



Strasbourg Varsovie 19 novembre 2013

CDL-AD(2013)026

Avis n°734/2013

Or. angl.

COMMISSION EUROPENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

ET

**BUREAU DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME DE
L'OSCE**

(OSCE/BIDDH)

AVIS CONJOINT

**SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS À LA LOI SUR L'ÉLECTION
DES DÉPUTÉS
DE L'UKRAINE**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 96^e session plénière
(Venise, 11-12 octobre 2013)**

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	5
III.	Observations sur les projets d'amendement de juillet 2013	6
A.	Système électoral, droit de vote et principes fondamentaux	6
B.	Organisation territoriale des élections	8
C.	Commissions électorales	9
D.	Listes électorales	10
E.	Financement des élections	10
F.	Désignation et inscription des candidats	12
G.	Campagne électorale et médias	12
H.	Vote, décompte et établissement des résultats	15
I.	Plaintes et recours	16
IV.	Loi sur l'organisation de nouvelles élections	17
V.	Conclusion	18

I. Introduction

1. En avril 2013, le Ministre ukrainien de la justice, M. Oleksandr Lavrynovych, a demandé à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH leur avis sur le libellé de projets de lois régissant les élections législatives, y compris un projet de loi relatif à l'organisation de nouvelles élections dans les circonscriptions où les résultats n'avaient pas été établis lors des élections législatives de 2012. Suite à cette demande, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont examiné les projets d'amendements et ont rendu le 17 juin 2013 un avis conjoint écrit sur le projet de législation¹.

2. En juillet 2013, le Ministère de la justice a transmis d'autres amendements (dénommés ci-après les « amendements de juillet »), ainsi que des observations écrites détaillées en réponse à l'avis conjoint de juin 2013, et a demandé à l'OSCE/BIDDH et à la Commission de Venise de rendre un avis sur ces nouveaux amendements². Le présent avis conjoint tient dûment compte des observations écrites communiquées par le Ministère de la justice aux fins de l'examen des amendements de juillet.

3. Parmi ces amendements, figurent notamment des amendements aux textes suivants: (1) Code ukrainien des infractions administratives; (2) loi sur les partis politiques; (3) Code de procédure administrative, (4) loi sur les agences de presse; (5) loi sur la Commission électorale centrale, (6) loi sur l'élection députés du peuple d'Ukraine et (7) loi sur les principes régissant la politique linguistique publique. Les amendements figurent dans le document publié sous la cote CDL-REF(2013)039, ainsi que l'évaluation des recommandations formulées par le Ministère de la justice (CDL-REF(2013)042). Le présent avis conjoint est uniquement axé sur la manière dont les amendements de juillet donnent suite aux précédentes recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Par conséquent, les recommandations précédentes ne sont pas toutes reformulées et l'avis se concentre sur l'examen des amendements de juillet de façon à déterminer dans quelle mesure ils donnent suite ou s'emploient à donner suite à ces recommandations.

4. Le présent avis conjoint doit être lu en parallèle des précédents avis de la Commission de Venise, de l'OSCE/BIDDH et de nombreux rapports sur l'observation des élections établis par l'OSCE/BIDDH et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) à l'issue de précédentes missions d'observation électorale Ukraine, documents qui forment une base utile à la compréhension de l'évolution de la législation électorale ukrainienne³. Outre leurs avis conjoints sur les mesures législatives déjà prises pour modifier la législation électorale ukrainienne, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont participé à diverses consultations avec les parties prenantes électorales. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont souligné à plusieurs reprises que le processus de réforme électorale devait, notamment, être fondé sur un débat ouvert et participatif, de façon à renforcer la transparence et à favoriser la confiance de la population dans la législation électorale.

¹ Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois relatives à l'élection des députés du peuple d'Ukraine et à la Commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi relatif à l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine, CDL-AD(2013)016, 17 juin 2013 (dénommé ci-après « l'avis conjoint de juin 2013 »). Cet avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 45^{ème} réunion (Venise, 13 juin 2013) et par la Commission à sa 95^{ème} session plénière (Venise, 14-15 juin 2013).

² Les observations communiquées par le Ministère de la justice s'intitulent « Evaluation des recommandations formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leur avis conjoint » (ci-après « Evaluation du Ministère de la justice »).

³ Tous les avis conjoints de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la législation ukrainienne sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.venice.coe.int/countries/ukraine>. Tous les rapports de missions d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH sont disponibles à l'adresse suivante: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>. Tous les rapports de l'APCE sont disponibles à l'adresse suivante: <http://assembly.coe.int/defaultE.asp>.

5. Le 20 juin 2013, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont participé à une table ronde organisée à Kiev par la délégation de l'Union européenne et par l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique en Ukraine, afin d'examiner l'avis conjoint de juin 2013. Le 22 juillet 2013, le Ministère de la justice a approuvé un calendrier prévoyant la tenue de plusieurs tables rondes afin d'examiner les recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, ainsi que la réforme électorale en Ukraine. La première a eu lieu le 12 août 2013; y ont participé plus de 70 représentants de partis politiques, d'institutions publiques, d'universités, de la société civile et d'organisations internationales. La deuxième a eu lieu le 11 septembre 2013 ; elle était axée sur la question de la codification de la législation électorale. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont participé à ces deux tables rondes. Une autre table ronde a eu lieu le 3 octobre 2013, et la dernière sera organisée en novembre. Ces tables rondes sont bienvenues, car elles suivent les recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatives à l'importance de l'inclusion de toutes les parties prenantes au processus électoral dans le processus de réforme.

6. Le présent avis conjoint a été établi sur la base d'une traduction anglaise non officielle des amendements de juillet aux lois énumérées ci-avant et sur les observations écrites formulées par le Ministère de la justice en réponse à l'avis conjoint de 2013. Cet avis ne saurait garantir l'exactitude des traductions examinées, y compris la numérotation des articles, paragraphes et alinéas. Toute analyse juridique fondée sur des lois traduites peut rencontrer des problèmes d'interprétation dus à la traduction.

7. Le présent avis doit être lu conjointement avec les documents suivants:

- Document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (29 juin 1990);
- Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif, adoptés par la Commission de Venise à sa 52^{ème} session (Venise, 18-19 octobre 2002), CDL-AD (2002)023rev;
- Documents internationaux et régionaux liant l'Ukraine;
- Evaluations antérieures et avis conjoints de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise évoqués dans le présent avis;
- Rapports finaux de l'OSCE/BIDDH sur les missions d'observation électorale évoqués dans le présent avis; et
- Rapports de missions d'observation électorales de l'APCE.

8. Rien n'est dit dans l'avis conjoint de juin 2013 sur les processus législatifs ayant abouti aux amendements proposés. Cet avis reprend un précédent avis conjoint de 2011 d'après lequel: "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 électoraux"⁴. Dans ses observations les plus récentes, le Ministère de la justice a déclaré qu'il tenait à jour une page intitulée « Projets de lois en cours d'examen » sur son site Internet officiel, ajoutant qu'il n'avait pas reçu d'observations ni de propositions concernant le texte des projets d'amendements à la loi électorale⁵. Toutefois, vu les déclarations de participants aux tables rondes tenues à Kiev les 20 juin et 13 août 2013, il semblerait qu'en dépit de l'absence de commentaires sur le site Internet officiel du Ministère, nombre de points de vue opposés ont

⁴ CDL-AD(2011)037, paragraphe 8.

⁵ Voir l'Evaluation du Ministère de la justice, page 2, CDL-REF(042).

été exprimés. On peut se demander si la législation régissant les élections législatives, telle qu'elle est reflétée dans les amendements actuels, bénéficie du large soutien de la population.

9. L'objet du présent avis est d'aider les autorités, les partis politiques et la société civile ukrainiens dans leurs efforts tendant à mettre en place un cadre juridique solide en vue d'élections démocratiques.

10. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise à sa 96ème session plénière (Venise, 11-12 octobre 2013).

II. Résumé

11. Même si, de manière générale, les amendements de juillet marquent un progrès, d'importantes modifications restent nécessaires pour incorporer les recommandations restées lettre morte. Une réforme électorale complète, de nature à modifier et harmoniser les différents éléments de la législation électorale régissant élections parlementaires, présidentielles et locales, sont nécessaires.

12. Les amendements de juillet comportent, notamment, les points positifs suivants:

- Modification du délai imparti à la Commission électorale centrale (CEC) pour créer les circonscriptions électorales et leur découpage, passé de 175 jours à 360 jours avant le scrutin;
- Réduction du nombre maximum d'électeurs par bureau de vote;
- Réduction du nombre de membres des commissions électorales de bureau de vote;
- Elargissement des types de documents des commissions électorales devant être publiés;
- Diminution du montant de la caution électorale exigée pour les listes des partis politiques et les candidats se présentant dans les circonscriptions uninominales; et
- Eclaircissements visant à faire en sorte que les campagnes d'information soient menées dans les langues minoritaires dans les régions où ces langues sont communément utilisées.

13. Certaines recommandations essentielles n'ont toutefois pas été suivies d'effet. Parmi les points qui ne sont pas abordés dans les amendements de juillet, figurent notamment:

- Le système mixte de 225 députés élus au scrutin uninominal et de 225 députés élus à la proportionnelle est maintenu dans le projet de loi électorale alors qu'il présente toujours les défaillances relevées dans les précédents avis conjoints et dans le rapport de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2012;
- Restriction du droit de toute personne condamnée pour infraction volontaire, quelle qu'en soit la gravité, de se porter candidat;
- Condition de résidence d'une durée de 5 ans en Ukraine pour se porter candidat;
- Nécessité d'adopter un code électoral unique et unifié pour faire en sorte que des procédures uniformes soient appliquées à tous les scrutins;
- Absence de pluralisme dans l'administration des élections en raison de sièges réservés aux partis déjà représentés au Parlement dans les commissions électorales de circonscription et de bureau de vote, les autres ne pouvant y entrer que pour les sièges laissés vacants, par tirage au sort;
- Absence de mécanisme solide chargé d'appliquer les dispositions relatives au financement des campagnes et absence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de violation de ces dispositions; et
- Caractère confus des règles relatives à l'invalidation des résultats électoraux.

14. Les amendements de juillet comportent également quelques dispositions qui appellent des éclaircissements, la traduction anglaise étant confuse. Parmi eux, figurent notamment les articles 66 et 86 de la loi électorale, qui sont examinés dans le présent avis. De plus, l'amendement figurant à l'article 66, selon lequel "la CEC, les commissions électorales de circonscription, le Conseil national de la radiodiffusion-télévision et l'organe exécutif central chargé de mettre en œuvre la politique de l'Etat dans les secteurs de l'information et de l'édition", à qui il incombe de contrôler et de garantir le respect des règles relatives aux médias, loin de favoriser l'application de la loi risque de l'entraver.

15. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent disposées à aider les autorités ukrainiennes dans leurs efforts tendant à améliorer leur législation et à l'aligner plus avant sur les engagements et normes internationales de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. En même temps, il y a lieu de souligner qu'outre la nécessité de nouveaux amendements à la législation, il faut appliquer la loi de manière complète et effective pour assurer la conformité des processus électoraux avec les normes internationales.

III. Observations sur les projets d'amendement de juillet 2013

A. Système électoral, droit de vote et principes fondamentaux

16. Les avis conjoints de 2011 et de 2013 portent tous les deux sur différents aspects du système électoral⁶, en particulier, sur la possible incidence négative sur le pluralisme politique du seuil légal de cinq pour cent requis pour obtenir un mandat dans le cadre du scrutin national à la proportionnelle. Le Ministère de la justice a défendu ce seuil de cinq pour cent, fixé sur la base des résultats électoraux des partis politiques aux élections législatives de 2012 où aucun parti n'a obtenu un pourcentage de voix allant de 3 à 5 pour cent des bulletins valides⁷. Le Ministère de la justice a également affirmé que ce seuil de 5 pour cent avait été approuvé en 2006 par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans leur avis du 2 mars 2006 relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, CDL-AD(2006)002rev⁸. Pendant les tables rondes organisées par le Ministère de la Justice à Kiev avec tous les participants au processus, une partie de l'opposition semblait être d'accord avec le seuil de 5 pour cent et l'interdiction de la formation de blocs.

17. Il est douteux de comparer le seuil de 2006 avec le seuil actuel et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, le système électoral examiné en 2006 prévoit que 450 sièges sont pourvus au scrutin proportionnel à l'échelon national et non 225. Deuxièmement, la loi électorale examinée en 2006 prévoit la participation de blocs électoraux. Troisièmement, la loi électorale examinée en 2006 ramène le seuil légal à 3 pour cent. Bien qu'il soit observé dans l'avis de 2006 que certains pays ont opté pour un seuil plus élevé, il n'y est pas dit qu'un seuil de 5 pour cent, combiné avec une réduction du nombre de sièges élus à la proportionnelle - ramené de 450 à 225 - et à l'interdiction des coalitions électorales, soit approprié dans le cas de l'Ukraine.

18. Les recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur différents aspects du système électoral ne sont toujours pas suivies d'effet.

19. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était recommandé d'adopter des mesures visant à accroître la participation des femmes aux élections. Un amendement à l'article 15 de la loi ukrainienne sur l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes exige des

⁶ Voir l'avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois relatives à l'élection des députés du peuple d'Ukraine, à la Commission électorale centrale, e sur le projet de loi relatif à l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine, CDL-AD(2013)016, pages 15-19; Avis conjoint sur le projet de loi relatif à l'élection des députés du peuple d'Ukraine, CDL-AD(2011)037, pages 6-7, paragraphe 19.

⁷ Voir l'Evaluation du Ministère de la justice, page 3.

⁸ Voir l'Evaluation du Ministère de la justice, page 2.

partis politiques qu'ils respectent toute condition de quota énoncée dans leur statut. Un amendement à l'article 8 de la loi sur les partis politiques d'Ukraine appuie l'amendement ci-dessus en exigeant des partis qu'ils prévoient dans leur statut un niveau minimum de représentation des femmes et des hommes sur les listes électorales de candidats à la députation. Le Ministre de la justice reconnaît dans ses observations que les quotas par sexe "relèvent d'un appui volontaire des partis politiques dans leurs statuts"⁹.

20. Aucune suite n'a été donnée à la recommandation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH tendant à réduire la durée de résidence de cinq ans requise pour se porter candidat aux élections législatives. Pour que cette recommandation soit suivie d'effet, il faudrait modifier la Constitution et la législation électorale. Lors des différentes visites à Kiev, et pendant les échanges avec les diverses parties prenantes, le processus actuel de réforme constitutionnelle a été considéré comme offrant un cadre approprié pour procéder aux changements requis.

21. Dans ses observations écrites, le Ministère indique que la question de la *condition de résidence d'une durée de cinq ans* a été examinée par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dans l'affaire *Mykola Melnychenko c. Ukraine*¹⁰, la Cour ayant estimé qu'une telle condition n'était pas justifiée¹¹. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise et l'Observation générale n°25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU sont très clairs à propos des conditions de résidence. Dans le Code de bonne conduite, il est dit « qu'une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales »¹². Quant à l'Observation générale n°25, il y est énoncé que: "Les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires, par exemple le niveau d'instruction, le lieu de résidence ou l'ascendance, ou encore l'affiliation politique"¹³. Il importe de relever que l'Observation générale n°25 met la durée de résidence sur le même plan que l'éducation, l'ascendance et l'appartenance politique, la considérant déraisonnable et discriminatoire. Cela doit être distingué de ce qui est dit dans le même paragraphe de l'Observation générale n°25, à savoir que certaines restrictions, comme un âge minimum, ne peuvent être acceptées que si elles reposent sur des « critères objectifs et raisonnables »¹⁴.

22. Les amendements de juillet ne donnent pas non plus suite à la recommandation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH tendant à ce que la restriction du droit de se porter candidat en cas de condamnation pénale soit plus strictement définie et ne s'applique qu'à certaines infractions, d'une gravité telle que la déchéance du droit de vote réponde au principe de proportionnalité. La position du Ministère de la justice sur cette recommandation et sur la condition de résidence d'une durée de cinq ans est la même, à savoir qu'il faudrait aussi modifier la Constitution pour donner suite à cette recommandation¹⁵. Il semble toutefois que les participants aux tables rondes tenues à Kiev se sont généralement accordés à considérer que la restriction du droit de vote des personnes condamnées, indépendamment de la gravité de

⁹ Voir l'Évaluation du Ministère de la justice, page 15.

¹⁰ Requête n°17702/02, 19 octobre 2004. Le caractère raisonnable de la durée de résidence de cinq ans n'était pas la question centrale dans l'affaire *Melnychenko v. Ukraine*. La question clé dans cette affaire était de savoir si M. Melnychenko, qui craignait pour sa sécurité personnelle en Ukraine, pouvait être privé du droit de se porter candidat en raison de la condition de résidence d'une durée de cinq ans. En réalité, la Cour européenne des droits de l'homme a décidé que le droit de suffrage de l'intéressé avait été violé et qu'étant donné qu'il avait été empêché de présenter sa candidature aux élections législatives, il avait subi un préjudice moral. Il s'est vu accorder 5 000 EUR. Voir le paragraphe 78 de l'arrêt de la Cour.

¹¹ Voir l'Évaluation du Ministère de la justice, page 4.

¹² Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)23rev, 1.1(c)(iii).

¹³ Observation générale n° 25, paragraphe 15. Le Comité des droits de l'homme a adopté une observation générale (Observation générale n°25) aux fins d'interpréter les principes régissant des élections démocratiques et le service public, principes énoncés à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁴ Observation générale n°25, Paragraphe 15.

¹⁵ Voir l'Évaluation du Ministère de la justice, page 3.

l'infraction commise, devait être revue.

23. L'avis conjoint de juin 2013 reprend une recommandation classique tendant à ce que les principes électoraux soient harmonisés dans un *code électoral unique*, de façon qu'un ensemble commun de principes électoraux s'appliquent à toutes les élections ukrainiennes. Le paragraphe 7.1.1 de la Résolution 1755 de l'APCE du 10 octobre 2010, relative au fonctionnement des institutions démocratiques, qui comporte la même recommandation, parle de "code électoral unifié". Dans cette résolution, l'APCE affirme qu'une telle recommandation, si elle était mise en œuvre, permettrait d'appliquer des principes électoraux uniformes à tous les scrutins. Les amendements de juillet n'y donnent pas suite.

24. Dans ses observations, le Ministère de la justice fait valoir que « l'adoption de lois électorales uniformes dans d'autres pays n'a pas empêché les abus électoraux ni l'application incohérente des principes électoraux »¹⁶. Il affirme que « l'amélioration de la législation électorale dépend en grande partie du résultat des campagnes électorales » et que « la pratique ukrainienne concernant les divers éléments du système électoral et de la procédure électorale et référendaire n'est pas encore suffisante ». Pour la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, ces arguments ne sont pas convaincants. Pendant les tables rondes organisées à Kiev, il semblait exister un consensus général parmi les participants concernant le fait que la restriction des droits électoraux des personnes condamnées sans que la gravité du crime ne soit prise en compte devrait être reconsidérée.

25. Certaines parties prenantes se sont dites préoccupées par le fait que le nouveau point introduit à l'article 2 de la loi électorale, qui dispose que les citoyens résidant à l'étranger ne reçoivent qu'un seul bulletin pour le scrutin proportionnel dans la circonscription nationale, était contraire à l'article 24 de la Constitution¹⁷. En 2012, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que ces citoyens n'avaient pas bénéficié des mêmes droits de vote que les citoyens résidant dans le pays: « Bref, aucun des instruments juridiques examinés ci-dessus ne permet de conclure que, en l'état actuel du droit, les Etats ont l'obligation de rendre possible l'exercice du droit de vote par les citoyens résidant à l'étranger »¹⁸. Cela étant, l'*Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe* encourage les Etats membres à autoriser leurs ressortissants établis à l'étranger à participer, autant que possible au processus électoral¹⁹. Bien que les Etats disposent d'une marge de manœuvre pour traiter la question du vote à l'étranger, car il n'existe pas de normes internationales précises en la matière, les élections à l'étranger devraient elles aussi obéir, de manière générale, aux normes relatives aux élections démocratiques applicables aux procédures nationales²⁰.

B. Organisation territoriale des élections

26. Donnant suite à une précédente recommandation, les amendements de juillet modifient le délai imparti à la CEC pour se prononcer sur la modification du découpage électoral et des circonscriptions uninominales. Ce délai, qui ne devait pas excéder 175 jours avant la date du

¹⁶ Voir l'Évaluation du Ministère de la justice, pages 8-9.

¹⁷ En page 4 du rapport de la mission d'évaluation des besoins de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2012 en Ukraine, il est dit que: "... la Cour constitutionnelle ... a estimé que les dispositions constitutionnelles autorisant les électeurs à l'étranger à voter à la fois dans le cadre du scrutin majoritaire et proportionnel étaient inconstitutionnelles. La Cour a notamment fait valoir que les électeurs à l'étranger avaient été rattachés à une circonscription de Kiev, ce qui était contraire au principe d'égalité et n'offrait pas les mêmes chances aux candidats au scrutin majoritaire, et que les électeurs à l'étranger ne connaissaient pas la situation dans les circonscriptions uninominales."

¹⁸ Voir *l'affaire Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce*, Requête n° 42202/07 (12 mars 2012), G.C., paragraphe 75.

¹⁹ Voir la Résolution n°1459 (2005) (paragraphe 7) et la Recommandation n° 1714 (2005) (paragraphe 1.ii) sur l'abolition des restrictions au droit de vote; voir aussi la Recommandation n° 1410 (1999) sur les liens entre les européens résidant à l'étranger et leur pays d'origine (paragraphe 5.iii).

²⁰ CDL-AD(2011)022, Rapport sur le vote à l'étranger, paragraphes 5 et suivants.

scrutin, a été prorogé et il est désormais de 360 jours, conformément à un amendement à l'article 18 de la loi électorale. Cet amendement est bienvenu car il donne aux partis politiques et aux candidats plus de temps pour se familiariser avec les caractéristiques démographiques des circonscriptions électorales avant le scrutin.

27. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déjà recommandé que le nombre d'électeurs par bureau de vote soit revu à la baisse pour régler les problèmes d'engorgement. Un amendement à l'article 19 de la loi électorale ramène le nombre maximum d'électeurs rattachés à un bureau de vote de 2 500 à 2 000 pour les bureaux de vote « importants » et de 2500 à 1200 pour les bureaux de vote « moyens ». Cet amendement, qui donne suite à la recommandation, est bienvenu. Toutefois, pour appliquer cette modification comme il se doit, il reste à établir des critères clairs concernant la création de nouveaux bureau de vote et la redistribution des électeurs, et à mobiliser les ressources nécessaires à cet effet.

C. Commissions électorales

28. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était pris note des changements apportés au Code électoral en vertu desquels l'inscription de candidats dans les circonscriptions uninominales relève des commissions électorales de circonscription pertinentes, changements qui donnaient suite à une précédente recommandation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Il était toutefois indiqué dans l'avis susmentionné que la CEC doit exercer un contrôle sur l'inscription des candidats par les commissions électorales de circonscription. De plus, lors des différentes tables rondes tenues à Kiev, nombre de participants se sont dits préoccupés par le fait qu'une telle modification était susceptible d'ouvrir la voie à des pratiques abusives à l'échelon des commissions de circonscription. C'est pourquoi, l'avis de juin 2013 avait mis l'accent sur l'importance pour la CEC d'exercer un contrôle sur les commissions de circonscription. Suite aux débats et aux prises de position de la majorité et de l'opposition, ainsi que de la société civile, telles qu'elles figurent dans les commentaires envoyés par le ministère de la Justice sur le projet d'avis le 9 octobre 2013, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH considèrent que la répartition des compétences entre les commissions de circonscription et la CEC devrait être établie de façon inclusive entre toutes les parties prenantes.

29. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était recommandé de modifier l'article 30.3 de la loi électorale de façon à préciser dans quels cas les décisions de la CEC sont publiées avant le début du processus électoral. Conformément au libellé de cet article, les décisions de la Commission ayant un caractère juridique sont, « si possible », publiées avant le début du processus électoral. Il a été recommandé de préciser le sens des mots « si possible » de façon à rendre cette disposition effective et à éviter qu'elle ne soit arbitrairement ignorée par la CEC. Les amendements de juillet, qui ne précisent pas ce qu'il faut entendre par l'expression « si possible » ne donnent donc pas suite à cette recommandation. Le Ministère de la justice observe cependant dans ses observations que les décisions de la CEC doivent être publiées avant le début du processus électoral, à moins qu'un délai précis ne soit fixé dans la loi électorale²¹. Cette affirmation sous-entend que la CEC publie toutes les décisions avant le début des processus électoraux (sauf lorsque des délais précis sont fixés). Cela étant, le texte de l'amendement subordonne toujours cette condition aux cas dans lesquels cela « est possible ». Des précisions supplémentaires sont donc nécessaires pour qu'il soit donné suite à cette recommandation.

30. Les amendements de juillet donnent suite à la recommandation antérieure tendant à réduire le nombre maximal et minimal de membres des commissions électorales de bureau de vote. Le nombre minimal de membres des commissions électorales de bureau de vote reste inchangé, soit 10, tandis que le nombre maximal de membres a été ramené de 18 à 14. Pour les circonscriptions électorales de taille moyenne, la fourchette a été ramenée de 14 à 20 à 12 à

²¹ Voir l'Évaluation du Ministère de la justice, pages 19-20.

16 membres et, pour les circonscriptions électorales importantes, la fourchette est passée de 18 à 20 à 14 à 18 membres.

31. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était recommandé de promouvoir le pluralisme au sein des commissions électorales et il était noté que les partis détenant déjà des mandats parlementaires continuaient de se voir garantir une représentation au sein des commissions de circonscription et de bureau de vote, les autres ne pouvant y entrer que pour les sièges laissés vacants, par tirage au sort. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont conscients de la complexité des deux recommandations formulées dans l'avis conjoint de juin 2013 : accroître le pluralisme et, en parallèle, réduire le nombre de membres des commissions électorales de bureau de vote. Le droit d'être représenté dans les commissions électorales de circonscription et de bureau de vote devrait être fondé sur le principe d'équité; autrement dit, les partis politiques désignant des candidats pour la circonscription nationale uninominale devraient pouvoir désigner des membres dans toutes les commissions électorales de circonscription et de bureau de vote, tandis que les partis qui ne présentent des candidats que dans certaines circonscriptions ne devraient pouvoir désigner des membres de commissions électorales de circonscription et de bureau de vote que dans les circonscriptions où ils tentent d'obtenir des sièges. Lorsqu'il est procédé à des tirages au sort pour sélectionner les membres des commissions, ceux-ci devraient être organisés séparément dans chaque commission électorale de circonscription et de bureau de vote.

32. Un amendement de juillet à l'article 35 de la loi électorale donne suite à la recommandation tendant à ce que tous les documents écrits d'administration des élections soient consultables par le public, y compris sur le site Internet de la CEC.

D. Listes électorales

33. Ainsi qu'indiqué dans l'avis conjoint de juin 2013²², un électeur a la possibilité de demander la modification de données le concernant ou concernant tout autre électeur. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi électorale soit modifiée de façon que les électeurs soient informés de toute demande de modification de leurs données personnelles et puissent agir en conséquence. Un amendement de juillet à l'article 40 de la loi électorale donne partiellement suite à cette recommandation. Celle-ci tendait à ce que les électeurs soient informés pour pouvoir agir et contester la demande de modification de leurs données personnelles. L'amendement prévoit que la décision est notifiée à l'électeur de sorte que celui-ci puisse agir et contester la décision concernée une fois celle-ci rendue. Or il vaudrait mieux autoriser l'électeur à contester la demande avant qu'une décision ne soit prise. Le but de la recommandation tendant à ce que la demande soit notifiée était de donner la possibilité à l'électeur d'empêcher une radiation illégale et non de la contester.

E. Financement des élections

34. L'article 50 de la loi sur les élections législatives dispose que l'établissement bancaire doit restituer au parti qui le lui demande les fonds non utilisés en formulant une demande à cet effet après le scrutin. En revanche, les fonds inutilisés sur le compte d'un candidat qui se présente dans une circonscription uninominale sont versés au budget de l'Etat. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était souligné que cette pratique, discriminatoire, devait être abandonnée. Un amendement de juillet à l'article 50, introduisant un treizième alinéa, donne partiellement suite à cette recommandation en autorisant les candidats inscrits dans des circonscriptions uninominales à récupérer les fonds inutilisés. Toutefois, les fonds excédentaires sur le compte de campagne provenant de contributions d'autres donateurs sont toujours versés au budget de l'Etat au lieu d'être proportionnellement restitués aux donateurs.

²² CDL-AD(2013)016, paragraphe 44.

35. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était recommandé de modifier le délai fixé par l'article 48.9 de la loi électorale, lequel interdit tout paiement sur les fonds de campagnes à partir de 18 heures la veille du scrutin, pour permettre le paiement de factures reçues une fois ce délai écoulé²³. Un amendement de juillet à cet article donne partiellement suite à cette recommandation en prorogeant le délai jusqu'à 18 heures le mercredi suivant le scrutin. Or si l'on tient compte des diverses politiques de facturation, ce délai risque encore d'être trop court.

36. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était recommandé que l'article 61 de la loi électorale soit clarifié afin d'indiquer que les violations des règles relatives au financement des campagnes, qui peuvent se solder par des avertissements aux candidats, peuvent aussi donner lieu à l'annulation de leur inscription²⁴. Les amendements de juillet ne donnent pas suite à cette recommandation. Le manquement à l'obligation de soumettre des rapports financiers ou la communication de fausses données dans les rapports ne devraient pas être des motifs d'annulation de l'inscription d'un candidat.

37. L'absence de sanctions dissuasives spécifiques prévues par la loi électorale en cas de violation des dispositions relatives au financement des campagnes était une source de préoccupation pour la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était recommandé, outre l'adoption de sanctions spécifiques et dissuasives, l'introduction d'un financement public, mécanisme supplémentaire de répression des violations des règles relatives aux campagnes électorales²⁵. Aucun financement public n'est introduit par les amendements de juillet. Il s'ensuit que la perte de financements publics n'est pas un mécanisme disponible permettant d'appliquer les sanctions dissuasives spécifiques pour violation des dispositions relatives au financement de la campagne. Concernant les sanctions dissuasives générales, le Ministère de la justice indique que le Code pénal prévoit la possibilité d'imposer « une amende, des mesures correctives, la mise au secret et l'emprisonnement »²⁶. Le Ministre indique par ailleurs que le Code des infractions administratives prévoit la possibilité d'appliquer une amende en cas de violation des dispositions relatives au financement des campagnes.

38. Le Groupe d'Etats du Conseil de l'Europe contre la corruption (GRECO) a pris note des dispositions du Code pénal et du Code des infractions administratives et les examine dans son rapport d'évaluation sur l'Ukraine, évoqué dans l'avis conjoint de juin 2013²⁷. A propos de ces dispositions, il est dit dans le rapport du GRECO²⁸.

« En outre, le Code pénal prévoit une amende de 156 à 468 EUR en cas d'aide financière (matérielle) "importante" (d'environ 34 630 EUR ou plus) à la campagne politique d'un candidat, d'un parti politique ou d'un bloc en violation des règles applicables ou en cas d'utilisation délibérée d'une telle aide par un candidat, un parti politique ou un bloc, leur représentant légal, organe directeur ou toute personne habilitée. Lorsque le montant n'est pas "important", le Code des infractions administratives prévoit une amende de 78 à 109 EUR (environ 109 à 156 EUR pour les fonctionnaires) à l'encontre du donateur. Ici encore, l'Equipe d'évaluation du GRECO est préoccupée par le fait que l'éventail des sanctions possibles – qui n'ont jamais été imposées dans la pratique - est limité, et par les défaillances manifestes du régime des sanctions. Par exemple, aucune sanction n'est prévue lorsque le participant à une élection ne remplit pas sa déclaration de financement avec les autorités de tutelle ».

²³ CDL-AD(2013)016, paragraphe 53.

²⁴ CDL-AD(2013)016, paragraphe 55.

²⁵ CDL-AD(2013)016, paragraphe 56.

²⁶ Voir l'Evaluation du Ministère de la justice, page 11.

²⁷ Voir l'avis conjoint de juin 2013, paragraphe 57.

²⁸ Voir le "Rapport d'évaluation du GRECO sur l'Ukraine: Transparence du financement des partis", 21 octobre 2011, disponible à l'adresse suivante:

[www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)1_Ukraine_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)1_Ukraine_Two_EN.pdf), paragraphe 91.

39. Il s'ensuit qu'il n'a pas été donné suite à la recommandation tendant à ce que des sanctions dissuasives spécifiques soient adoptées concernant les violations des dispositions relatives au financement des campagnes.

40. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était relevé que s'agissant des dispositions relatives au financement des campagnes, nombre de recommandations restaient à être appliquées. Les amendements de juillet apportent quelques changements à cet égard. Ainsi, ils exigent que tous les rapports sur le financement d'une campagne soient "analysés", y compris le rapport provisoire soumis 5 jours avant le scrutin. Toutefois, ces amendements ne précisent pas ce que signifie « analyse du rapport ». Celle-ci incombe aux commissions qui reçoivent le rapport. L'analyse du rapport provisoire et du rapport final - établi dans un délai de 30 jours à compter de la date du scrutin - est affichée sur les sites Internet des commissions électorales concernées, ainsi que sur le site de la commission avec les documents officiels, pour consultation par le public. Mis à part ces changements, les amendements de juillet laissent sans suite nombre de recommandations tendant à améliorer les dispositions relatives au financement des campagnes.

F. Désignation et inscription des candidats

41. Les amendements de juillet ne donnent pas suite à la recommandation visant à autoriser les partis politiques à former des blocs électoraux pour présenter des candidats aux élections législatives.

42. Les amendements de juillet donnent suite à la recommandation tendant à ce que le montant de la caution demandée pour se porter candidat soit revu à la baisse. L'article 56 de la loi électorale a été modifié afin de ramener le montant de la caution à verser par les partis politiques présentant des candidats au scrutin proportionnel dans la circonscription nationale de 2 000 fois le salaire minimum (soit 210 000 EUR environ) à 1000 salaires minimum (soit 105 000 EUR environ). Le montant de la caution à verser pour présenter un candidat dans une circonscription uninominale a été ramené de douze salaires minimum (soit 1 260 EUR environ) à dix salaires minimums (soit 1 050 EUR environ).

43. Les amendements de juillet ne donnent pas suite à la recommandation de la Commission de Venise et de l'OSEC/BIDDH tendant à ce que les motifs d'annulation de l'inscription d'un candidat en cas de condamnation pénale, énoncés à l'article 64.1, soient définis de manière plus précise et ne concernent que certaines infractions d'une gravité telle que la déchéance du droit de vote est justifiée au regard du principe de proportionnalité.

G. Campagne électorale et médias

44. Dans l'avis conjoint de juin 2013, qui renvoie au rapport final de l'OSCE/BIDDH de 2012 sur les élections législatives, il était recommandé que la loi électorale renforce les mécanismes institutionnels de lutte contre le problème bien réel de l'utilisation abusive des ressources de l'Etat, en particulier en ce qui concerne la couverture médiatique. L'avis conjoint recommandait que la loi électorale exige une couverture plus équilibrée dans la réglementation des médias, que la couverture médiatique soit politiquement pluraliste et que les candidats occupant des fonctions gouvernementales ne se voient pas accorder de traitement privilégié par rapport aux autres candidats. Les amendements de juillet apportent à cet égard des changements à la fois positifs et négatifs.

45. Un amendement bienvenu introduit un nouveau point 4 dans l'article 74 de la loi électorale, lequel interdit les activités liées à la campagne lors d'événement organisés par les autorités de l'Etat, les autorités locales, les entreprises, institutions et organisations publiques ou municipales. Etant donné que des candidats sortants participent souvent à ce type

d'événement, les intéressés sont avantagés par rapport aux autres candidats si des activités de campagnes sont menées à cette occasion. Cette modification, à condition qu'elle soit mise en œuvre comme il se doit, est de nature à donner suite à la recommandation tendant à ce que les candidats sortants ne soient pas autorisés à tirer parti des ressources de l'Etat.

46. Dans ses observations, le Ministère fait savoir qu'il a examiné les violations alléguées de la loi survenues lors des élections législatives de 2012 et que « l'écrasante majorité des signalements reçus par la police ne faisaient état d'aucun éléments constitutifs de crimes ou d'infractions et étaient généralement liés au mécontentement de certains candidats à l'élection des députés du peuple d'Ukraine ou de leurs représentants face à des actions menées par des opposants politiques »²⁹. La question de l'application de la loi est une source d'inquiétude parce que les observations de l'OSCE/BIDDH, qui figurent dans le rapport final sur les élections législatives de 2012, ne sont pas compatibles avec les conclusions du Ministère de la justice concernant les violations de la loi survenues en 2012. C'est pourquoi il reste à voir si l'article 74.4 est appliqué de telle sorte que l'abus des ressources de l'Etat s'en trouve réduit.

47. Les amendements de juillet apportent un certain nombre de changements concernant la réglementation des médias. Un amendement de juillet à l'article 66, visant apparemment à remédier à l'absence de couverture médiatique équilibrée, dispose que les médias de masse et agences de presse doivent s'efforcer de recueillir des informations sur les événements liés à la campagne auprès d'une ou de plusieurs sources, en privilégiant les sources directes. Cet amendement ne crée pas d'obligation, se bornant à énoncer ce que les médias et les agences de presse "devraient" faire. Par ailleurs, le fait d'avoir une seconde source d'information n'est en rien une garantie d'équilibre. Cet amendement ne donne pas effectivement suite aux précédentes recommandations.

48. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était noté avec satisfaction qu'un amendement à l'article 66 limitait à 30 % maximum du temps moyen de diffusion la tranche attribuée aux partis politiques et à leurs candidats. Toutefois, un amendement de juillet emploie l'expression "candidats à la députation" au lieu de reprendre l'ancien libellé, à savoir « les partis représentés dans l'actuelle assemblée de la Verkhovna Rada d'Ukraine qui sont concernés par le processus électoral ou les candidats à la députation actuellement députés appartenant à un parti ». L'amendement de juillet ne reprend pas non plus la phrase suivante (introduite dans un amendement d'avril) après cette limite de 30 % : "Le temps de diffusion alloué aux partis participant à une élection couvre le temps de diffusion alloué à un candidat à la députation désigné par ce parti ». Ainsi, il apparaît que la limite de 30% s'applique désormais à chaque candidat et non à un groupe parlementaire. Ce qui précède ne témoigne d'aucun progrès et il vaudrait mieux reprendre l'amendement proposé en avril et examiné dans l'avis de juin 2013.

49. Dans l'avis conjoint de juin, il était relevé qu'un amendement selon lequel « le Conseil national de la radiodiffusion-télévision d'Ukraine pouvait 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. » Il faudrait préciser quelles données de contrôle peuvent être utilisées et dans quelles circonstances.

50. Dans leur avis conjoint de juin 2013, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont évalué positivement l'amendement selon lequel le « 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 ». Conformément aux amendements de juillet, le Conseil national de la radiodiffusion-télévision n'est pas le seul organe chargé de contrôler et de garantir le respect de

²⁹ Voir l'Evaluation du Ministère de la justice, page 34.

la réglementation relative aux médias pendant les élections. En vertu d'un amendement de juillet à l'article 66 de la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine: "La Commission électorale centrale, les commissions de circonscription, le Conseil national de la radiodiffusion-télévision d'Ukraine et l'organe exécutif central chargé de mettre en œuvre la politique publique dans les secteurs de l'information et de l'édition contrôlent et garantissent les exigences de la présente loi concernant la participation des médias et des agences de presse à la fourniture d'information et à la conduite des campagnes électorales. » On ne comprend pas bien si ce contrôle est exercé conjointement et suppose un accord entre toutes les institutions énumérées ou si l'une quelconque de celles-ci peut, sur sa propre initiative, prendre des mesures exécutoires. Cette modification risque d'affaiblir, plutôt que de renforcer, les mécanismes institutionnels si la compétence concernée est partagée et s'exerce conjointement.

51. L'amendement au point 11 de l'article 74 de la loi électorale est problématique en ce qu'il est susceptible d'autoriser la suspension des licences octroyées aux médias et leur fermeture pendant une campagne électorale. Cet amendement donne la possibilité à un tribunal, lorsqu'il examine un différend électoral, d'appliquer des sanctions pour violation de la réglementation relative aux médias. En vertu de ce texte : "un tribunal adopte une décision provisoire (valable jusqu'à la fin du processus électoral) suspendant la licence, suspendant temporairement les activités d'agences de presse, ou interdisant provisoirement (jusqu'à la fin du processus électoral) la parution d'une publication imprimée." Bien que son champ d'application soit limité au cadre du règlement d'un différend électoral en suspens, cet amendement offre un mécanisme permettant de museler la liberté d'expression politique pendant une campagne électorale. Cet amendement, problématique, marque un recul.

52. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent la révision de la restriction de 20 minutes en vertu de laquelle les diffuseurs ne peuvent commenter ni évaluer en aucune manière le contenu d'une campagne électorale, les activités d'un parti ou d'un candidat 20 minutes avant et 20 minutes après la diffusion d'une publicité politique. Un des amendements de juillet ramène l'interdiction de 20 à 10 minutes, donnant ainsi partiellement suite à cette recommandation.

53. Un amendement à l'article 67.4 de la loi électorale ramène de 10 à 7 jours avant le scrutin la période de black-out durant laquelle les sondages d'opinion ne peuvent être publiés par les médias. Cela étant, une période de 7 jours reste difficilement justifiable et n'est pas compatible avec les dispositions de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Plusieurs juridictions constitutionnelles ont examiné cette question à la lumière de la Convention et de la législation interne, considérant que de telles interdictions restreignaient indûment les droits à la liberté d'expression et de la presse. L'analyse de ces décisions est éclairante et devrait être prise en considération³⁰. Interdire la publication de sondages d'opinion de 24 jusqu'à 48 heures avant l'ouverture des bureaux de vote est davantage compatible avec l'article 10 de la Convention européenne et avec les décisions rendues par les juridictions constitutionnelles d'autres pays.

54. Un des amendements de juillet à l'article 69.8 de la loi électorale exige des autorités locales et des organes exécutifs locaux qu'ils mettent à disposition des espaces où afficher du matériel électoral, conformément au principe de l'égalité des chances. Cet amendement donne suite à la recommandation de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise tendant à ce que ce principe soit clairement énoncé dans l'article 69.

55. Les amendements de juillet ne portent pas sur la restriction automatique applicable à la "participation des étrangers et des apatrides aux campagnes électorales". La Cour européenne des droits de l'homme s'est penchée sur les articles 10 et 16 de la Convention européenne et

³⁰ Voir, par exemple, la Décision 6/2007 (II. 27.) AB du 26 février 2007 de la Cour constitutionnelle hongroise et la Décision U-I-67/09 du 24 mars 2011 de la Cour constitutionnelle slovène.

sur les circonstances dans lesquelles le droit à la liberté d'expression peut être légitimement restreint. Dans l'affaire *Piermont c. France*³¹, elle a examiné le droit d'un ressortissant allemand d'exprimer ses opinions politiques sur le territoire français pendant la campagne électorale précédant les élections à l'assemblée territoriale et législatives. La Cour a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 10, relevant que les propos de ce ressortissant étranger figuraient au programme des partis politiques locaux et ne menaçaient en rien l'ordre public, et a conclu que « la liberté d'expression garantie à l'article 10 s'exerçait sans considération de frontières »³². En réalité, la Cour a estimé que l'intervention du ressortissant étranger s'inscrivait dans le cadre du débat démocratique³³. La restriction automatique figurant à l'article 74 est incompatible avec l'article 10 de la Convention et ne peut être justifiée.

56. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était recommandé de diffuser l'information relative aux élections dans les langues minoritaires dans les régions où celles-ci sont communément utilisées, que cela soit ou non demandé par un parti politique ou un par un candidat dans une circonscription uninominale. Un amendement de juillet à l'article 69 de la loi électorale et un amendement à l'article 12 de la loi sur la politique linguistique publique donnent suite à cette recommandation; toutefois, ils ne disent rien sur les ressources et sur les modalités de répartition des frais.

H. Vote, décompte et établissement des résultats

57. L'article 77.9 de la loi électorale autorise les observateurs officiels à "prendre les mesures nécessaires, dans le cadre de la législation, pour mettre fin aux actions illégales pendant le vote et le dépouillement dans le bureau de vote ". Un amendement de juillet à la loi électorale vide cette disposition de son contenu, donnant suite à la recommandation figurant dans l'avis conjoint de juin 2013 et qui tendait à ce que cet article soit supprimé. Cet amendement est bienvenu ; il vaut mieux en effet que les observateurs officiels, plutôt que d'engager eux-mêmes des actions, tiennent les commissions de circonscription et de bureau de vote, ainsi que la CEC ou autres autorités compétentes, immédiatement informées lorsqu'ils constatent des agissements qu'ils considèrent illicites.

58. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était recommandé de préciser dans la loi le nombre de bulletins de vote à emporter par les membres des commissions de circonscription pour le vote à domicile. Un amendement de juillet à l'article 86 de la loi électorale donne partiellement suite à cette recommandation. Toutefois, la traduction anglaise de cet amendement est confuse. Cette traduction énonce que le nombre de bulletins "ne doit pas dépasser de plus de 5% le nombre d'électeurs figurant sur l'extrait de la liste d'électeurs votant à domicile, mais ne peut être inférieur à un bulletin." Il n'y aurait pas suffisamment de bulletins si le nombre de ceux-ci ne pouvait pas dépasser "5 pour cent des électeurs". Il s'agit sans doute d'un problème de traduction de sorte qu'il faudrait vérifier l'original. Par ailleurs, le membre de phrase "mais pas moins d'un bulletin" ne permettrait pas non plus un nombre de bulletins suffisant pour le vote à domicile.

59. L'article 92 de la loi électorale prévoit qu'un pourcentage minimum d'abus doit être constaté pour que les résultats électoraux soient déclarés nuls au titre des dispositions de cet article. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont toujours recommandé de ne pas lier l'invalidation à un pourcentage arbitraire et souligné que les résultats ne devaient être invalidés que lorsque l'importance de la fraude ou les agissements illicites était telle qu'il était impossible de déterminer la volonté des électeurs³⁴. Les amendements de juillet ne donnent pas suite à cette

³¹ Requête n° 15773/89; 15774/89 (27 avril 1995).

³² Arrêt de la Cour, paragraphe 73.

³³ Arrêt de la Cour, paragraphe 77.

³⁴ Voir à ce sujet le *Rapport sur l'annulation des résultats des élections*, CDL-AD(2009)054, décembre 2009, accessible sur [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)054-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)054-e); voir aussi *L'annulation des*

recommandation.

60. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était recommandé d'apporter des améliorations au libellé des points 16 et 17 de l'article 94 étant donné qu'il avait été observé que cet article avait été violé lors des élections législatives de 2012, ce qui avait entraîné de multiples dépouillements par les commissions électorales de circonscription et, par conséquent, des invalidations. Il était également relevé que les bulletins, dans certains de ces cas, avaient été manipulés dans les locaux des commissions électorales de circonscription et que l'invalidation des résultats par la CEC avait eu pour effet de transformer la défaite de candidats en victoire. Les amendements de juillet apportent des modifications au libellé de l'article 94 mais ces changements sont mineurs et ne sont pas de nature à répondre à la préoccupation selon laquelle ces dispositions relatives à l'invalidité avaient été violées. Il reste à voir si ces changements rédactionnels mineurs empêcheront de nouveaux abus dans la mise en œuvre de l'article 94.

61. Les amendements de juillet modifient le libellé du point 17 de l'article 94 de la loi électorale en visant expressément les motifs d'invalidation de résultats électoraux énoncés au point 16. Toutefois, ces amendements ne sont que de pure forme et, s'agissant de ces motifs, n'apportent aucun changement quant au fond. Des changements de forme ont également été apportés aux autres articles du point 17, sans incidence sur le fond. Les amendements de juillet apportent aussi des modifications rédactionnelles, et non substantielles, à l'article 92. Ces amendements ne donnent pas suite aux recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH tenant à ce que soient élaborées des lignes directrices et des procédures claires concernant l'invalidation des résultats électoraux, fondée sur des critères objectifs et non sur des pourcentages arbitrairement fixés³⁵.

62. Bien qu'un amendement de juillet à l'article 92 (déclarations d'invalidité) évoque l'électorat à l'étranger, il apparaît que la disposition selon laquelle il est "interdit d'invaliditer les élections dans les circonscriptions électorales à l'étranger" figure toujours dans l'article 96 point 8 de la loi électorale. Il n'a donc toujours pas été donné suite à la recommandation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH tendant à ce que des mécanismes d'invalidation soient mis en place lorsque les résultats sont susceptibles d'être entachés d'irrégularités, y compris dans les circonscriptions à l'étranger.

63. Un amendement de juillet au point 9 de l'article 94 de la loi électorale donne suite à la recommandation tendant à ce que les résultats des bureaux de vote reçus par les commissions électorales de circonscription soient communiqués à la Commission électorale centrale tel que reçus et affichés sur son site Internet dès le moment de leur réception.

I. Plaintes et recours

64. L'avis conjoint de juin 2013 reprend les recommandations qui figurent dans les précédents avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, et dans les rapports finaux de l'OSCE/BIDDH, recommandations tendant à ce que le système de règlement des litiges électoraux soit simplifié. Tout en relevant les progrès accomplis à cet égard grâce aux différents amendements adoptés depuis 2004, l'avis conjoint de juin 2013 appelle de nouveau l'attention sur la complexité du système de plaintes et de recours.

65. Le Ministère de la justice a répondu que la complexité du système était due à la structure de l'appareil judiciaire et à la compétence des tribunaux pour statuer sur les appels interjetés contre toute décision, actes ou omissions des autorités de l'Etat, autorités locales,

résultats des élections, rapport élaboré par M. Colliard au Séminaire Unidem tenu à Malte en novembre 2008, accessible sur [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD\(2008\)008-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD(2008)008-f).

³⁵ Ibidem.

fonctionnaires et agents. D'où l'affirmation du Ministère selon laquelle il faudrait modifier la Constitution pour mettre un terme au conflit de compétence entre tribunaux et commissions électorales s'agissant des litiges électoraux³⁶. Le Ministère de la justice affirme par ailleurs que le Code bonne conduite en matière électorale reconnaît expressément la nécessité que des tribunaux et des commissions électorales interviennent dans le règlement des plaintes et des recours.³⁷ Or les recommandations formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ne tendent pas à ce que les tribunaux ou commissions électorales soient supprimés. Les recommandations concernant la simplification et l'éclaircissement des règles de compétence sont détaillées dans le paragraphe qui suit.

66. Dans le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2012, il est dit que nombre de plaintes ont été rejetées pour des motifs d'ordre procédural parce qu'elles n'avaient pas été déposées auprès de l'organe compétent³⁸. Le fait que les plaignants ne parviennent pas à déterminer l'organe compétent auprès duquel porter plainte révèle un problème fondamental. Pour y remédier, et en tenant compte des problèmes structurels actuels soulevés par l'ordre juridique ukrainien, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH formulent deux recommandations qui figurent toutes deux dans le Code de bonne conduite en matière électorale : (1) mettre à disposition des plaignants des formulaires spéciaux à remplir lorsqu'ils portent plainte ou forment un recours (avec des indications concernant l'organe auprès duquel porter plainte ou intenter un recours) et (2) adopter des procédures de dépôt de plainte simplifiées de façon à limiter le phénomène observé en 2012, à savoir « que nombre de plaintes ont été rejetées pour des motifs d'ordre procédural, notamment parce qu'elles n'avaient pas été déposées auprès de l'organe compétent ». En première instance, les plaintes électorales devraient être examinées par les commissions électorales et, en deuxième instance, par les tribunaux. Aucune modification de la Constitution n'est requise à ce sujet; les recommandations appellent à une simplification et à l'éclaircissement des règles pertinentes pour aboutir à des règles de procédure en matière de recours plus efficaces.

67. Dans l'avis conjoint de juin 2013, il était recommandé d'accroître la transparence du système de plaintes en assurant, notamment, la publication de celles-ci, des réponses et des décisions. Un amendement de juillet aux articles 31 et 32 de la loi électorale donne en partie suite à cette recommandation. Cet amendement exige la soumission par les commissions de circonscription à la CEC et par les commissions de bureau de vote aux commissions de circonscription d'un « résumé » des plaintes et de l'information y relative. Toutefois, ces amendements autorisent à la fois les commissions de bureau de vote et de circonscription à « résumer l'information, sur les réclamations et plaintes soumises » et sur « le résultat de l'examen y relatif ». Or la recommandation figurant dans l'avis conjoint de juin 2013 visait à ce qu'une documentation complète sur les plaintes et décisions soit rendue publique. Il ne semble pas si difficile d'atteindre un tel objectif avec des matériels et logiciels appropriés de lecture optique. Il est donc recommandé de modifier plus avant ce nouvel amendement afin d'exiger la publication de la documentation complète, et non d'un résumé de l'information sur l'ensemble des plaintes et décisions.

IV. Loi sur l'organisation de nouvelles élections

68. Les amendements de juillet ne donnent pas suite aux recommandations relatives à l'amélioration du projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections. Ces recommandations restent valables.

³⁷ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)23rev, II.33.C.

³⁸ Voir le rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH du 28 octobre 2012 sur les élections législatives, page 25.

V. Conclusion

69. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent de l'organisation de débats ouverts et publics par le Ministère de Justice sur la réforme électorale, avec la présence de toutes les parties prenantes, incluant la société civile. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH espèrent aussi que le résultat des différentes discussions publiques sera reflété dans les changements législatifs et constitutionnels attendus.

70. Cependant, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH regrettent une fois encore que le processus de réforme engagé ne modifie et n'harmonise pas complètement les divers textes composant la législation relative aux élections.

71. Certains amendements de juillet marquent un progrès dans la voie de l'amélioration de la législation électorale ukrainienne. Toutefois, il n'a pas été donné suite à des recommandations clés figurant dans les avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Certains de ces amendements, ainsi que relevé dans le présent avis, posent problème et doivent être clarifiés. Les progrès accomplis grâce aux amendements de juillet, ainsi que les recommandations restées sans effet, sont relevés tout au long du présent avis, nombre d'entre eux étant également évoqués dans le résumé.

72. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise saluent la lettre de la ministre de la Justice du 2 octobre 2013, qui témoigne du besoin d'une réforme globale et d'un engagement à continuer un processus de réforme électorale inclusif qui permette d'harmoniser le cadre juridique ukrainien avec les standards internationaux.

73. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont disposés à aider les autorités ukrainiennes dans leurs efforts visant à mettre en place une législation garantissant des élections démocratiques conformément aux engagements de l'OSCE et aux normes du Conseil de l'Europe et autres normes relatives aux élections démocratiques.