



Strasbourg/Varsovie, le 15 juin 2009

CDL-AD(2009)028
Or. angl.

Avis n° 529 / 2009

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS CONJOINT
SUR LE PROJET DE LOI N° 3366
RELATIF AUX ELECTIONS LEGISLATIVES
D'UKRAINE**

**par la Commission de Venise
et
l'OSCE/BIDDH**

**adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 29e réunion (Venise, 11 juin 2009)**

**et par la Commission de Venise
lors de sa 79e session plénière
(Venise, 12-13 juin 2009)**

sur la base des observations de

**M. Carlos CLOSA MONTERO
(ancien membre, Commission de Venise, Espagne)
M. Jessie PILGRIM (expert électoral, OSCE/BIDDH)**

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction	2
II.	Résumé	3
III.	Examen du projet de loi	4
	A. Désignation et inscription des candidats	4
	B. Système électoral	5
	C. Administration électorale	8
	Commissions électorales	8
	Mise en place et équipement des bureaux de vote en Ukraine et à l'étranger	10
	D. Observateurs et transparence	11
	E. Inscription des électeurs	12
	F. Dispositions relatives aux médias	13
	G. Dispositions relatives au financement de la campagne	15
	H. Durée de la campagne	16
	I. Procédure de vote	16
	Bulletins de vote et sécurité du scrutin	16
	Procédure de déroulement du scrutin	17
	J. Décompte des voix et résultats des élections	18
	K. Contentieux électoral	19
IV.	Conclusion	20

I. Introduction

1. *Le présent avis conjoint sur le projet de loi n° 3366 relatif aux élections législatives d'Ukraine (ci-après « le projet de loi ») a été établi par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) et la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), à la demande de la commission parlementaire ukrainienne du renforcement de l'Etat et de l'autonomie locale. Le présent avis conjoint commente la version la plus récente du projet de loi (CDL(2009)084). Les avis antérieurs¹ de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, ainsi que plusieurs rapports consacrés aux élections par les précédentes missions d'observation en Ukraine de l'OSCE/BIDDH et du Conseil de l'Europe, offrent un excellent aperçu de la question, qui permet de comprendre l'évolution historique de la législation électorale en Ukraine. Les rédacteurs du projet de loi ont continué, dans la version actuelle, à prendre en compte les recommandations formulées en vue de son amélioration. La principale modification apportée au texte consiste en la mise en place d'un nouveau système électoral. Le système proposé prévoit l'élection de 450 députés, selon une forme de représentation proportionnelle fondée sur des circonscriptions électorales territoriales, dont une circonscription électorale étrangère dans laquelle votent les électeurs résidant à l'extérieur du pays. Dans le système proposé, la plupart des députés seront élus sur des listes nationales ; certains candidats présentés par les partis politiques pourront mathématiquement être élus sur une liste territoriale, dans une circonscription électorale située sur le territoire national.*

¹ Voir l'Avis relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, CDL-AD(2006)(002), établi par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (Avis 338/2005 (Strasbourg/Varsovie 20 janvier 2006) et l'Avis conjoint sur la proposition de loi relative au registre électoral d'Etat de l'Ukraine, CDL-AD(2007)026, établi par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise (Avis 438/2007 (Strasbourg/Varsovie 15 juin 2007).

2. *Le projet de loi comporte des dispositions susceptibles d'améliorer le cadre législatif des élections législatives ukrainiennes. Bien que le texte tienne compte d'importantes recommandations formulées précédemment par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, les dispositions relatives à l'élection proposée, l'interdiction des candidats indépendants et les restrictions imposées en matière d'éligibilité, sont autant de sujets de préoccupation. Il s'agit là de domaines auxquels il convient d'apporter des améliorations en procédant à l'établissement de nouvelles versions revues et corrigées du projet de loi.*

3. *Il convient également de noter que les conséquences positives que le projet de loi pourrait avoir sur le déroulement du processus électoral, conformément aux engagements pris à l'égard de l'OSCE et aux autres normes internationales applicables aux élections démocratiques, dépendront en définitive de l'intensité de la volonté politique affichée par les partis politiques et les autorités ukrainiennes d'appliquer de bonne foi la législation électorale.*

4. *Le présent avis repose sur une traduction non officielle en anglais du projet de loi. La traduction examinée consiste en 173 articles, répartis sur 189 pages.*

5. *Outre le projet de loi, l'avis se fonde sur :*

- une traduction non officielle en anglais de la Constitution ukrainienne ;

- le Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives anticipées de 2007 en Ukraine, 30 septembre 2007, rapport de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/ BIDDH ;

- le Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2006 en Ukraine, 26 mars 2006 ;

- le Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2002 en Ukraine, 31 mars 2002 ;

- le Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 1998 en Ukraine, 29 mars 1998 ;

- le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise, y compris les Lignes directrices relatives aux élections (CDL-AD(2002)023rev).

6. *Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 29e réunion (Venise, 11 juin 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 79e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009).*

II. Résumé

7. *Le projet de loi prévoit une réglementation très précise pour l'élection de la Verkhovna Rada (le Parlement). Le texte prend à l'évidence en compte un certain nombre de recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Plusieurs dispositions détaillées visent à renforcer la transparence et l'obligation de rendre compte, tout en définissant les procédures de vote, de décompte des voix et de réconciliation des résultats électoraux.*

8. Bien que le projet de loi comporte de nombreux éléments positifs et insère les recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, plusieurs domaines essentiels qui y sont traités devraient être revus et corrigés. Cela vaut, notamment, pour l'autorisation des candidatures présentées hors du cadre des partis politiques, par exemple les candidatures présentées par des coalitions d'électeurs.

9. En dehors des domaines essentiels précités, l'amélioration du projet de loi passe également par l'adoption des recommandations suivantes :

- le libellé du texte est excessivement complexe ; il pourrait être amélioré grâce à une rédaction plus claire des dispositions légales, de sorte que les lecteurs qui ne sont pas experts en matière électorale puissent comprendre comment doivent se dérouler les élections et comment sont élus leurs représentants au Parlement ;
- la complexité du projet de loi rend d'autant plus nécessaire la codification de l'ensemble de la législation électorale ukrainienne en un code unique ;
- il convient que le projet de loi impose la publication des résultats détaillés, y compris des résultats des commissions électorales de bureau de vote, sur le site Web de la Commission électorale centrale, en vue d'en renforcer la transparence ;
- afin de fournir en temps utile à l'opinion publique des informations pertinentes sur le financement des campagnes, il importe que le projet de loi impose la déclaration intégrale, avant et après les élections, des sources et montants des contributions financières et des types et montants des dépenses de campagne ;
- l'utilisation de matériel vidéo et d'appareils photo par les observateurs d'un parti ou les autres observateurs risque de porter atteinte au secret du vote et de créer une atmosphère d'intimidation ; il convient d'abroger cette disposition.

III. Examen du projet de loi

A. Désignation et inscription des candidats

10. Le projet de loi associe étroitement les candidatures aux partis (article 10). L'article 53.1 autorise un parti à désigner une personne, qu'elle soit membre ou non de celui-ci. Cette disposition est conforme au principe selon lequel nul ne peut être contraint d'adhérer à un parti. Mais comme seuls les partis peuvent présenter un candidat, toute candidature est soumise à une restriction supplémentaire. Le paragraphe 7.5 du document de Copenhague de l'OSCE reconnaît à chaque citoyen, sans discrimination, le droit d'être candidat à une fonction politique, soit à titre individuel, soit en qualité de représentant d'un parti ou d'une organisation politique. Bien que le choix d'une « démocratie de partis » corresponde pleinement aux normes européennes, le projet de loi devrait comporter des dispositions qui facilitent l'éligibilité des citoyens, sans pour autant limiter la possibilité de recourir à des candidatures structurées. Le fait de permettre les candidatures de type coalition d'électeurs, en les soumettant aux mêmes exigences que celles imposées aux partis politiques classiques, contribuera à renforcer le caractère équitable des élections. Il convient pour cela de modifier l'article 10.2.

11. L'article 10.2 du projet de loi impose aux partis politiques d'être enregistrés depuis au moins un an avant le jour du scrutin pour pouvoir prendre part à l'élection. Cette restriction contraignante et étendue dans le temps limite de manière substantielle le droit de participer aux élections, sans aucun avantage évident ni justification apparente. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de réduire ce délai.** Le projet de loi devrait par ailleurs autoriser les candidats issus d'associations autres que les partis politiques (par exemple les candidats de coalitions), de manière à permettre aux citoyens de prendre part à certaines élections à des conditions identiques à celles fixées pour les partis politiques.

12. Tout candidat à la députation doit effectuer une déclaration de revenus et de patrimoine (article 56.1). L'article 56.3 autorise la commission électorale de sa circonscription à demander à l'administration fiscale de vérifier les éléments donnés dans la déclaration. Il paraît peu probable que la commission électorale vérifiera en détail chaque déclaration. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent une nouvelle fois que le texte fixe des critères objectifs et raisonnables de demande de vérification.** L'insertion de tels critères évitera toute application abusive de cet article et son utilisation ciblée à l'encontre des candidats d'un parti précis.

13. L'article 9.4 interdit la candidature d'un citoyen condamné pour une infraction « volontaire », sauf lorsqu'il a purgé sa peine ou a été amnistié selon la procédure prévue par la loi. L'article 9.4 semble dénier à une personne condamnée l'exercice de son droit de vote passif, indépendamment de la nature de l'infraction commise. Les dispositions légales générales, qui restreignent les droits de vote de catégories générales ou de grands groupes de personnes, sans considération d'éléments précis propres à une personne, sont contraires aux bons usages internationaux. Le paragraphe I.1.d du Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise prévoit que la privation du droit d'éligibilité peut être fondée sur « des condamnations pénales pour des délits graves » et qu'elle « doit respecter le principe de proportionnalité »². **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager une modification de la loi conformément aux principes de « proportionnalité » et de « gravité » de l'infraction énoncés par le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise.**

14. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise avaient précédemment fait part de leur préoccupation au sujet d'une disposition de la loi actuellement en vigueur, qui pourrait permettre à un parti politique de rayer un candidat d'une liste ou de procéder à son reclassement sur cette même liste après le dépôt de celle-ci. La disposition en question ne figure plus dans le projet de loi. Il s'agit là d'une évolution positive, mais l'article 59.1.2 du projet de loi permet encore à un parti politique de rayer de sa liste un candidat désigné, et ce jusqu'à 15 jours avant le scrutin. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent une nouvelle fois l'examen attentif de cette disposition.**

B. Système électoral

15. Le projet de loi met en place un nouveau système électoral pour le Parlement ukrainien. Il est utile et judicieux d'en donner une vue d'ensemble succincte.

Circonscriptions électorales

16. L'article 1 du projet de loi dispose que « les élections législatives ont lieu au scrutin proportionnel, les députés étant élus dans des circonscriptions électorales territoriales plurinominales, ainsi que dans une circonscription électorale nationale, selon les modalités prévues par la présente loi ». L'article 18 dispose de même que « les élections législatives ont lieu dans la circonscription électorale nationale plurinomiale qui englobe l'ensemble du territoire ukrainien ; elle se subdivise en circonscriptions électorales territoriales

² Le paragraphe I.1.d du Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev) prévoit les dispositions suivantes en cas de privation du droit de vote et de l'éligibilité :

- i. une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes :
 - elle doit être prévue par la loi ;
 - elle doit respecter le principe de la proportionnalité ; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote ;
- ii. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves ;
- iii. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.

plurinominales, auxquelles s'ajoute une circonscription électorale étrangère, qui réunit l'ensemble des bureaux de vote mis en place à l'étranger conformément à l'article 22 de la présente loi ».

17. Selon l'article 18.2, la Commission électorale centrale est chargée de la création des circonscriptions électorales territoriales plurinominales dans un délai de six mois au plus à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. L'article 18.3 fixe à huit au minimum et 12 au maximum le nombre de sièges de chaque circonscription électorale. Le découpage des circonscriptions semble conçu pour éviter toute inégalité de représentation (c'est-à-dire pour maintenir un rapport de proportion relativement stable entre voix et sièges). Le choix retenu de procéder au découpage de nouvelles circonscriptions au lieu de reprendre les entités territoriales déjà existantes peut faire naître la tentation de se livrer à un découpage abusif (c'est-à-dire à un découpage arbitraire des circonscriptions, en vue de favoriser une concentration précise des voix).

Candidats

18. L'article 53 impose aux partis politiques de désigner leurs candidats dans deux tiers au moins des circonscriptions territoriales et dans la circonscription nationale pour pouvoir participer aux élections. Cette disposition peut être discriminatoire à l'égard des partis régionaux ou des partis qui représentent des minorités régionales. Le nombre maximal de candidats autorisés par circonscription électorale territoriale correspond au nombre de sièges de la circonscription. Chaque parti est tenu de faire figurer au moins un candidat sur la liste qu'il présente dans une circonscription. Tous les candidats figurant sur cette liste doivent par ailleurs être inscrits sur la liste présentée à l'échelon national.

19. Le projet de loi ne permet malheureusement pas aux particuliers de se présenter aux élections législatives en qualité de candidats indépendants. Cette lacune a déjà été évoquée dans les précédents avis conjoints de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la législation électorale ukrainienne. Elle n'est pas conforme au § 7, point 5, du document de Copenhague de l'OSCE, qui reconnaît à tout citoyen le droit de présenter sa candidature à titre individuel ou au nom d'un parti politique.

Attribution des sièges

20. Le système électoral associe le vote classique en faveur d'un candidat à des listes présentées par les partis ; il adopte ainsi une version personnelle du vote préférentiel. Selon l'article 74, le bulletin de vote des circonscriptions électorales territoriales comporte « un espace qui permet à l'électeur d'inscrire le numéro ordinal du candidat en faveur duquel il vote sur la liste complète des candidats aux élections législatives de la circonscription territoriale ». Pour ce qui est de la circonscription électorale étrangère, en revanche, le bulletin de vote comporte « un espace qui permet à l'électeur d'inscrire le numéro ordinal du parti de la liste des candidats aux élections législatives en faveur de laquelle il vote ».

21. L'article 84 règle le décompte des voix. Dans les circonscriptions électorales territoriales, le décompte des voix s'effectue en faveur des candidats, tandis que dans la circonscription électorale étrangère, les voix sont comptabilisées en faveur des partis politiques. L'attribution des sièges est prévue par les articles 91, 92 et 94. L'article 94.3 fixe un seuil légal de représentation de 2 % : « prennent part à la répartition des sièges de député les candidats aux élections parlementaires inscrits sur la liste électorale d'un parti dans les circonscriptions électorales territoriales et la circonscription électorale nationale, sous réserve que 2 % au moins des voix de l'ensemble des électeurs ayant pris part au scrutin dans la circonscription électorale nationale se soient portées sur les candidats de ce même parti dans la circonscription électorale nationale ». De nombreux systèmes électoraux européens prévoient un seuil de représentation, dont le but est toujours d'éviter une

fragmentation excessive de la représentation parlementaire. Lorsqu'il est associé au vote préférentiel, il peut arriver qu'un candidat atteigne le quotient électoral dans une circonscription territoriale et acquière ainsi le droit d'obtenir un siège, sans que ce dernier lui soit attribué si le parti politique du candidat n'atteint pas le seuil de 2 % à l'échelon national. Cette restriction n'est cependant pas contraire aux normes européennes.

22. Il semblerait, à la lecture combinée des articles 91, 92 et 94, que les sièges soient attribués aux partis politiques qui ont atteint le seuil de 2 % à l'échelon national, après attribution individuelle des sièges aux candidats ayant obtenu un nombre de suffrages valablement exprimés égal ou supérieur au quotient électoral de leurs circonscriptions territoriales respectives (sous réserve que le parti de ces mêmes candidats ait atteint le seuil de 2 % à l'échelon national). En vertu de l'article 94.10, les sièges suivants sont alors attribués aux cinq candidats désignés par chaque parti (dans la mesure où ce dernier a obtenu ces sièges), « **quel que soit le nombre de voix obtenues par chacun d'eux dans sa circonscription électorale territoriale, selon l'ordre défini par la liste électorale des candidats aux élections législatives dans la circonscription électorale nationale** ». Les cinq candidats bénéficient donc, au vu de ce libellé, d'un traitement préférentiel. Une fois les sièges préférentiels attribués aux cinq candidats choisis par le parti politique, les sièges encore vacants sont attribués aux autres candidats (qui n'ont pas atteint le quotient électoral d'une circonscription territoriale) en fonction du reliquat de leurs voix. Malgré sa longueur, le texte pertinent de l'article 94.10, cité ci-dessous, mérite d'être examiné attentivement.

Les candidats aux élections législatives sont en premier lieu reconnus élus lorsque le chiffre obtenu en divisant le nombre de voix obtenues par chacun d'eux dans la circonscription électorale territoriale par le quotient électoral de cette dernière est égal ou supérieur à un. Les députés en question sont reconnus élus dans les circonscriptions électorales territoriales.

Pour le reste des sièges obtenus, le nombre de députés élus dans les circonscriptions territoriales est déduit du nombre de sièges obtenus par le parti dans la circonscription électorale nationale. Les candidats inscrits sur la liste électorale présentée par le parti dans la circonscription nationale, dans la limite du reliquat des voix obtenues et des cinq premiers noms, sont reconnus élus quel que soit le nombre de voix obtenues par chacun d'eux dans sa circonscription électorale territoriale, selon l'ordre défini par la liste électorale des candidats aux élections législatives dans la circonscription électorale nationale. Les candidats élus dans les circonscriptions territoriales ne sont pas pris en compte dans cette répartition des sièges entre les candidats de la circonscription nationale. Les candidats figurant aux cinq premiers rangs sur la liste présentée dans la circonscription nationale et reconnus élus sont considérés élus dans la circonscription nationale.

Les députés élus dans les circonscriptions territoriales, ainsi que les cinq premiers candidats inscrits sur la liste des candidats de la circonscription nationale et reconnus élus, sont déduits du nombre de sièges obtenus par le parti dans la circonscription nationale. Pour le reste des sièges obtenus, sont reconnus élus les candidats inscrits sur les listes électorales présentées par le parti dont le chiffre obtenu selon le calcul prévu à l'article 91, point 6, alinéa 3, de la présente loi est inférieur au chiffre correspondant des autres candidats inscrits sur les mêmes listes électorales du parti, dans la proportion du reliquat des sièges obtenus. En cas d'égalité entre deux candidats ou plus du parti en question, est reconnu élu le candidat dont l'écart avec le nombre de voix nécessaires pour être élu dans la circonscription territoriale où il se présentait est inférieur à celui des candidats du même parti dont l'écart a été défini de manière analogue et dont le chiffre obtenu selon le calcul prévu à l'article 91, point 6, alinéa 3, et à l'article 94, point 21, de la présente loi est égal. Les candidats inscrits sur les listes électorales du parti dont le chiffre obtenu selon

le calcul prévu à l'article 91, point 6, alinéa 3, et à l'article 94, point 21, de la présente loi est inférieur au chiffre correspondant des autres candidats inscrits sur les listes du même parti et reconnus élus, sont reconnus élus dans leurs circonscriptions territoriales respectives.

23. Le système d'attribution des sièges favorise les cinq premiers noms inscrits sur la liste nationale, en leur attribuant ces sièges indépendamment du nombre de voix obtenues par chacun d'eux. Deux conceptions contradictoires entrent ici en jeu : l'une envisage chaque candidat comme un accumulateur territorial de voix ; l'autre lui impose d'appartenir à un parti ou d'être inscrit sur une liste électorale. Le système d'attribution résout ce dilemme en privilégiant ceux qu'on pourrait appeler les « candidats désignés par un parti » (c'est-à-dire les cinq premiers candidats qui, raisonnablement, correspondent à ses principaux dirigeants), inscrits sur les listes nationales, par rapport aux candidats locaux qui auront en définitive obtenu davantage de voix. Il s'agit sans aucun doute d'un système très particulier, qu'on ne saurait cependant considérer comme illégitime. L'article 53.7 dispose que :

Tout candidat aux élections législatives inscrit sur les listes électorales présentées par un parti dans les circonscriptions électorales territoriales figure sur la liste de candidats présentée par ce même parti dans la circonscription électorale nationale. Les candidats qui ne sont pas inscrits sur les listes électorales présentées dans les circonscriptions territoriales ne figurent pas davantage sur la liste présentée dans la circonscription nationale.

24. Le système électoral proposé privilégie cependant les cinq premiers candidats inscrits de chaque parti politique. Si l'attribution des sièges doit être faite en fonction du nombre de voix obtenues par chaque candidat, cette règle devrait s'appliquer de la même manière à l'ensemble des candidats. Le traitement spécial réservé aux cinq premiers candidats de la liste porte atteinte au principe fondamental de non-discrimination et d'égalité de traitement devant la loi.

25. La liste nationale réunit par conséquent les candidats qui se présentent dans les différentes circonscriptions territoriales. L'ordre de priorité des candidats sur la liste électorale présentée par un parti dans la circonscription nationale est déterminé lors du congrès du parti (réunion, conférence). Les électeurs connaissent de ce fait au préalable les cinq premiers candidats de chaque liste et votent en fonction de ces éléments.

26. Enfin, le libellé des dispositions relatives à l'attribution des sièges est extrêmement complexe et difficile à comprendre. Ainsi, l'article 91.6.3 consiste dans sa traduction anglaise en une phrase unique de 164 mots. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager une nouvelle rédaction plus limpide du libellé des dispositions relatives à l'attribution des sièges, afin que les lecteurs qui ne sont pas experts en matière électorale puissent comprendre les modalités de l'élection de leurs représentants au Parlement.***

C. Administration électorale

Commissions électorales

27. Les commissions électorales se répartissent sur trois niveaux : la Commission électorale centrale (CEC), les commissions électorales de district (CED) et les commissions électorales de bureau de vote (CEBV). Les élections législatives anticipées de 2007 ont donné lieu à la création de 33 974 commissions (à l'exclusion de celles mises en place pour le vote à l'étranger des électeurs ukrainiens). La création et les compétences générales de la CEC (une instance permanente) sont définies dans un texte de loi distinct. Les membres des CED et CEBV ne sont soumis à aucune exigence de qualification, hormis leur

secrétaire, qui est tenu de maîtriser suffisamment la langue officielle pour pouvoir rédiger les documents pertinents (article 25.6). Les dispositions imposent cependant des restrictions aux membres des CED, afin d'éviter tout conflit d'intérêts (ils ne peuvent être candidats ni mandatés par un candidat, membres d'une collectivité locale, fonctionnaires de la justice ou des services répressifs, ni fonctionnaires de l'État en général) (articles 25.3 et 25.4).

28. Les représentants d'un parti doivent être nommés au sein d'une CED 80 jours au moins avant l'élection, conformément à l'article 26.5. L'article 26.1 fixe par ailleurs la création d'une CED par la CEC à 80 jours au plus tard avant le scrutin. Ces deux délais concomitants peuvent être source de difficultés administratives. Il convient d'envisager de laisser à la CEC plus de temps pour créer une CED.

29. Chaque parti ou bloc de partis représenté au Parlement ou qui était représenté dans la législature précédant immédiatement la législature actuelle est habilité à désigner des représentants aux CED (article 26.2). Les représentants des CEBV peuvent être nommés par « les partis qui prennent part au processus électoral » (article 27.4).

30. Le président, le vice-président et le secrétaire d'une CED ou d'une CEBV ne peuvent représenter le même parti ou bloc de partis (articles 26.20, 27.14 et 28.10). Ce principe souffre toutefois quelques exceptions, lorsque cette incompatibilité devient impossible à respecter du fait de l'insuffisance des membres nommés par les partis. Bien que les articles 26.11, 27.15 et 28.11 veillent à accorder aux membres des CED nommés par chaque parti ou bloc de partis une « part proportionnelle » des fonctions dirigeantes, il arrive que cette louable tentative de garantir le traitement juste et équitable de tous les candidats soit difficile à mettre en pratique.

31. Les décisions des commissions électorales supérieures s'imposent aux commissions électorales subalternes. Le projet de loi prévoit divers mécanismes, qui permettent aux commissions électorales supérieures d'assurer le respect, par les commissions électorales subalternes, de leurs obligations. La CEC peut convoquer la réunion d'une CED, tout comme une CED peut réunir une CEBV. Les membres d'une CED ou d'une CEBV peuvent être, à titre d'ultime sanction, démis en bloc de leurs fonctions par la commission à l'origine de la création de cette commission subalterne en cas d'infraction systématique de cette dernière à la Constitution ou à la législation ukrainienne (article 36.1). D'autres dispositions autorisent la révocation individuelle des membres des commissions (article 36.3). Compte tenu du caractère draconien de cette mesure, il est souhaitable que la CEC rende compte à l'issue de chaque élection de tous les cas dans lesquels cette compétence a été exercée, en motivant son recours à une telle décision. Cette obligation de compte rendu devrait être mise en place dans le droit fil de celle qui est déjà faite aux commissions électorales par l'article 34 du projet de loi.

32. L'article 36.3.2 semble accorder à l'auteur de la nomination d'un membre de commission électorale le droit illimité de le révoquer à tout instant, quand bien même ce membre aurait exercé ses fonctions de manière professionnelle et dans le respect de la législation. Cette disposition peut soumettre les membres des commissions électorales à des pressions politiques et faire peser sur eux la menace d'une révocation en cas de vote contraire aux éventuelles instructions données par l'auteur de la nomination. La Commission de Venise a indiqué dans son Code de bonne conduite en matière électorale (point 77) et dans certains de ses avis³ que la faculté de dissoudre les commissions électorales n'était

³ Voir, par exemple, Avis conjoint relatif au projet de Code électoral de la République d'Arménie (CDL-AD(2006)026) et Avis conjoint relatif aux amendements au Code électoral de la République d'Arménie CDL-EL(2007)003rev.

pas admissible. Les membres des commissions doivent agir de manière impartiale, sans égard pour les motivations politiques de ceux qui les ont nommés, comme l'ont déjà fait remarquer l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise. Il importe que les personnes qui exercent des fonctions au sein de l'administration électorale échappent à toute influence ou pression politique. « Les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés »⁴, précise le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent, conformément aux principes européens et internationaux et au Code de bonne conduite, de revoir le projet de loi de façon à préciser les motifs de révocation d'un membre de commission électorale.**

33. Une commission électorale supérieure peut invalider la décision d'une commission électorale subalterne lorsqu'elle excède ses compétences ou est contraire à la législation. La décision d'une commission subalterne peut par ailleurs être déclarée illicite ou annulée par un tribunal (article 32.15). Ces pouvoirs importants visent à faire respecter la légalité. Il convient également de préciser qu'une commission supérieure ou une juridiction peut prendre une décision, dont l'effet contraignant est immédiat, pour porter remède à l'omission illicite d'une commission subalterne. Les articles 33.15 et 113.8 se répètent jusqu'à un certain point. Le dernier précise que la CEC ou les tribunaux peuvent, au lieu d'invalider automatiquement la décision d'une commission électorale subalterne, ordonner le réexamen d'une question survenue ou d'un acte commis par cette commission subalterne le jour du scrutin ou au moment du décompte des voix et de la réconciliation des résultats. Il serait préférable que ces points soient traités par une même partie de la loi.

34. L'article 30.2.9 impose aux CED d'aider au déroulement et quelquefois à l'organisation des meetings où les candidats et les représentants des partis rencontrent les électeurs. Il convient de confier à l'administration électorale des compétences réglementaires, un pouvoir de contrôle et des attributions destinées à faciliter le déroulement des élections, et non à organiser la campagne électorale, comme l'ont déjà fait remarquer l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise. Cette disposition n'ayant pas été modifiée dans le projet de loi, il importe de réfléchir soigneusement à son réexamen et à son abrogation à l'occasion d'une modification ultérieure.

35. L'article 3.5.2 interdit toute ingérence des instances de l'État et des collectivités locales dans le processus électoral, sauf disposition contraire. Bien que ce principe se justifie pleinement, l'étendue des problèmes susceptibles de se poser dans ce domaine impose que cette interdiction soit exprimée plus clairement. Les recommandations précédentes laissaient entendre que la loi aurait intérêt à consacrer un article à cette question, en indiquant précisément ce qui est autorisé et interdit, tout en assortissant ces interdictions de sanctions adaptées et explicites prévues par le Code administratif et le Code pénal. Il est indispensable que le texte mentionne sans ambiguïté que toute personne qui ne prend pas directement part au déroulement de l'élection, à *commencer par* les représentants des collectivités locales, est exclue des CEBV et des CED, à *moins* qu'elle ne soit spécialement et officiellement invitée par une CEBV ou une CED à se rendre auprès d'elle pour résoudre un problème particulier, et seulement jusqu'à la résolution dudit problème dans ce cas. Cette recommandation est toujours d'actualité.

Mise en place et équipement des bureaux de vote en Ukraine et à l'étranger

36. Les modifications apportées en 2005 ont abaissé le plafond du nombre d'électeurs par bureau de vote à 2500, contre 3000 auparavant. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont proposé une diminution supplémentaire de ce chiffre pour atténuer le

⁴ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.1 f.

problème de la surpopulation des électeurs. Le coût évident d'une telle mesure pourrait cependant être compensé par le fait que la mise en œuvre pratique du suffrage universel serait mieux garantie par l'existence de bureaux de vote de plus petite dimension. L'abaissement du plafond du nombre d'électeurs par bureau de vote mérite réflexion.

37. La mise en place de bureaux de vote à l'étranger exige, conformément à l'article 22.1, l'inscription sur les listes électorales nationales de plus de 19 électeurs résidant dans l'Etat étranger concerné. Le ministère des Affaires étrangères est par ailleurs tenu de fournir le décompte des bureaux de vote permanents à l'étranger supprimés lorsque le nombre des électeurs résidant dans un pays donné est inférieur à 20 (article 22.5). Bien que la création de bureaux de vote à l'étranger corresponde à l'intention louable et évidente de permettre au plus grand nombre d'électeurs de voter, les difficultés pratiques risquent de rendre impossible leur mise en place systématique. Il convient par conséquent de réfléchir à d'autres moyens de garantir l'exercice par les électeurs résidant à l'étranger de leur droit de vote.

D. Observateurs et transparence

38. Le projet de loi comporte plusieurs mécanismes louables destinés à renforcer la transparence du processus électoral et à favoriser le respect de l'obligation d'en rendre compte. La présence de représentants des médias de masse contribue à renforcer encore cette transparence.

39. Un représentant de chaque parti inscrit peut assister aux séances de la CEC lors du déroulement des élections (article 68.1). Ce représentant est autorisé à prendre part aux débats ; il ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel, son rôle étant purement consultatif. Cette disposition permet néanmoins à chaque parti d'être représenté et de pouvoir faire connaître son point de vue, tout en prenant connaissance des documents examinés par la CEC. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise avaient précédemment recommandé qu'au nombre des droits accordés aux représentants des partis au sein de la CEC figure celui d'être informé à l'avance de ses sessions. Cette recommandation est toujours d'actualité.

40. Il existe trois catégories d'observateurs officiels : les observateurs nommés par les partis candidats aux élections, les observateurs internationaux et les observateurs issus d'organisations publiques (non-gouvernementales) (article 70). Cette innovation particulièrement bienvenue de la législation remonte à 2005 et a permis de mettre le droit interne en conformité avec les engagements pris par l'Ukraine au titre du paragraphe 8 du document de Copenhague. Il convient cependant de réfléchir au dépôt par les observateurs de leur demande d'inscription auprès de la Commission électorale centrale plutôt qu'auprès des CED respectives, afin de garantir que leur accréditation soit valable pour l'ensemble du territoire et non pour une simple région précise, conformément au droit dont jouissent les observateurs de circuler librement sur l'ensemble du territoire ukrainien durant les élections.

41. Les observateurs officiels peuvent assister à la plupart des sessions des commissions électorales et observer l'intégralité du déroulement du vote et du décompte des voix (article 70.7.1), y compris en cas d'utilisation d'urnes mobiles (80. 12). Bien que ces éléments supposent également la présence des observateurs au bureau de vote avant leur ouverture le jour du scrutin, il convient de préciser à l'article 78.3, afin d'éviter tout doute à ce sujet, qu'ils sont habilités à assister à la réunion capitale de la CEBV qui se tient 60 minutes au moins avant le début du vote, au moment où les urnes sont vérifiées et scellées.

42. La disposition autorisant les observateurs officiels à prendre des photographies et à effectuer des enregistrements audio et vidéo du déroulement du vote sans violer le secret du scrutin (articles 71.7.2, 72.11.2 et 73.6.4) est identique à la législation en vigueur. Les enregistrements réalisés dans ce cadre risquent à l'évidence d'attenter en pratique au secret

du vote ou, plus probablement encore, de faire naître chez les électeurs un sentiment d'intimidation. Une telle disposition sera sans doute plus préjudiciable que positive et il convient de la supprimer du projet de loi. Il serait plus judicieux d'autoriser l'utilisation d'un nombre limité de caméras par les représentants accrédités des médias de masse.

43. La transparence⁵ pourrait être renforcée d'une manière simple et probablement très efficace si les registres de plainte de la CEC et la décision rendue en la matière par celle-ci devenaient accessibles au public. L'anonymat de ces documents pourrait en cas de besoin être préservé pour protéger la vie privée des intéressés. Cette mesure donnerait une indication immédiate de l'importance des recours dont est saisie la CEC, de leur nature et de la manière dont elle les traite.

E. Inscription des électeurs

44. L'adoption de la loi de 2007 relative aux listes électorales nationales en Ukraine a modifié le processus de constitution de ces listes. Alors qu'elles étaient habituellement établies de manière ad hoc pour chaque élection, la nouvelle loi prévoit la création d'une liste électorale nationale électronique. Les deux instances chargées de tenir à jour les listes électorales assumeront à présent la constitution et la diffusion de cette liste. Bien que sa création soit conforme à une recommandation très ancienne de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, plusieurs points relatifs à l'inscription des électeurs abordés par le texte doivent encore être examinés soigneusement.

45. Les citoyens peuvent vérifier l'exactitude du projet de liste électorale au siège de leurs commissions électorales de bureau de vote respectives et demander la correction des erreurs et des omissions constatées (article 39.3). Ils ont également la possibilité de signaler par écrit les erreurs qui concernent des tiers. Il convient que le projet de loi précise qu'en cas de demande faite au sujet d'un tiers (et non de l'auteur de la demande lui-même), le tiers en question soit informé de cette demande avant qu'elle ne soit examinée, qu'il ait la possibilité de répondre et que la décision prise à ce sujet lui soit notifiée.

46. Les électeurs peuvent déclarer par écrit les erreurs qu'ils constatent sur la liste électorale, depuis le moment où celle-ci est disponible au siège de la commission électorale (25 jours au moins avant les élections, conformément à l'article 38.7) et jusqu'à 17 jours avant le scrutin auprès de la commission électorale de bureau de vote (article 39.6). L'article 39.7 prévoit toutefois une procédure de recours, dont les électeurs peuvent saisir directement et par écrit l'instance chargée de tenir à jour la liste électorale. Ce recours doit être déposé dans un délai de deux jours (« à l'issue de la période définie par l'alinéa 6 du présent article et au moins deux semaines avant le jour du scrutin »). Le projet de loi ne précise pas la raison pour laquelle il prévoit deux procédures de déclaration distinctes auprès des deux commissions et n'explique pas davantage pourquoi le délai fixé pour le dépôt d'un recours auprès de l'instance chargée de tenir à jour la liste électorale est si court. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'apporter des éclaircissements à ce sujet et d'harmoniser ces dispositions.

47. Le président, le vice-président et le secrétaire de la commission électorale de bureau de vote sont habilités à corriger les inexactitudes et les erreurs techniques constatées sur la liste électorale le jour du scrutin « s'il apparaît clairement que l'électeur qui se présente au bureau de vote pour voter est celui qui figure sur la liste électorale ». Il convient de réfléchir aux difficultés de la mise en œuvre de cette disposition. Le projet de loi devrait au moins préciser par quels moyens acceptables l'identité d'un électeur inscrit sur la liste électorale

⁵ L'Ukraine a ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption le 31 octobre 2006. L'article 13(a) impose la prise de mesures destinées à « accroître la transparence des processus de décision et promouvoir la participation du public à ces processus ».

pourrait être « clairement » établie. Le flou de la disposition actuelle permet véritablement son emploi abusif involontaire ou délibéré.

48. L'article 39.16 fixe à 10 jours au moins avant le jour du scrutin le délai de dépôt d'un recours à l'encontre d'une décision, d'un acte ou de l'inaction d'une instance chargée de tenir à jour les listes électorales. Cette restriction raisonnable évitera tout recours de dernière minute et laissera à la commission électorale ou à la juridiction adéquate le temps d'examiner la demande dont elle est saisie. Notons cependant que le délai de dépôt d'un recours a été prolongé de cinq jours par rapport à la législation actuelle. Si le délai initial de cinq jours ne s'est pas révélé trop contraignant jusqu'ici, on peut s'interroger sur les raisons de son extension à 10 jours. Une contradiction semble également exister à l'article 30, dans la mesure où il indique, après avoir fixé le délai à 10 jours, que « les recours déposés huit jours avant le jour du scrutin sont examinés immédiatement ». Il convient d'apporter des éclaircissements sur le délai prévu pour le dépôt des recours.

49. Selon l'article 38.3, l'électeur figure uniquement sur la liste électorale d'un seul bureau de vote. Il peut être sage de préciser que cela vaut pour les bureaux de vote classiques. L'électeur inscrit sur la liste électorale du bureau de vote habituel de son domicile peut en effet tomber malade, être hospitalisé et figurer alors également sur la liste électorale spéciale de cet établissement hospitalier. Des dispositions particulières ont été mises en place pour éviter que ce système ne permette un double vote (article 41).

F. Dispositions relatives aux médias

50. Le projet de loi comporte des dispositions assez détaillées, qui visent à promouvoir l'égal accès à la presse et aux médias de masse électronique durant la campagne électorale (article 62.8, par exemple). Il ne tient cependant pas compte d'une recommandation formulée à plusieurs reprises par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise au sujet de la création d'une commission indépendante des médias. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent une nouvelle fois de créer cette instance, afin de surveiller la mise en œuvre de cet aspect de la loi et de promouvoir un accès gratuit, égal et équitable à la radiodiffusion publique***⁶. Il convient que la composition d'une telle instance soient le reflet de la diversité et du pluralisme.

51. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent en outre*** que le projet de loi fasse une distinction plus nette entre les médias de masse privés et publics, le texte se contentant en général d'employer le terme de « médias de masse ». Les dispositions efficaces pour les médias de masse publique peuvent en effet l'être moins à l'égard des médias privés. L'extension aux médias privés du principe de l'égal accès aux médias publics est néanmoins louable, pour autant que cette disposition soit interprétée de façon étroite, de manière à ne pas porter atteinte à la liberté d'expression.

52. L'article 67.9 interdit « la diffusion délibérée d'informations inexactes ou calomnieuses sur un parti en campagne électorale ou un candidat aux élections législatives ». Cette limitation de la libre expression du discours et des opinions politiques empêche la tenue d'une campagne énergique, pourtant essentielle à une démocratie. Bien que l'intention de l'article 67.9 puisse se comprendre, il est extrêmement difficile, voire impossible, de déterminer le caractère délibéré de l'information inexacte, ce qui peut donner lieu à une application fallacieuse de cette disposition. Par ailleurs, hors du contexte d'une campagne électorale, un gouvernement peut limiter la liberté d'expression, en vue de protéger la réputation ou les droits d'autrui. L'article 67.25 suppose en outre que l'entreprise de médias

⁶ Le libre accès aux médias, sans discrimination, est prévu par le paragraphe 7.8 du document de Copenhague.

soit coresponsable de ces propos avec leur auteur. Cette disposition porterait effectivement atteinte au droit des médias à la liberté d'expression, ainsi qu'au rôle de diffuseur de l'information qui est le leur.

53. L'article 67.6 « interdit aux médias de masse, à leurs élus, à leurs titulaires de postes et à leurs travailleurs indépendants de faire de la propagande en faveur ou au détriment des partis et des candidats aux élections législatives ou de diffuser une information qui s'apparente à une publicité à caractère politique ». Une restriction aussi importante pose la question de sa compatibilité avec le droit à l'indépendance éditoriale des médias⁷. Il convient d'envisager de revoir l'article 67.6, afin qu'il respecte le droit à l'indépendance éditoriale.

54. L'article 67.12 accorde à un parti politique ou à un candidat à la députation un « droit de réponse » lorsqu'une information publiée par les médias est « jugée peu fiable par le parti ou le candidat aux élections législatives ». Cet article impose aux médias une contrainte inacceptable, dans la mesure où il permet à un candidat de déterminer de manière subjective le « caractère fiable » d'une information et de disposer ainsi d'un libre accès aux médias pour « démentir » l'information. En outre, la restriction en vertu de laquelle ce « démenti ne peut être démenti » limite de manière excessive l'exercice de ce droit de réponse au parti qui le premier fait état du « caractère peu fiable » d'une information.

55. L'article 67.17 interdit de faire campagne dans « les médias de masse étrangers qui exercent leurs activités sur le territoire ukrainien et dans les médias de masse enregistrés en Ukraine dont la part étrangère du capital est supérieure à 50 % ». Cette restriction interdit par conséquent aux candidats de faire des déclarations ou de publier des annonces dans le cadre de la campagne à l'intention des électeurs ukrainiens résidant à l'étranger. La capacité pour un candidat de présenter son programme aux électeurs fait partie intégrante du droit à l'éligibilité. Si cette disposition limite de manière excessive la capacité des candidats à atteindre les électeurs résidant à l'étranger, il convient de la réexaminer. Elle porterait en effet également atteinte à l'exercice par les citoyens de leur droit à recevoir et à communiquer des informations sans considération de frontières, comme le prévoit le paragraphe 26.1 du document de Moscou de l'OSCE⁸.

56. Le projet de loi réduit considérablement la période d'interdiction de la publication des sondages dans les médias. Cette modification représente une amélioration, conforme à une recommandation antérieure de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. La période d'interdiction des sondages s'étendait auparavant aux 15 jours précédant les élections. Selon le projet de loi, cette restriction prend effet à minuit le vendredi qui précède le jour du scrutin (article 67.18). Cette modification suit les recommandations déjà formulées et met la restriction imposée à la publication des sondages en conformité avec les normes internationalement admises sur la durée de cette période de silence⁹.

⁷ Voir, par exemple, le principe 3(b) de la Résolution sur les libertés journalistiques et les droits de l'homme ; 4e Conférence ministérielle européenne.

⁸ 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 ».

⁹ Voir, par exemple, la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias de 1999, paragraphe 3.2. Voir également la Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias de 2007.

G. Dispositions relatives au financement de la campagne

57. Une disposition essentielle du projet de loi prévoit que l'ensemble des dépenses de campagne doivent être payées par les comptes de campagne officiels du parti politique ou du candidat du parti politique de la circonscription électorale territoriale, lesquels doivent être ouverts 50 jours au moins avant le jour du scrutin (articles 45 et 46). Les seules sources de financement autorisées du fonds de campagne d'un parti politique sont les sommes provenant du parti ou des contributions volontaires versées par des personnes physiques identifiées. Toute personne physique peut faire un don équivalent au plus à 400 fois le salaire mensuel minimum au fond de campagne d'un parti politique (article 49.2). Les seules sources de financement autorisées du fonds de campagne d'un candidat présenté par un parti politique sont les sommes provenant du compte de campagne du parti, les contributions volontaires des personnes physiques ou les fonds personnels du candidat, dans la limite de huit fois le salaire mensuel minimum (article 50). Les dons faits au fond de campagne d'un parti politique par les donateurs anonymes, les ressortissants étrangers et les personnes apatrides sont interdits (article 49.3).

58. Les partis qui obtiennent un siège grâce à leurs résultats aux élections sont habilités à demander le remboursement de leurs dépenses de campagne réelles, dans la limite prescrite (article 96.1)¹⁰. La CEC peut rejeter une demande de remboursement si elle possède la preuve que le parti n'a pas respecté les dispositions applicables aux dépenses de campagne (article 96.3). Cette sanction peut s'avérer excessivement sévère s'il s'agit d'une infraction mineure et il serait préférable en pratique que le remboursement soit uniquement refusé en cas de graves infractions aux dispositions applicables au financement de la campagne. Diverses sanctions administratives adaptées devraient également être prévues, afin de garantir que la sanction soit proportionnée à l'infraction.

59. Le projet de loi comporte des dispositions qui chargent la CEC, conformément à la procédure définie par la CEC et la Banque nationale d'Ukraine, de contrôler la réception et l'utilisation des fonds électoraux par les partis, dans un délai de 90 jours avant les élections (article 49.10). Cette compétence est déléguée aux CED par l'article 50.9 pour ce qui est du contrôle des fonds de chaque candidat aux élections législatives.

60. En vertu de l'article 49, les contributions supérieures à la limite maximale autorisée ou les contributions volontairement refusées par un parti sont reversées aux donateurs concernés. Si le reversement de ces contributions est impossible, leur montant est affecté au budget national ukrainien. Les contributions versées par les personnes que la législation n'autorise pas à faire un don ne sont toutefois pas reversées aux intéressés (article 49.8). Elles sont directement affectées au budget national. Cette disposition semble ainsi sanctionner en pratique une contribution indûment versée, sans ouvrir au préalable une enquête et sans décision de justice. Il convient de modifier cette disposition, de manière à la mettre en conformité avec la pratique habituelle du reversement des sommes aux donateurs ou à permettre à une procédure judiciaire de démontrer le caractère indu de cette contribution avant sa confiscation au profit du budget national.

61. L'un des moyens les plus simples et les plus efficaces de favoriser la transparence des dépenses de campagne consisterait à exiger la publication des comptes des fonds de campagne¹¹, que les partis et les candidats sont tenus de soumettre à la CEC par

¹⁰ Cette limite est fixée à 100 000 fois le salaire mensuel minimum (article 96.1).

¹¹ Voir, par exemple, la Convention des Nations Unies contre la corruption, article 7(3) ; les Lignes directrices sur le financement des partis politiques de la Commission de Venise, adoptées les 9-10 mars 2001, paragraphe. 12 (CDL-INF (2001) 008).

l'intermédiaire de leurs administrateurs des fonds, au plus tard 15 jours après le scrutin (article 47.6). Afin de fournir en temps utile à l'opinion publique des informations pertinentes sur le financement des campagnes, il importe que le projet de loi impose la déclaration intégrale, *avant* et après les élections, des sources et montants des contributions financières et des types et montants des dépenses de campagne. Compte tenu de l'obligation faite à la CEC de publier les autres documents pertinents relatifs aux élections dans les médias nationaux et régionaux, cette disposition pourrait être aisément mise en œuvre sans de lourdes contraintes administratives ou financières. Une telle information peut également être publiée sur le site Web de la CEC.

H. Durée de la campagne

62. Les activités de la campagne électorale sont presque invariablement la manifestation du droit de toute 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 relevant de sa compétence territoriale¹². Toute restriction imposée à ces droits doit être absolument nécessaire dans une société démocratique. Il peut s'avérer difficile de concilier ces principes avec une disposition du projet de loi qui semble interdire aux ressortissants étrangers et aux personnes apatrides d'exprimer leur opinion au cours de la campagne (articles 2.9, 62.1, 67.1.1). Il n'est pas sûr qu'une restriction aussi générale soit absolument nécessaire dans une société démocratique.

63. Il est à noter que les restrictions imposées à la participation à des jeunes aux activités de campagne ne figurent plus dans le projet de loi. Il s'agit d'une modification positive par rapport à la précédente législation électorale, qui restreignait la participation des jeunes à la campagne.

I. Procédure de vote

Bulletins de vote et sécurité du scrutin

64. L'article 76 du projet de loi comporte des dispositions extrêmement détaillées sur l'impression et la distribution des bulletins de vote, lesquelles visent à assurer la sécurité du scrutin, garantir la comptabilisation des bulletins d'une étape à l'autre du processus électoral et prévenir tout abus. Ces dispositions semblent avoir été soigneusement conçues pour être à la fois adaptées et simples à appliquer. Les urnes sont transportées sous la protection d'un agent du ministère de l'Intérieur et une chaîne de conservation limpide est définie par l'établissement d'accusés de réception des bulletins de vote, la publication transparente de ces documents et la pose de scellés à chaque endroit où les bulletins se trouvent entreposés.

65. Les articles 74.2 et 74.3 insèrent des précisions au sujet de l'impression des bulletins de vote, qui figuraient initialement dans les modifications apportées en décembre 2005 à la législation relative à l'élection présidentielle. Le numéro du bureau de vote et de la circonscription territoriale doit désormais figurer sur l'ensemble des bulletins de vote.

66. Le projet de loi comporte des dispositions détaillées sur le « talon de contrôle » présent sur chaque bulletin de vote remis à un électeur et conservé par l'agent de la commission électorale du bureau de vote chargé de remettre les bulletins (article 79.3). Ces talons détachables comportent le numéro de la circonscription territoriale (ou la mention de la circonscription électorale étrangère), le numéro du bureau de vote, ainsi qu'un espace prévu

¹² Articles 1, 10, et 11 de la Convention.

pour le numéro ordinal attribué à un électeur sur la liste électorale et la signature de l'électeur et de l'agent de la commission électorale (article 74.9). Bien que cette disposition vise à garantir la sécurité de la procédure de vote et à dissuader toute fraude, son utilité peut être compromise par les conséquences d'un tel système sur le secret du vote. Il convient de se demander si l'insertion de cette information pourrait involontairement permettre de remonter jusqu'à un électeur précis à partir de son bulletin de vote.

67. Le projet de loi a tenu compte des préoccupations précédemment formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH au sujet de la modification manuelle des bulletins de vote, après leur impression, par les membres des commissions électorales en cas de retrait d'un candidat. Une telle pratique est très peu souhaitable à cause du risque d'erreurs accidentelles ou volontaires qu'elle comporte et cette disposition a été à juste titre abandonnée dans le projet de loi.

Procédure de déroulement du scrutin

68. Chaque CEBV est tenue, avant le début du scrutin, d'informer la CED du nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale et la liste électorale mobile (article 78.13). Cette information doit être transmise par la CED à la CEC dans un délai de 24 heures avant le jour du scrutin (article 78.14). Cette mesure s'inscrit dans le cadre du renforcement de l'obligation de rendre compte du vote effectué avec une urne mobile et de l'utilisation des procurations établies par les électeurs absents. Pour éviter tout doute, il peut être utile de préciser les modes de communication qui peuvent être utilisées à cette fin par la CEBV (le projet de loi indique déjà les modes de communication auxquelles peuvent recourir les CED). Il convient par ailleurs que le projet de loi autorise les candidats, les observateurs officiels et les représentants des médias à obtenir cette information auprès de la CEBV et de la CED. Cette remarque vaut également pour les informations similaires qui doivent être transmises par la CEBV et la CED au terme du jour du scrutin.

69. Le projet de loi prend des mesures importantes, qu'il convient de noter, pour garantir la participation effective de l'ensemble des citoyens, y compris des personnes handicapées, aux affaires publiques en leur permettant d'exercer leur droit de vote. Le système du vote avec urne mobile, qui a été soigneusement mis en place en prenant les dispositions de sécurité qui s'imposaient, mérite d'être salué puisqu'il garantit ce droit et respecte les obligations qui découlent pour l'Ukraine de la *Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées*¹³.

70. Le projet de loi comporte des dispositions détaillées sur le vote avec urne mobile et les mesures de sécurité prises à ce sujet. Bien que l'article 80.11 impose à chaque CEBV d'établir par sécurité un document mentionnant le nombre de bulletins de vote emporté par les membres de la commission électorale chargée du vote avec urne mobile, ainsi que les noms des membres concernés, il n'existe aucune ligne directrice claire sur le nombre de bulletins de vote à emporter pour ce type de vote. Il convient d'indiquer ce chiffre. L'idéal serait qu'il englobe l'ensemble des électeurs inscrits sur « l'extrait de liste électorale » pertinent, ainsi qu'un nombre précis et limité de bulletins supplémentaires pour le cas où le bulletin de l'utilisateur d'une urne mobile serait nul.

¹³ La Convention relative aux droits des personnes handicapées de l'Assemblée générale des Nations Unies a été signée par l'Ukraine le 24 septembre 2008. L'article 29.A.i impose que « les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, et notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues, et pour cela les États Parties, entre autres mesures, veillent à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser ».

71. Les bureaux de vote sont tous tenus d'avoir un nombre de bulletins de vote égal à celui de l'ensemble des électeurs inscrits, augmenté de 2 % (article 74.11). Cette disposition prévoit le cas où des électeurs rendraient involontairement leur bulletin nul et devraient alors en demander un autre. L'article 79.11 indique la procédure applicable en cas de bulletin nul et de remise d'un nouveau bulletin à l'électeur. Cette disposition semble précise et bien libellée de façon à garantir l'identification aisée des bulletins nuls, afin d'éviter toute possibilité de double vote ou de fraude. L'article 79.11 dispose cependant qu'un « bulletin de vote ne peut être remis à plusieurs reprises en remplacement du bulletin nul ». Il serait préférable que le projet de loi précise combien de fois au maximum l'électeur peut demander un nouveau bulletin, dans la mesure où le terme « à plusieurs reprises » autorise une large interprétation subjective du texte par un agent de bureau de vote et une éventuelle application inégale de la loi.

72. L'article 79.12 dispose que « les présidents des commissions électorales de bureau de vote annoncent à 20 heures la fin du scrutin ; à compter de cet instant, seuls les électeurs présents en salle de vote sont autorisés à voter ». La plupart des pays admettent que l'entrée du bureau de vote devrait être refusée aux électeurs qui se présentent après la clôture du vote, alors que les électeurs présents dans la file d'attente avant la clôture du vote sont autorisés à voter. Compte tenu du nombre maximal élevé d'électeurs inscrits dans chaque bureau de vote (l'article 19.3 fixe ce chiffre à 2500) et des longues files d'attente qu'a connues l'Ukraine par le passé, il convient de préciser dans le libellé de cet article le sens du terme « salle de vote ». Tous les électeurs présents à 20 heures dans la file d'attente à l'intérieur et l'extérieur du bureau de vote devraient être autorisés à voter. Il est possible que le caractère flou de cette disposition soit dû à sa traduction. Il importe de vérifier cet article dans sa version originale et de la modifier uniquement en tant que de besoin si celle-ci s'avère aussi imprécise que sa traduction en anglais.

J. Décompte des voix et résultats des élections

73. L'article 83 mentionne un exercice particulier de réconciliation auquel doit se livrer la CEBV dans le cadre du décompte des voix. Il prévoit que la CEBV *peut* procéder à un nouveau décompte en cas d'absence de correspondance entre les chiffres. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise se sont déjà interrogées sur l'opportunité de préciser, dans cette disposition, que la CEBV *doit* procéder à un nouveau décompte et qu'elle peut répéter cette opération plusieurs fois pour parvenir à la réconciliation des résultats. Il convient de réexaminer l'article 83.

74. L'article 86 autorise la CEBV à déclarer totalement nulle l'élection au sein du bureau de vote. Cette décision se justifie si les infractions commises ne permettent pas de déterminer l'intention des électeurs. Une telle décision devrait sans doute être prise uniquement au sommet de l'administration électorale et, dans l'idéal, par un tribunal.

75. L'article 86 présente une difficulté supplémentaire : la décision d'annulation peut être prise lorsque le nombre de bulletins de vote présents à l'intérieur des urnes est de 10 % supérieur à celui des électeurs. Le recours à un critère d'appréciation aussi arbitraire du caractère inadmissible d'un abus n'a aucune utilité. Il établit en effet un degré de tolérance de la fraude, qui est incompatible avec le bon déroulement des élections. L'annulation des résultats d'une élection devrait, en principe, intervenir uniquement lorsqu'il s'avère impossible de déterminer ses véritables résultats. On peut également se demander si le seuil de 10 % est conforme à la décision rendue en 2004 par la Cour suprême, qui a annulé les résultats du deuxième tour de scrutin de l'élection présidentielle. Au cours de cette élection litigieuse, dont les résultats avaient fait l'objet d'un recours devant la Cour suprême d'Ukraine, l'un des arguments invoqués contre l'annulation des résultats du second tour était que certains bureaux de vote avaient satisfait au critère des 10 %. La Cour suprême a réfuté cet argument et a conclu qu'un recours en annulation pour violation du droit de vote

s'imposait au titre des articles 8, 71, 103 et 104 de la Constitution ukrainienne et de l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, indépendamment du respect ou non du critère des 10 %. Le maintien de ce critère dans le projet de loi semble par conséquent contraire à la décision rendue en décembre 2004 par la Cour suprême. Il convient d'abroger ou de modifier soigneusement cette disposition à la première occasion.

76. À l'issue du décompte des voix, un formulaire de consignation des résultats est immédiatement transmis par les bureaux de vote situés à l'étranger à la Commission électrode centrale, grâce aux moyens de la technologie moderne (article 87.6). Bien qu'une telle pratique permette de totaliser les voix en temps utile, il convient de préciser cette disposition de manière à garantir que le formulaire original de consignation du décompte des voix (les premier et deuxième exemplaires), et non sa version électronique, serve de document d'archives.

77. Il est éminemment souhaitable que la CEC publie l'ensemble des résultats des CEBV et des CED sur son site Web. Cette démarche renforcerait considérablement la transparence du processus électoral et la confiance des citoyens son égard, tout en étant pleinement conforme à l'esprit du paragraphe 7.4 du document de Copenhague de l'OSCE¹⁴.

78. Le système de réception des documents électoraux et la vérification des résultats des commissions électorales de bureau de vote sont définis à l'article 90. Dans son Rapport final sur les élections législatives de 2006 en Ukraine, l'OSCE/BIDDH recommande la simplification du système de totalisation des résultats (notamment à l'échelon de la CED). La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà relevé par le passé que le nombre de points d'information demandés sur le procès-verbal des CEBV avait considérablement augmenté à chaque modification apportée à la législation électorale (l'article 85.2 en compte 17, soit huit points de plus qu'en 2004). Il sera par conséquent indispensable de veiller à ce qu'une formation adéquate soit donnée à l'ensemble des membres de CEBV et CED, afin de garantir qu'ils comprennent les nuances techniques de la rédaction des procès-verbaux de décompte des voix.

K. Contentieux électoral

79. La prescription des litiges électoraux s'impose et il est utile d'éviter les contestations et litiges prolongés dans l'attente de la détermination des résultats électoraux. Cette prescription ne devrait cependant pas être restrictive au point de compromettre la recherche d'une solution juste à un recours légitime. L'article 100 impose que les recours soient déposés devant une commission électorale ou une juridiction dans un délai de cinq jours à compter de la décision illicite, voire dans un délai plus bref encore pour les événements survenus avant l'élection ou le jour même du scrutin. La fixation d'un délai peut occasionner une injustice lorsque l'auteur du recours se trouve malgré lui dans l'impossibilité de l'introduire en temps utile. Il convient d'envisager la mise en place d'une exception à ces délais et la prolongation du délai pour le cas où l'auteur du recours ne pouvait avoir connaissance de l'infraction en faisant preuve d'une diligence raisonnable ou lorsque l'intérêt de la justice et l'intérêt général exigent que le délai soit prolongé.

80. Il importe que la CEC n'arrête pas les résultats des élections avant d'avoir obtenu la décision rendue au sujet du recours dont était saisie une commission électorale ou une juridiction et qui peut avoir des répercussions sur le résultat de l'élection.

¹⁴ Les États participants « veillent à ce que le vote se fasse à bulletin secret ou selon une procédure équivalente de vote libre, le décompte des voix et le compte rendu des résultats soient faits honnêtement et les résultats officiels soient rendus publics ».

81. Le maintien, dans le projet de loi, du système permettant le dépôt d'un recours devant une juridiction ou une commission électorale supérieure est également source de préoccupation. Cette situation peut en effet conduire à ce que deux instances de recours distinctes en matière électorale statuent en même temps sur un même litige. La commission électorale peut suspendre cette procédure uniquement si une juridiction a été saisie de « la même question » (article 108.4). Or il est difficile de parler de « même » recours lorsque des requérants différents protestent contre des violations similaires. Cette définition imprécise du mode adéquat de règlement des litiges risque avant tout de nuire à l'efficacité du règlement lui-même (par exemple à cause du dédoublement des actions engagées). Mais il convient également de la réexaminer en vertu des principes qui préconisent de ne pas permettre aux justiciables de choisir l'instance la plus favorable¹⁵.

82. L'article 114 du projet de loi prévoit un droit de recours systématique et étend ce droit aux tiers qui n'étaient pas partie à la procédure initiale d'une affaire, mais qui étaient directement concernés par la violation alléguée. La fixation d'un délai strict (le recours doit être déposé dans les deux jours qui suivent une décision et examiné dans les deux jours suivants) garantit l'efficacité constante du mécanisme de règlement des litiges et, ainsi répétée, permet au droit de recours de renforcer l'équité du processus électoral. Un tel mécanisme, dans la forme retenue par le projet de loi, mérite d'être relevé pour la volonté dont il témoigne de garantir le règlement en temps utile des litiges électoraux.

IV. Conclusion

83. Le projet de loi offre aux élections un fondement technique complet et intègre certaines recommandations formulées antérieurement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Des améliorations supplémentaires peuvent et devraient néanmoins être apportées à ce texte.

84. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH demeurent prêtes à assister les autorités ukrainiennes dans la mise en place d'un cadre juridique propice à la tenue d'élections démocratiques et conforme, d'une part, aux engagements pris par l'Ukraine vis-à-vis du Conseil de l'Europe et de l'OSCE et, d'autre part, aux autres normes européennes et internationales applicables aux élections démocratiques.

¹⁵ Voir par exemple le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session plénière (Venise, 18-19 octobre 2002) 3.1(97).