à ce sujet : 1) simplifier les procédures de compilation des résultats ; 2) étoffer le personnel de saisie des résultats des élections dans les systèmes informatiques des commissions de circonscription ; 3) autoriser la CEC et les commissions de circonscription à modifier les procès-verbaux de résultats pour corriger des erreurs et des

²⁹ Le Code de bonne conduite en matière électorale CDL-AD(2002)(023-rev.) recommande que l'instance de recours puisse annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. (II.3.3.e)

³⁰ Voir OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report on the 28 October 2012 Parliamentary Elections, p. 30.

CDL(2013)019

imprécisions manifestes ; 4) fixer dans la loi de clairs délais de fourniture des résultats des élections³¹.

96. Certaines recommandations de l'OSCE/BIDDH ont bien été suivies. L'article 91.12 du projet de loi électorale prévoit que la commission de bureau de vote doit fournir à la commission de circonscription les procès-verbaux de résultats dans les 24 heures suivant la fin de la réunion de la commission de bureau de vote. L'article 94.7 habilite la commission de circonscription à corriger les procès-verbaux de résultats des commissions de bureau de vote si elle découvre dans le procès-verbal des corrections, des erreurs ou des imprécisions auxquelles il est possible de remédier sans nouveau décompte des bulletins ni modification du dispositif du procès-verbal, moyennant une décision en ce sens.

97. La CEC établit les résultats des élections dans la circonscription nationale et les circonscriptions uninominales dans les dix jours suivant le scrutin. Elle doit immédiatement publier le contenu de ses procès-verbaux sur son site Internet. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé que la loi impose spécifiquement que tous les procès-verbaux des commissions de circonscription et de bureau de vote soient également publiés sur le site de la CEC. Cela augmenterait notablement la transparence et la confiance du public dans le processus électoral, tout en améliorant la compatibilité avec le paragraphe 7.4 du Document de la réunion de Copenhague de la CSCE (OSCE). L'article 94.9 du projet de loi électorale impose la publication des résultats préliminaires sur le site de la CEC, mais la recommandation demandait la publication des résultats préliminaires détaillés ainsi que de tous les procès-verbaux contenant les données des commissions de bureaux de vote, ce qui n'est pas la solution adoptée. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent une fois encore que les procès-verbaux contenant toutes les données de toutes les commissions de bureau de vote et de circonscription, préliminaires comme finaux, soient promptement publiés sur le site Internet de la CEC, dans un but d'information des électeurs et d'amélioration de la transparence.*

K. Plaintes et recours

98. Des avis conjoints antérieurs de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, ainsi que les rapports finaux d'élections de l'OSCE/BIDDH ont déjà exprimé des inquiétudes en ce qui concerne la complexité du système de règlement des litiges électoraux. Des améliorations lui ont été apportées au fil des modifications intervenues depuis 2004. *Mais l'OSCE/BIDDH constatait dans son rapport final d'observation des élections législatives de 2012 que le problème de la complexité persistait, et qu'un nombre notable de plaintes avaient été rejetées pour des raisons de procédure, par exemple parce qu'elles n'avaient pas été déposées auprès de l'organisme qu'il fallait, ce qui était révélateur de cette insuffisance*³².

99. Il est en effet possible de ne pas soumettre la plainte à l'organisme qu'il faut en raison des choix ouverts au plaignant. Il faut commencer par définir la nature de la plainte sur le fond, car c'est elle qui détermine l'organisme à qui elle doit être adressée. Mais de nombreuses plaintes pouvant porter sur des problèmes qui se recoupent, et sur la conduite d'une commission électorale aussi bien que sur celle d'un candidat ou d'un parti politique, le plaignant aurait plusieurs possibilités pour déposer sa plainte. Certaines plaintes, concernant par exemple l'inaction d'une commission de circonscription, peuvent d'autre part être soumises à un tribunal ou à la CEC. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise se sont déjà inquiétés du fait que la juridiction concurrente et la double possibilité de soumission d'une plainte créées à l'article 108 concourent à la complexité du système actuel. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent depuis longtemps la clarification

³¹ Voir OSCE/ODIHR *Election Observation Mission Final Report on the 28 October 2012 Parliamentary Elections*, p. 32.

³² Voir OSCE/ODIHR *Election Observation Mission Final Report on the 28 October 2012 Parliamentary Elections*, p. 25.

CDL(2013)019

de la compétence concurrente des commissions électorales et des tribunaux en matière de litiges électoraux. Le projet de loi électorale conserve cette compétence concurrente à l'article 108. Une modification apportée à l'article 108.10 demande au tribunal d'informer la CEC de l'ouverture d'une procédure ou du refus d'ouvrir une procédure en l'espèce. Cette modification semble se contenter d'obliger le tribunal à faire savoir à la CEC s'il exercera ou non sa compétence ; elle n'élimine pas la compétence concurrente en matière de plaintes électorales, et la commission électorale reste compétente jusqu'à ce qu'elle se désiste activement en « renvoyant » la plainte au plaignant en vertu de l'article 108.11. La compétence concurrente ne disparaît en théorie que lorsque le tribunal informe la commission électorale et que cette dernière agit au vu de cette information. Mais les élections législatives de 2012 ont bien montré les défauts de ce processus dans la pratique. *Les recommandations relatives à l'élimination de la compétence concurrente de la CEC et des tribunaux en matière de plaintes portant sur les commissions de circonscription, et à la simplification du processus de règlement des litiges électoraux restent valables.*

100. L'article 108.9 du projet de loi électorale allonge la liste des personnes et organisations dont l'action peut être contestée devant les tribunaux, conformément à la procédure figurant dans le Code de procédure administrative d'Ukraine. Allonger la liste des personnes et organisations qu'il est possible d'attaquer en justice ne remédie toutefois pas à la complexité du système actuel de plaintes et de recours.

101. Le système de dépôt et d'instruction des plaintes devrait être transparent, avec publication des plaintes, des réponses et des décisions. La transparence donne aux plaignants et aux électeurs l'assurance qu'il est remédié aux fraudes électorales, et possède aussi un effet dissuasif. C'est ce principe que met partiellement en œuvre l'article 31.2.20 du projet de loi électorale en demandant à la commission de circonscription de soumettre à la CEC une information sur les demandes et plaintes qu'elle reçoit, et l'issue qu'elle leur donne. La transparence dans la détermination des droits dans une procédure juridique est un principe établi, conforme à l'article 129 de la Constitution ukrainienne, qui prône l'ouverture et la préservation des éléments de preuve dans la détermination des droits. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que les plaintes, les réponses et les décisions de toutes les commissions électorales soient publiées sur le site Internet de la CEC, dans un but d'amélioration de la transparence du règlement des litiges électoraux.*

IV. Loi sur l'organisation de nouvelles élections

102. Le projet de loi relatif à l'organisation de nouvelles élections de députés du peuple (membres du Parlement) d'Ukraine à la *Verkhovna Rada* d'Ukraine (Parlement ukrainien) pour la VII^e législature dans certaines circonscriptions uninominales en raison de l'impossibilité d'établir la fiabilité du dépouillement et des résultats des élections législatives ukrainiennes du 28 octobre 2012 définit les procédures d'organisation de nouvelles élections dans les circonscriptions uninominales où il s'est révélé impossible d'établir les résultats des élections législatives de 2012. Ce projet de loi charge la CEC de trancher sur l'organisation de nouvelles élections dans les 15 jours suivant l'entrée en vigueur de la loi, qui fixe aussi un délai de désignation des candidats.

103. L'article 5 du projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections omet certaines exigences de formation des membres des commissions électorales, sans que l'on voie pourquoi. *La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent qu'il soit envisagé de conserver toutes les exigences de formation des membres des commissions électorales, sauf si des impératifs d'ordre administratif et logistique justifient cette dérogation pour l'organisation de nouvelles élections.*

104. L'article 4 du projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections prévoit la présence d'observateurs officiels d'Etats étrangers et d'organisations internationales. Il précise que ces observateurs ont pleinement droit, au-delà des droits mentionnés dans la loi sur les élections

CDL(2013)019

législatives, à obtenir des exemplaires des procès-verbaux d'acheminement des bulletins, des résultats de vote et des compilations. C'est une disposition bienvenue.

105. Il semble que les dispositions de la loi sur les élections législatives relatives à la composition des commissions électorales de circonscription et de bureau de vote s'appliqueront aussi aux nouvelles élections. La loi prévoit que les membres des commissions sont désignés par les partis politiques dont le groupe parlementaire est représenté au Parlement de la législature courante et par des acteurs du processus électoral. Or la composition du Parlement a changé ; les groupes ne sont plus ceux qui avaient nommé les membres des commissions électorales pour les élections législatives de 2012. Il faudrait donc préciser de quelle législature il s'agit, et quels groupes sont habilités à désigner des membres de commissions.

V. Conclusion

106. Le projet de loi électorale met en place une réglementation détaillée des élections législatives. Il intègre un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, par exemple :

107. Le projet de loi électorale présente un certain nombre d'améliorations par rapport au texte actuel. Elles ont été signalées dans le présent avis conjoint, et plusieurs des plus importantes d'entre elles figurent dans le résumé.

108. Le projet ne reprend toutefois pas certaines recommandations essentielles des rapports de l'OSCE/BIDDH et des avis conjoints de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ; elles ont été signalées au fil du texte, et nombre d'entre elles figurent dans le résumé. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH regrettent également la portée réduite des projets de dispositions qui lui ont été soumis, et l'absence de processus global et intégré de réforme électorale.

109. Cependant, le projet de loi est par endroits excessivement complexe et pourrait être amélioré par une formulation plus claire des dispositions, qui les rende aisément compréhensibles pour toutes les parties prenantes du processus électoral. La complexité du projet de loi électorale rend d'autant plus nécessaire la codification de l'ensemble de la législation électorale dans un texte unique et homogène.

110. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont tout disposés à assister les autorités ukrainiennes dans la mise en place d'un cadre juridique propice à la tenue d'élections démocratiques, compatibles avec les engagements pris par l'Ukraine à l'égard de l'OSCE, ainsi qu'avec les normes du Conseil de l'Europe et autres normes internationales en la matière.