



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 8 novembre 2004

CDL-AD(2004)001  
Or. fr.

Avis n° 257/2003

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

**AVIS**

**RELATIF AU PROJET DE LOI SUR L'ÉLECTION  
DES DÉPUTÉS DU PEUPLE D'UKRAINE**  
**(Projet présenté par M. Roudkowsky et V. Melnitchouk, députés du peuple)**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 57<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 12-13 décembre 2003)**

**sur la base des observations de  
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège)**

### **Introduction**

*Le 18 juillet 2003, la Représentation permanente de l'Ukraine a demandé à la Commission de Venise d'analyser deux projets de loi « sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine ».*

*La Commission de Venise a nommé deux rapporteurs chargés d'émettre un avis individuel sur ces deux textes, respectivement :*

- *M. Ángel Sánchez Navarro, membre suppléant de la Commission de Venise (Espagne), sur le projet de loi présenté par les députés S. Havrich, Y. Ioffé et H. Dachoutine<sup>1</sup> ;*
- *M. Kåre Vollan, expert de la Commission de Venise pour les questions électorales (Norvège), sur le projet de loi présenté par les députés M. Roudkowsky et V. Melnitchouk.*

*La Commission de Venise a adopté leurs avis à sa 57<sup>ème</sup> session plénière, les 12 et 13 décembre 2003.*

*Ces avis reposent sur :*

- *la Constitution de l'Ukraine, adoptée lors de la cinquième session de la Verkhovna Rada d'Ukraine, le 28 juin 1996, CDL(2003)086 ;*
- *la loi de l'Ukraine sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, amendée conformément à la loi n° 2977-III (297-14) du 17 janvier 2002, CDL(2003)066 ;*
- *le projet de loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine (I), présenté par les délégués du peuple d'Ukraine M. Roudkowsky et V. Melnitchouk, CDL(2003)083 ;*
- *le projet de loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine (II), présenté par les délégués du peuple d'Ukraine S. Havrich, Y. Ioffé et H. Dachoutine, CDL(2003)082 ;*
- *le Code de bonne conduite en matière électorale, lignes directrices et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise les 18 et 19 octobre 2002, CDL-AD(2002)23rev.*

*L'avis ci-après, qui émane de M. Kåre Vollan, se rapporte au projet de loi « sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine (I) », présenté par les députés M. Roudkowsky et V. Melnitchouk.*

---

<sup>1</sup>Voir document CL-AD(2004)002.

## **Remarque préliminaire**

1. La loi en vigueur sur les élections au Parlement d'Ukraine date de 2001. Le Parlement est actuellement saisi de deux projets de loi, présentés l'un par les députés S. Havrich, Y. Ioffe et H. Dachoutine, l'autre par les députés M. Roudkowsky et V. Melnitchouk. Le présent avis a trait au second.

## **Élections simultanées**

2. En Ukraine, les élections législatives ont eu lieu le même jour que les élections locales. Or, étant donné la complexité que cela représente pour les électeurs comme pour les membres de commissions électorales, une telle coïncidence est à reconsidérer. Les électeurs doivent en effet comprendre le fonctionnement de plusieurs systèmes électoraux et manier jusqu'à six bulletins de vote. Les commissions électorales doivent dépouiller un nombre conséquent de scrutins. En outre, l'attention des gens se porte principalement sur les questions nationales, et il peut s'avérer difficile d'intéresser les médias aux questions locales. On pourrait donc envisager d'organiser ces élections sur deux jours différents.

## **Systèmes électoraux**

3. L'article 1 définit le système électoral comme reposant sur la représentation proportionnelle (RP) dans une circonscription unique englobant le pays tout entier. Les partis et les blocs (ou coalitions de partis) peuvent présenter des candidats. Il n'est attribué de sièges qu'aux partis ayant recueilli plus de 4% des suffrages (Article 77). Le nom du parti ou du bloc est mentionné sur les bulletins de vote (Article 64), ainsi que les noms des cinq premiers candidats de la liste. Comme les électeurs ne peuvent choisir qu'un parti ou bloc, on est en présence d'un système de listes entièrement fermé, bien que les noms des candidats fournissent une information complémentaire aux électeurs.

4. Le système envisagé marque un changement par rapport au système actuel, dans lequel la moitié des membres du Parlement (225) sont élus au scrutin uninominal (SU), au scrutin majoritaire uninominal (SMU) ou au scrutin plurinominal (souvent appelé en Ukraine scrutin à la majorité relative), et l'autre moitié à la proportionnelle (RP). Par opposition aux pays qui appliquent des systèmes mixtes avec compensation (SMAC), tels que l'Allemagne, les résultats des élections au scrutin uninominal n'entrent pas en ligne de compte dans la répartition des mandats à la proportionnelle. Le résultat final ne serait donc pas nécessairement proportionnel.

5. Il peut y avoir de nombreuses raisons pour modifier le système. Le système mixte utilisé à l'heure actuelle peut offrir un compromis entre le scrutin majoritaire et la représentation proportionnelle, et les résultats peuvent être perçus comme légèrement arbitraires. L'analyse suivante s'appuie sur le fait que les rédacteurs souhaitent manifestement instituer un système produisant davantage de représentation proportionnelle.

6. Cet objectif peut être atteint avec plusieurs systèmes. La représentation proportionnelle dans une circonscription unique n'est pas usuelle. Les pays où est appliqué ce système sont souvent de faible superficie, comme par exemple les Pays-Bas, la Moldova et Israël. La plupart des autres pays où s'applique la représentation proportionnelle sont généralement divisés en circonscriptions électorales.

7. Le système actuel présente l'avantage d'une représentation locale, ce qui peut réduire la distance entre électeurs et élus, donc accroître la responsabilité de ceux-ci vis-à-vis de leur électorat. Avec la représentation proportionnelle et la circonscription unique, les partis ont la faculté de couvrir la totalité du territoire national. Dans un pays de la taille de l'Ukraine, on peut supposer que la dimension est une caractéristique importante du système électoral. Nous allons présenter ci-après deux systèmes combinant la représentation géographique avec un système de représentation proportionnelle. Le premier est un système de représentation proportionnelle dans plusieurs circonscriptions au scrutin plurinominal avec compensation nationale, et le second un système mixte avec compensation.

8. En vertu du système proportionnel appliqué dans des circonscriptions au scrutin plurinominal, le pays est divisé en plusieurs circonscriptions qui envoient chacune au Parlement de dix à vingt-cinq députés. Environ 70 à 80 % du nombre total de députés doivent être élus dans ces circonscriptions, les autres occupant des sièges de compensation. Dans le cas de l'Ukraine, les vingt-quatre « *oblasts* » (régions) formeraient un cadre naturel de circonscriptions au scrutin plurinominal. Avec une moyenne de quinze députés par région, 360 députés seraient élus dans des circonscriptions, et 90 autres occuperaient des sièges de compensation. Le nombre de sièges de chaque région devrait être proportionnel au nombre d'électeurs locaux.

9. Chaque parti ou bloc dresserait une liste de candidats pour chaque circonscription. Les électeurs voteraient pour une des listes en présence dans leur circonscription. Lors du décompte des voix, les sièges seraient répartis entre les listes de la circonscription au prorata du nombre de suffrages exprimés dans celle-ci. La somme des sièges obtenus ne serait pas forcément proportionnelle pour l'ensemble des circonscriptions, quand bien même elle le serait dans chacune.

10. Les sièges de compensation servent à corriger les résultats disproportionnés découlant de l'addition des résultats des circonscriptions. Le nombre total de suffrages recueillis par chaque parti ou bloc est égal à la somme du nombre de suffrages obtenus par lui dans toutes les circonscriptions. Les 450 sièges du Parlement se répartissent donc *tous* en fonction du résultat national, ce qui aboutira à une représentation proportionnelle. Du nombre de sièges obtenus par chaque parti, on soustrairait le nombre de sièges que celui-ci a déjà remportés dans les diverses circonscriptions, ce qui donnerait son nombre de sièges de compensation. Les partis en concurrence pour des sièges de compensation seraient ceux ayant obtenu plus que le seuil de représentation (par exemple 4%) en terme de suffrages exprimés au niveau national.

11. Les sièges de compensation obtenus par un parti sont à pourvoir sur la base des listes que ce dernier présente dans les circonscriptions, et plusieurs règles peuvent s'appliquer pour déterminer à partir de quelle liste de circonscription ils doivent être pourvus. Il faudra définir une règle en prévision du cas où la soustraction susmentionnée se révélerait négative, ce qui peut se produire dans des cas rares. Le système peut permettre aussi que se présentent des candidats indépendants et que s'applique un système de listes ouvertes dans lequel les électeurs choisissent des candidats sur la liste de tel parti ou bloc.

12. Une autre option, qui reviendrait à combiner la représentation proportionnelle et la représentation locale, serait le système mixte avec compensation. Du point de vue de l'électeur, ce serait analogue au système actuel. Le pays est divisé en 225 circonscriptions à scrutin uninominal dont chacune élit un représentant au scrutin majoritaire uninominal (ou

selon d'autres règles fondées sur le principe majoritaire). L'électeur voterait pour le candidat de son choix ; de plus, il voterait pour un parti ou un bloc. Néanmoins, contrairement à ce qui se passe avec le système actuel, les résultats du scrutin uninominal seraient pris en compte dans la répartition des sièges. Ainsi, les sièges pourvus en se servant des listes de parti font office de sièges de compensation, comme ceux pourvus avec le système mixte avec compensation.

13. Le calcul effectif se fait en commençant par additionner tous les suffrages que le parti ou bloc a obtenus dans l'ensemble des circonscriptions, après quoi les 450 mandats sont *tous* distribués en fonction du soutien apporté à ce parti sur le plan national. Le nombre de sièges qu'a obtenus ledit parti dans les circonscriptions à scrutin uninominal est soustrait de ce nombre-là, opération qui donne le nombre de sièges obtenus par lui à partir des listes du scrutin à la proportionnelle, auxquelles peut s'appliquer aussi le niveau-seuil.

14. Là encore, on devra fixer une règle pour le cas où il y aurait un nombre négatif de sièges à la représentation proportionnelle. Il se peut aussi que les partis profitent de la possibilité de présenter des candidats non pas sous leur bannière, mais en tant que candidats indépendants, tactique leur permettant d'obtenir davantage de sièges de compensation. On ne pourra l'éviter qu'en comptant les suffrages obtenus par une liste de parti si, dans le cadre du scrutin uninominal, les électeurs ont voté pour tel ou tel candidat soutenu par un parti ayant remporté des sièges au scrutin uninominal. De la sorte, il ne sera pas avantageux pour quelqu'un de se présenter comme candidat indépendant alors qu'il est en réalité le candidat d'un parti. Cela exige que les deux élections aient lieu lors du même tour de scrutin. Du point de vue de l'électeur, le système mixte avec compensation est légèrement plus compliqué que la représentation proportionnelle dans les circonscriptions plurinominales, parce qu'il faut participer à deux élections (comme aujourd'hui) et qu'il y a donc deux séries de suffrages à compter.

15. Les deux systèmes présentent d'autres caractéristiques, mais le fait essentiel est que l'un et l'autre conservent un fort élément géographique et le combinent avec une représentation proportionnelle. Si cela est jugé important, on pourra envisager l'adoption de l'un des deux systèmes.

### **Administration des élections**

16. Le projet de loi préconise en son article 18 que le pays soit divisé en 225 circonscriptions, comme le prévoit la loi en vigueur. Selon l'article 20, elles se réduiraient à de simples unités administratives dont chacune serait dotée d'une Commission électorale territoriale de circonscription. Or, à moins que le système ne devienne mixte avec compensation, il ne semble y avoir aucune bonne raison de créer ces 225 unités à des fins purement administratives, et il serait préférable de solliciter les unités administratives existantes – comme par exemple les « *rayons* » (districts) et les villes – pour gérer les plus de 30.000 bureaux de vote du pays.

### **Taille des bureaux de vote**

17. L'article 19, paragraphe 10 stipule que 2000 électeurs au maximum peuvent être inscrits dans chaque bureau de vote. Cet article prévoit cependant que le nombre en question peut être dépassé, bien que 2000 représente déjà un nombre élevé d'électeurs, notamment s'il faut organiser six élections et si le dépouillement du scrutin se fait dans les bureaux de vote. Une

réduction supplémentaire de ce nombre serait à conseiller si toutes les élections ont lieu le même jour. Selon l'article 23, paragraphe 2, le nombre minimum de membres d'une commission électorale de bureau de vote est de dix, et il n'y a pas de nombre maximum. Même ces commissions électorales sont renforcées, le dépouillement de un à deux mille votes exprimés lors de chacune des six élections prendra toujours beaucoup de temps.

### **Composition des commissions électorales**

18. Des observateurs ont recommandé précédemment que soient instituées davantage de garanties pour la représentation de tous les partis au sein de chaque commission électorale.

19. Les membres de la commission électorale territoriale sont nommés par les partis et les blocs (Article 22, paragraphe 1), un seul membre pouvant être nommé pour chaque parti. En outre, des candidats indépendants peuvent se présenter. Selon le paragraphe 5, le président, le vice-président et le secrétaire doivent tous représenter des partis différents ; en outre, le nombre de membres initialement nommés par un parti doit être proportionnel au nombre de nominations auxquelles ce parti a procédé. Toutefois, l'équilibre des commissions ne s'en trouverait pas forcément garanti, car rien n'est précisé quant à leur effectif, et le nombre de membres proposés pour une commission ne constituant pas nécessairement une bonne base, peut-être faudrait-il lui préférer le nombre des candidats à l'élection ou celui des sièges remportés aux élections précédentes, faute de quoi des partis mêmes insignifiants risqueraient de vouloir faire entrer trop de personnes dans les commissions.

20. L'article 23, paragraphe 8 contient des dispositions analogues en ce qui concerne les membres des commissions électorales locales (appelées « district election commissions » dans la traduction anglaise). La remarque précédente s'applique également ici.

### **Listes électorales**

21. Les Articles 31 et 32 décrivent la procédure d'établissement des listes électorales. Les pouvoirs locaux sont habilités à établir ces listes à partir de plusieurs sources. Or, il conviendrait d'envisager l'adoption d'un système plus unifié pour dresser les listes en question à partir de registres civils bien tenus à jour.

22. À l'article 32, paragraphe 3, il est stipulé que si la date de naissance fait défaut, elle est arbitrairement fixée au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de naissance, ce qui donne dans certains cas le droit de vote à des personnes de moins de dix-huit ans.

23. L'article 34 du projet prévoit une amélioration de la vérification des listes électorales, dont toute modification est interdite le jour des élections. Il importe que ces dispositions soient correctement appliquées pour que les électeurs aient une vraie possibilité de corriger, avant le jour des élections, les données qui les concernent.

24. Des observateurs ont déjà commenté la pratique du vote par correspondance. Un certificat dit « de changement d'adresse » est institué pour toute personne ayant déménagé depuis l'établissement des listes électorales, afin de garantir qu'avant que cette personne ait le droit de voter ailleurs, son nom soit biffé de la liste électorale sur laquelle il figurait jusqu'alors. Là encore, l'application de cette disposition est à surveiller pour éviter toute dérogation.

## **Financement des campagnes**

25. L'article 38 expose en détail la réglementation du mode de financement des campagnes par les partis et les blocs. Les articles 55 et 56 réglementent la publicité payante et gratuite dans les médias. À l'issue d'élections antérieures, les observateurs ont déclaré que les publicités électorales avaient été financées par d'autres sources que les crédits officiels des partis, échappant ainsi à tout contrôle. Une réglementation condamnant plus explicitement ce genre de contribution en nature à des campagnes électorales devrait être ajoutée aux textes en vigueur.

## **Nomination des candidats**

26. L'article 42 souligne que tout parti doit se faire enregistrer un an au moins avant le jour des élections. Or, cette période semble inutilement longue, car la nomination des candidats ne commence que cent quinze jours avant les élections.

27. L'article 47 impose aux candidats de publier leurs revenus et le montant de leur fortune. La Commission électorale centrale peut refuser l'enregistrement si des données lui semblent sujettes à caution. Les dispositions de l'article 49, paragraphe 3, qui autorisent un parti à communiquer des informations complémentaires ne semblent pas s'appliquer dans ce genre de situation. Certaines des dispositions de l'article 49 ayant trait au rejet de candidature présentent un caractère plutôt ouvert. Le Code de procédure civile autorise tout parti s'estimant victime d'une telle décision à en faire appel auprès de la Cour suprême. Afin que cela constitue un véritable recours, la Commission électorale centrale a un délai à respecter pour rejeter une candidature.

28. En l'état actuel de la législation, un candidat peut se retirer à tout moment d'une liste avant les élections (article 48, paragraphe 5, et article 51, paragraphe 1.1). Or, une fois que le candidat a accepté, tout candidat souhaitant se retirer devrait le faire dans un certain délai, ne serait-ce que pour qu'on ait le temps de modifier les bulletins de vote avant leur impression. Des conditions aussi souples pour se décider et changer d'avis offrent aux partis, entre autres, de réelles possibilités d'intimidation et de pression. Une fois l'électorat informé d'une nomination officielle, la décision relative à celle-ci devrait être maintenue.

29. La faculté pour la Commission électorale centrale de supprimer l'enregistrement des partis et candidats selon les dispositions de l'article 51 – en particulier les paragraphes 1 (alinéas 6 et 7), 3 et 5 – se prête à des abus. Particulièrement dangereuse est la possibilité de punir un parti pour la violation commise par un individu.

## **La campagne et les médias**

30. La campagne commence soixante-dix jours avant les élections et prend fin à midi, l'avant-veille du dimanche des élections. Selon l'article 52, paragraphe 3, il est interdit de faire campagne en dehors de cette période. De nombreux pays ne définissent pas du tout la date de commencement des campagnes électorales. Les discussions et controverses politiques ordinaires comportent toujours un élément de campagne pré-électorale, quel que soit le moment où elles ont lieu. La réglementation nécessaire de la date de commencement de la campagne se borne à des dispositions concernant spécialement les médias, le soutien de la société civile aux forces en présence et la publication des crédits de campagne. Au-delà, il est

difficile de distinguer ce qui ressort de la campagne électorale de ce qui s'inscrit dans le débat politique ordinaire.

31. Les Articles 52, 55, 56 et 57 ne parlent pas du soin particulier avec lequel les responsables des médias chargés de l'information, notamment, doivent couvrir les campagnes électorales et autres événements politiques. L'expérience a montré que les représentants du pouvoir en place avaient trop facilement accès aux médias en dehors du temps d'antenne réservé aux campagnes. Cela signifie non pas que les médias doivent s'abstenir de couvrir les affaires publiques lors d'une campagne électorale, mais seulement qu'ils leur faut bien veiller à éviter tout parti pris et à faire entendre aussi les critiques adressées au pouvoir.

### **Observateurs officiels**

32. Selon l'article 61, ne peuvent être observateurs officiels que les représentants d'un parti ou d'un bloc, d'un État étranger et d'une organisation internationale. Or, il est nécessaire que les organisations de la société civile locale aient, elles aussi, le droit d'observer les élections, car elles peuvent contribuer dans une très large mesure à assurer la transparence du processus électoral.

### **Scrutin et décompte des voix**

33. L'article 64, paragraphe 3, stipule que le numéro de la Commission électorale territoriale doit figurer sur chaque bulletin de vote, mais cela ne semble plus s'imposer, car les bulletins sont tous identiques dans l'ensemble du pays.

34. Les personnes handicapées ou illettrées ont la faculté de demander à se faire assister dans l'isoloir (Article 69, paragraphes 4 et 7). Or, l'expérience montre que le vote familial se pratique couramment, même lorsqu'une telle assistance ne s'impose pas. On pourrait donc contribuer à réduire cette pratique en exigeant de la personne qui assiste un électeur qu'elle appose sa signature sur les listes électorales.

35. Il faut indiquer explicitement que les personnes non autorisées ne sont pas admises dans les bureaux de vote et que la police ne peut y entrer qu'à la demande du responsable de la Commission électorale locale.

36. La procédure de décompte des voix est détaillée et pertinente. Elle prévoit des conditions raisonnables pour le collationnement des chiffres et l'enregistrement de tout manque de concordance. Avant d'ouvrir l'urne, on compare le nombre de bulletins livrés au bureau de vote avec la somme de trois nombres : celui des signatures figurant sur les listes électorales, celui des bulletins non utilisés et celui des bulletins détériorés ; on compare aussi le nombre des talons à celui des signatures. Après ouverture de l'urne, on compare le nombre de bulletins qu'elle contient et le nombre de signatures apposées sur les listes. Il arrive que ces collationnements révèlent des disparités, et parfois pour des raisons avouables : un électeur peut avoir reçu un bulletin, mais décidé ensuite de ne pas s'en servir, et de petites erreurs peuvent aussi se produire lors du décompte. Le projet de loi stipule que tout manque de concordance doit être enregistré. En outre, l'article 73 habilite la commission électorale locale à déclarer l'élection invalide dans son bureau de vote si, par exemple, il a été trouvé dans l'urne 10% de bulletins de plus que le nombre indiqué par les listes électorales (bourrage de l'urne). Une telle proportion peut sembler élevée. D'autre part, rien n'est précisé quant à ce qui se passe en pareil cas, par exemple s'il faut ou non organiser localement un

nouveau scrutin. Bien que des inexactitudes ne puissent altérer les résultats, sans doute n'est-ce pas là le remède qui convient. On peut donc envisager de modifier les choses de telle sorte qu'une inexactitude même mineure commence par entraîner un nouveau décompte. Au cas où le manque de concordance persisterait, la commission électorale centrale aurait le loisir de décider des mesures à prendre, par exemple en déterminant si les résultats des élections peuvent s'en trouver altérés (après décompte des suffrages exprimés) et en enquêtant sur l'éventualité d'une fraude électorale.

37. L'article 71, paragraphe 27, énumère les critères d'invalidité des bulletins. On pourrait envisager de ranger les bulletins blancs dans une catégorie à part, afin de faciliter l'analyse et l'explication d'un nombre éventuellement élevé de bulletins invalides.

### **Transparence de la tabulation et publication des résultats**

38. L'article 78 n'impose pas que l'on mette à la disposition des citoyens des tableaux détaillés des résultats pour chaque bureau de vote. Il importe, cependant, que les membres des partis, les candidats, les observateurs et les citoyens ordinaires puissent vérifier les résultats de leur bureau de vote et que les totaux soient exacts.

39. L'article 81, paragraphe 3, habilite les partis, après les élections, à retirer de leur liste à tout moment – et avant de nommer des suppléants – tel ou tel de leurs candidats qui n'a pas été élu. Cela signifie que ce candidat ne peut être suppléant d'un député qui, pour un motif juridiquement attesté, devrait renoncer à son mandat électif. Or, une telle faculté donne un pouvoir excessif aux partis. Les électeurs ont voté pour une liste de candidats précise, et aucun parti ne doit pouvoir revenir dessus, même s'il s'agit d'une liste de suppléants.

40. L'article 90, paragraphe 4, fait état des circonscriptions à scrutin uninominal, bien que d'après le projet de loi, celles-ci n'existent pas.

### **Pour un code électoral unique**

41. La loi électorale relative au Parlement est actuellement en discussion. Il y aurait grand avantage, à la fois pour le processus électoral et pour la clarté juridique, à ce que l'on réunisse en un texte unique les trois codes électoraux actuels (y compris celui concernant la Crimée) : s'il en était ainsi, l'application des lois deviendrait beaucoup plus efficace, les règlements seraient à fixer une fois pour toutes, et il y aurait nettement moins de risques de disparité.

### **Conclusions**

42. Les principaux points à souligner sont les suivants : il est proposé de passer d'un système mixte comprenant deux systèmes électoraux indépendants à une représentation proportionnelle aux fins de laquelle le pays serait assimilé à une seule et même circonscription. On y perdrait donc la représentation géographique. Or, il serait facile de conserver celle-ci, même dans un système proportionnel, en créant des circonscriptions plurinominales et en instituant des sièges de compensation pour l'ensemble du pays. Cela assurerait la proportionnalité de la représentation parlementaire et la responsabilité des députés devant leurs électeurs, qui viendraient des circonscriptions locales. En outre, ces dernières offriront aux candidats indépendants une meilleure chance d'être élus.

43. S'agissant de l'administration des élections, la composition prévue pour les commissions améliorerait la représentation multipartite. Une autre amélioration consisterait, lors de la répartition des membres des commissions entre les partis, à prendre en compte – plutôt que le nombre de nominations aux commissions elles-mêmes – le nombre de candidats aux élections ou le nombre de sièges remportés à l'issue des élections antérieures.

44. Il serait judicieux de confier la gestion des élections aux unités administratives existantes – les « rayons » (districts), par exemple – au lieu de faire appel aux commissions électorales territoriales, dont le ressort coïncide avec les circonscriptions à scrutin uninominal qu'il est proposé de supprimer. En outre, il faudrait réduire le nombre d'électeurs inscrits dans chaque bureau de vote. Des listes électorales bien faites constituent un grand pas vers des élections libres. Enfin, les listes électorales doivent être dressées à partir de registres civils régulièrement mis à jour. L'interdiction de leur modification le jour des élections doit être complétée par la mise en œuvre d'une procédure efficace de surveillance et de rectification avant le jour des élections.

45. La réglementation qui interdit à quelqu'un de se présenter aux élections semble beaucoup trop sujette à interprétation et n'impose à la Commission électorale centrale aucun délai pour prendre une telle décision, ce qui réduit la possibilité qu'a l'aspirant candidat d'en faire appel. Le délai d'un an avant l'élection imposé pour inscrire un parti à des élections semble inutilement tôt.

46. Le projet de loi présente une lacune en ce qui concerne les observateurs qualifiés, car il convient d'autoriser des observateurs nationaux non nommés par les partis politiques, par exemple des membres d'organisations non gouvernementales ou d'organisations de la société civile, à observer le déroulement des élections et, plus généralement, l'ensemble du processus électoral.

47. Les procédures de vote et de décompte des voix sont détaillées et généralement pertinentes. Les critères à retenir pour invalider le scrutin dans un bureau de vote doivent être modifiés de telle sorte que l'on procède à un nouveau décompte si l'on constate un manque de concordance entre le nombre de bulletins trouvés dans l'urne et le nombre de signatures sur les listes électorales. Au cas où la disparité persisterait, la décision devrait être laissée à une commission de niveau supérieur et dépendre du point de savoir si cette disparité suffit à altérer les résultats des élections.

48. Enfin, il serait judicieux d'élaborer un code électoral unifié pour toutes les catégories d'élections, car cela permettrait de gérer plus en amont les élections et de mieux assurer le respect de la loi.