



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 8 novembre 2004  
Avis n° 257/2003

CDL-AD(2004)002  
Or. fr.

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

**AVIS**

**RELATIF AU PROJET DE LOI SUR L'ÉLECTION  
DES DÉPUTÉS DE L'UKRAINE**  
(Projet présenté par les députés S. Havrich, Y. Ioffé et H. Dachoutine)

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

**sur la base des observations de  
M. Ángel SÁNCHEZ NAVARRO (membre suppléant, Espagne)**

### **Introduction**

*Le 18 juillet 2003, la Représentation permanente de l'Ukraine a demandé à la Commission de Venise d'analyser deux projets de lois «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> ; et*
- *M. Kåre Vollan, expert de la Commission de Venise pour les questions électorales (Norvège), sur le projet de loi présenté par les députés M. Rudkowsky et V. Melnitchouk.*

*La Commission de Venise a adopté leurs avis à sa 57<sup>e</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 de l'Ukraine le 28 juin 1996, CDL(2003)086 ;*
- *la loi de l'Ukraine sur l'élection des députés du peuple, 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 de l'Ukraine (I), projet présenté par les députés ukrainiens M. Rud'kowsky et V. Melnytchouk, CDL(2003)083 ;*
- *le projet de loi sur l'élection des députés de l'Ukraine (II), projet présenté par les députés ukrainiens S. Havrysh, Y. Ioffe 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 18-19 octobre 2002, CDL-AD(2002)023rév.*

*L'avis ci-après, qui émane de M. Ángel Sánchez Navarro, se rapporte au projet de loi « sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine (II) » présenté par les députés S. Havrich, Y. Ioffé et H. Dachoutine.*

---

<sup>1</sup>*Voir document CDL-AD(2004)001.*

## Remarques préliminaires

### *Sur le champ d'application du présent rapport*

1. La Commission de Venise a été invitée à formuler des observations concernant deux projets de lois sur la réforme électorale en Ukraine. Le présent avis concerne le projet de *Loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine* présenté par les députés ukrainiens S. Havrich, Y. Ioffé et H. Dachoutine (le projet).
2. Néanmoins, le rapport ne saurait méconnaître d'autres textes, notamment la *Loi sur les élections, adoptée par la Verkhovna Rada de l'Ukraine le 13 septembre 2001* (la loi actuelle)<sup>2</sup>, qui servent de référence à différents égards. En outre, un deuxième *projet de Loi sur l'élection des députés du peuple de l'Ukraine*, présenté par les députés Rudkowsky et Melnitchouk (le projet R & M) a aussi été soumis pour avis à la Commission de Venise.
3. Ce second projet fait l'objet d'un autre avis, celui de M. Kåre Vollan. Comme ils entendent tous deux modifier la même loi existante, ils convergent sur certains points et divergent sur d'autres. Il faudra donc tenir compte de cela.

### *Sur les complications dues à une terminologie différente*

4. Il convient d'indiquer que le présent avis se heurte à des difficultés en raison de différences constatées dans la traduction des différents textes de base. En fait, et si l'on ne tient pas compte des aspects destinés à opérer une réforme, le projet suit plus ou moins étroitement la structure générale de la loi actuelle. Cependant, étant donné que les termes sont complètement différents, il est impossible de déterminer quels sont les points exacts à réformer et de savoir si les différences sont liées au désir de réforme ou simplement à la traduction.
5. Cette remarque est peut-être capitale. Par exemple, le chapitre II de la loi actuelle est intitulé *Types d'élections, procédure électorale et modalités d'organisation des élections*, [«Types of Elections, Procedure for and Terms of Calling»], tandis que le projet parle de *Types d'élections des députés du peuple de l'Ukraine, procédure et moment pour les organiser* [«Kinds of Elections of People's Deputies of Ukraine, Procedure and Time of Setting Them»]. Qui plus est, le second (le projet R & M) indique *Types d'élections des députés, procédure et modalités du calendrier électorale* [«Types of Elections of Deputies, Procedure and Terms of Election Scheduling»]. On pourrait supposer que les différences sont dues à la formulation – il s'agirait alors de différences de traduction. Cependant, il serait possible d'envisager d'autres raisons<sup>3</sup>.
6. Tandis que la loi actuelle stipule que « des représentants des médias bénéficieront d'un accès illimité à toutes les manifestations *publiques* liées aux élections » (article 12.4, très proche de la formulation employée par l'article 13.4 du projet R & M), le projet parle de *membres des*

---

<sup>2</sup>CDL(2003)066.

<sup>3</sup>Alors que la loi actuelle parle de bureaux de vote [«polling stations»](article 17), les deux projets emploient l'expression district électoral [«election district»] ce qui peut être ou non exactement la même chose ; il est donc difficile de deviner s'il y a ou non une différence. En fait, étant donné que les députés sont élus sur une base nationale, on peut considérer que l'expression «bureau de vote» est plus précise et risque moins de prêter à confusion. On ne peut cependant pas être sûr que la loi et le projet emploient les mêmes expressions ou des expressions différentes dans la version originale ukrainienne. Il en va de même pour le système des commissions électorales (article 18 de la loi actuelle), le réseau de commissions électorales (article 20 du projet R & M), ou le système de comités électoraux (article 16 du projet).

*médias*, qui «auront la garantie du libre accès à toutes les manifestations liées aux élections» (article 10.4). Ainsi, bien que le principe soit clair, les divergences peuvent être considérables, et il est difficile de discerner si elles sont intentionnelles ou non.

7. On pourrait dire à peu près la même chose de l'article 24.5, bien qu'ici le problème se pose dans le cas du projet R & M, qui oblige les membres des comités électoraux à se conformer [*to adhere*] à la Constitution et aux lois de l'Ukraine (article 28.6.1) ; tandis que le projet qui fait l'objet des présentes observations (article 24.5.1), à l'instar de la loi actuelle (article 26.6.1), emploie le terme *respecter* [*to observe*], ce qui est – peut-être – différent. Il y a aussi l'expression *contributions charitables* à la caisse électorale de partis ou de coalitions électorales (voir, par exemple, articles 34.1, 4 et 6 du projet et article 40 du projet R & M), au lieu de l'expression – beaucoup plus précise – *dons (volontaires)*, employée par l'article 36 de la loi actuelle.

### **Structure générale du projet**

8. Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, le projet suit la structure générale de la loi actuelle, non seulement pour l'organisation des chapitres mais aussi pour leur contenu. En bref, un grand nombre – pour ne pas dire la plupart – des points mis en relief par l'avis précédent de la Commission de Venise<sup>4</sup> pourraient être repris.

9. Les principales différences concernent le système électoral. Si l'on examine de près les chapitres, il est évident qu'ils sont très semblables : qu'il s'agisse de leur titre (malgré les différences soulignées, probablement dues à la traduction), de leur ordre, et même du nombre d'articles de la plupart des chapitres. En fait, les chapitres I à VI (articles 1-37 de la loi existante et 1-35 du projet), les chapitres VIII et IX (articles 53-64 de la loi et 40-48 du projet), et les *Dispositions finales* sont très semblables, pour ne pas dire quasiment identiques. Il y a cependant de légères différences.

10. Au chapitre II (*Types d'élections..., procédure et moment pour leur organisation*), comme en 2001, les dispositions semblent suffisantes – voire trop longues – pour permettre aux partis de préparer les élections. En tout état de cause, il convient de relever que le projet affirme que les élections *auront lieu le dernier dimanche de septembre [...]*, ce qui – si ce n'est pas dû à une erreur – est contraire à l'article 77 de la Constitution ukrainienne, qui les fixe au dernier dimanche de mars (de même que, par voie de conséquence, la loi actuelle et le projet R & M).

### **Système électoral**

11. Le projet vise à réformer en profondeur le système électoral ukrainien en vigueur actuellement. En bref, il supprime l'élément majoritaire dans l'élection du Parlement ukrainien, la *Verkhovna Rada de l'Ukraine* (la Rada).

12. En vertu de la loi actuelle, cette Chambre se compose de 450 députés, élus suivant un système mixte (majoritaire et proportionnel). La moitié des députés (soit 225) est élue dans une circonscription unique, nationale et plurinomiale, suivant les règles de la représentation proportionnelle (listes nationales ; seuil de 4 % des suffrages exprimés ; reliquat des sièges, après application des quotas électoraux, attribué sur la base des plus forts restes). Les 225 autres

---

<sup>4</sup>CDL-INF(2001)022, *Avis relatif à la loi ukrainienne sur l'élection des députés du peuple adoptée par la Verkhovna Rada le 13 septembre 2001, adopté par la Commission de Venise lors de sa 48<sup>e</sup> session plénière (Venise, 19-20 octobre 2001).*

députés sont élus au scrutin majoritaire, dans 225 circonscriptions uninominales (articles 1.3 et 16).

13. Le projet (de même que l'autre projet, celui de R & M) supprime l'élément majoritaire, de façon à organiser un système fondé exclusivement sur la représentation proportionnelle (avec la même méthode des plus forts restes) pour l'élection des 450 députés. Ainsi, *une circonscription nationale plurinomiale, qui couvrira tout le territoire de l'Ukraine, sera créée, mais le territoire de la circonscription nationale sera divisé en 450 circonscriptions territoriales ayant à peu près le même nombre d'électeurs* (articles 1.3 et 14; le projet R & M suit le même principe, mais il maintient le nombre de 225 circonscriptions territoriales). En outre, le seuil électoral est porté à 5 % (article 55 ; le projet R & M conserve le seuil de 4 % actuellement en vigueur).

14. D'un point de vue politique, on constate que 33 listes de partis étaient présentes dans la circonscription (nationale) plurinomiale lors des dernières élections législatives ukrainiennes (le 31 mars 2002) malgré les difficultés qu'il y avait à présenter des listes<sup>5</sup>. Seulement 6 d'entre elles ont obtenu plus des 4 % nécessaires, ce qui leur a permis de participer à la répartition nationale des sièges. S'agissant des listes au-dessous du seuil de 4 %, une a obtenu plus de 3 % (836 000 voix), deux ont dépassé les 2 % (entre 525 000 et 550 000 voix), et 4 autres ont obtenu plus de 1 % (de 282 000 à 362 000 voix). Vingt autres listes sont restées au-dessous de 1 % des suffrages, bien que deux d'entre elles aient obtenu plus de 200 000 voix, trois plus de 100 000, et quinze moins de 100 000 voix. En conséquence, la partie de la Chambre élue à la représentation proportionnelle a réduit la fragmentation politique, mais à un coût relativement élevé sur le plan des suffrages «inutiles» (près de 4 700 000 suffrages exprimés pour les partis au-dessous du seuil de 4 %, c'est-à-dire que près de 20 % des suffrages n'ont pas servi à élire un membre du Parlement).

15. A l'occasion des mêmes élections, les circonscriptions uninominales ont donné un siège à 95 candidats indépendants, 7 sièges à des candidats de partis au-dessous du seuil de 4 %, et 123 autres à des candidats appartenant aux 6 partis qui avaient obtenu plus de 4 % des voix. Autrement dit, ces circonscriptions uninominales ont manifestement augmenté le degré de fragmentation parlementaire, rendant plus difficile la formation d'une majorité. En outre, les candidats liés aux partis qui composent la majorité au pouvoir en ont manifestement bénéficié.

16. Dans ce contexte, un système de représentation proportionnelle intégrale favorise la formation de partis politiques ou coalitions électorales solides et il décourage les candidatures isolées et purement locales ou individuelles. Il est vrai que les systèmes proportionnels produisent fréquemment des parlements très fragmentés mais, en l'occurrence, le seuil élevé rend cela plus difficile. En fait, si l'on en juge d'après les résultats de 2002, la différence entre le seuil de 4 % en vigueur et les 5 % proposés par le projet aurait été nulle : le sixième parti a obtenu 6,27 % et le septième 3,22 %.

17. D'un point de vue purement technique, la suppression des circonscriptions majoritaires uninominales pourrait aboutir à un système plus clair. Chaque électeur a seulement un bulletin (et non pas un pour la circonscription nationale et un second pour les circonscriptions uninominales). La répartition totale des sièges entre les partis suit des critères proportionnels, si

---

<sup>5</sup>L'obligation de réunir 500 000 signatures, de 18 régions différentes, a été qualifiée à juste titre de trop élevée par l'Avis relatif à la loi ukrainienne sur l'élection des députés du peuple adoptée par la Verkhovna Rada le 13 septembre 2001, CDL-INF(2001)022.

bien que la majorité des suffrages aboutit à la majorité des sièges. Le cadre juridique dans son ensemble devient plus simple. Le projet est en fait beaucoup plus court que la loi actuelle.

18. Dans le contexte politique et institutionnel ukrainien, ces changements pourraient avoir des résultats positifs en rendant plus solides les majorités parlementaires et les gouvernements qui en seraient issus.

19. D'un autre côté, l'élément majoritaire pourrait être important s'agissant de s'adresser aux électeurs et à leurs représentants élus. Le projet semble aussi envisager cet aspect lorsqu'il organise la répartition des mandats des députés. En effet, lorsque le nombre total de 450 sièges aura été réparti à la proportionnelle entre les partis ayant dépassé le seuil électoral de 5 %, la liste des députés élus *sera établie à partir des résultats des élections dans (chacune des 450) circonscriptions (territoriales)*. Plus précisément, la liste des candidats élus d'un parti sera établie en tenant compte du *plus fort pourcentage de suffrages* exprimés pour ce parti dans les différentes circonscriptions territoriales, si bien que les candidats *seront placés sur la liste par ordre décroissant de pourcentage des suffrages exprimés pour le parti (la coalition électorale) dans les circonscriptions* (article 56.5).

20. Ce système est complexe et, par conséquent, il peut se heurter en pratique à des difficultés ; par exemple, étant donné que les circonscriptions sont formées d'un *nombre à peu près équivalent d'électeurs*, il peut y avoir des candidats non élus avec plus de suffrages que d'autres ayant obtenu moins de suffrages mais un pourcentage supérieur. Néanmoins, cela pourrait maintenir un lien plus étroit entre les électeurs et les députés, ce qui peut être important pour la légitimité de l'ensemble du système. En termes quantitatifs, 450 circonscriptions, et par conséquent 450 députés, pour un pays de plus de 37 000 000 d'électeurs inscrits, cela signifie que chaque circonscription compterait environ 80 à 85 000 électeurs.

### **Le droit de vote**

21. Au chapitre I (*Dispositions générales*), la loi contient certaines précisions concernant l'exercice du droit de vote des citoyens ukrainiens qui sont hors d'Ukraine (article 2.6, qui ne semble néanmoins pas résoudre le problème), ou qui ne peuvent voter personnellement pour raisons de santé (article 4).

22. En tout état de cause, il y a encore deux points contestables, concernant le droit d'être élu, qui avaient déjà été relevés dans le précédent avis de la Commission de Venise, et qui restent inchangés. Le premier, l'obligation de cinq ans de résidence en Ukraine, est manifestement excessif, et il ne respecte pas les normes exposées dans le Code de bonne conduite en matière électorale<sup>6</sup>. Selon ce Code, une condition de durée de résidence ne peut être imposée aux nationaux que pour les élections locales ou régionales, et elle ne devrait pas dépasser six mois, sauf si elle a pour but d'assurer la protection des minorités nationales.

23. Le second point concerne la portée de la restriction imposée aux citoyens *condamnés par un tribunal*. A cet égard, le projet ne précise pas – ainsi que l'avait suggéré la Commission de Venise dans son avis de 2001<sup>7</sup> – que cette limite devrait s'appliquer uniquement aux citoyens ayant fait l'objet d'une *condamnation passée en force de chose jugée*; au contraire, il semble indiquer que cette limite a été élargie: en effet, sont concernés non seulement les citoyens

---

<sup>6</sup>CDL-AD(2002)023rév, adopté par la Commission de Venise à l'occasion de sa 51<sup>e</sup> session plénière (juillet 2002).

<sup>7</sup>Voir note n° 4.

condamnés mais aussi ceux *qui [sont] dans un établissement d'enfermement*, quel qu'il puisse être.

### **Présentation et enregistrement des candidatures**

24. La loi actuelle contient 15 articles (38-52) dans le chapitre VII, tandis que le projet n'en a que quatre (36-39). La raison essentielle – bien que cela ne soit pas la seule – est claire: la loi actuelle consacre certains articles à des questions qui n'ont plus d'importance, telles que les *conditions* et la *procédure* d'enregistrement des candidats... *dans une circonscription uninominale* (articles 42, 49), et les dispositions relatives à la *collecte de signatures d'électeurs* nécessaires à la présentation des candidatures (articles 43-46). En outre, il est évident que les autres dispositions sont plus simples car elles concernent uniquement des candidatures de partis et n'ont pas à prendre en considération des candidatures individuelles – c'est-à-dire non soutenues par un parti.

### **Circonscriptions et districts électoraux**

25. On peut souligner au chapitre III – ainsi que cela a déjà été fait en 2001 dans l'avis<sup>8</sup> de la Commission de Venise – les difficultés liées à la nécessité de créer les 450 circonscriptions territoriales avant chaque élection, au lieu de simplement les remodeler (ce qui, en principe, semble beaucoup plus facile). Il convient de préciser que la loi actuelle prévoit un écart maximal de 10 % par rapport au nombre moyen estimé d'électeurs dans une circonscription, limite qui disparaît dans le projet.

26. Le projet conserve aussi des disparités excessives en ce qui concerne le nombre d'électeurs selon les districts électoraux (ou bureaux de vote), ce nombre pouvant aller de 20 à 3 000 (article 15.6). Le chiffre de 3 000 électeurs est trop élevé pour que l'on puisse procéder efficacement au dépouillement. On peut aussi répéter ce que la Commission de Venise a dit en 2001 dans son avis au sujet de la possibilité exceptionnelle de constituer tardivement un district électoral (article 15.7); c'est à éviter mais, en tout état de cause, la loi devrait fixer quelques critères objectifs pour le permettre.

### **Comités électoraux**

27. Au chapitre IV, la structure de la loi actuelle est pratiquement inchangée. De manière générale, dans le but d'obtenir une impartialité maximale, les deux textes prévoient des comités composés d'un nombre relativement élevé de membres (au moins 10 membres pour les comités territoriaux; au moins 8 pour les comités de district, selon les articles 18.3 et 19.3; la loi actuelle a prévu 8 membres dans les deux cas). Cette option permet la présence de membres ou de représentants des principaux partis dans les comités, pour garantir l'impartialité du fonctionnement du système. Cependant, d'un autre côté, elle implique que les comités soient composés de membres de partis (avec le risque qui en résulte de reproduire des conflits politiques) et éventuellement d'un très grand nombre de personnes. Etant donné le rôle important de ces comités pendant tout le déroulement des élections, il serait peut-être plus pratique de constituer des organes plus petits qui soient mieux préparés techniquement et plus indépendants politiquement.

---

<sup>8</sup>Voir note n° 4.

28. On peut évoquer encore quelques aspects mineurs: par exemple, le projet reprend la proposition faite en 2001 par la Commission de Venise, à savoir que les comités doivent être réunis *à la demande d'un tiers* de leurs membres (article 23.1), conférant ainsi aux minorités une protection supplémentaire. En outre, ainsi que le même document l'a opportunément fait remarquer, le système de recours (article 27) qui est bien entendu une garantie en lui-même, est parfois une grande source de confusion, par exemple lorsqu'il autorise l'exercice d'un recours devant un comité électoral supérieur ou devant un tribunal (article 27.3 et 4). Il convient d'éviter soigneusement toute confusion sur ces points. Enfin, on peut s'interroger sur la nécessité d'insérer des paragraphes établissant qu'*un tribunal doit rejeter un recours s'il établit que les décisions [...] étaient légales* (article 27.18) ou que *les décisions d'un tribunal doivent être mises à exécution dans les plus brefs délais* (article 27.19).

### **Listes électorales, soutien financier et logistique**

29. Les chapitres V et VI suivent de près la structure de la loi actuelle, qui est en général tout à fait satisfaisante. Le projet semble préoccupé par le financement électoral *privé* des partis ou des coalitions, aussi fixe-t-il de nouvelles limites aux dons (ou *contributions charitables*). Le montant de ces contributions est limité, passant d'un maximum de 1 000 fois le salaire minimum à l'article 37.4 de la loi actuelle à 120 fois le salaire minimum à l'article 34.5 du projet. L'interdiction des contributions s'étend à de nouvelles catégories, telles que les organismes publics, les entreprises appartenant à l'Etat, ou les personnes morales étrangères (article 34.4). En outre, au début de ce chapitre VI, l'article 30 instaure une nouvelle interdiction: les fonds électoraux d'un parti ou d'une coalition ne peuvent pas servir à financer d'autres partis ou d'autres coalitions électorales.

30. Même s'il est très difficile de juger ce genre de dispositions dans l'abstrait, sans connaître le contexte général dans lequel elles seront appliquées, il semble qu'elles donnent un cadre clair permettant un contrôle plus important dans ce domaine financier, tout en permettant en même temps des contributions individuelles aux partis et aux coalitions.

### **Présentation et enregistrement des candidatures**

31. Le chapitre VII du projet présente, ainsi qu'on l'a déjà souligné, un premier avantage par rapport à la loi actuelle: celui d'être beaucoup plus court, en raison de l'élimination des candidatures individuelles et de l'exigence d'un certain nombre de signatures.

32. En conséquence, le droit de présenter des candidats appartient uniquement aux partis politiques (article 8), qui n'ont plus l'obligation d'avoir été enregistrés *au moins un an avant la date des élections* (article 38.1 de la loi actuelle). Cette condition de délai subsiste uniquement, mais avec une durée réduite, en ce qui concerne les coalitions électorales: *des coalitions électorales peuvent être établies [...] par des partis politiques enregistrés [...] au moins six mois avant [...] le début de la procédure de présentation des candidatures* (article 36).

33. Le projet fait renaître la notion de caution électoral (garantie de bonne fin, article 37), absente dans la loi actuelle. En ce sens, il se conforme au Code de bonne conduite en matière électoral, selon lequel la caution paraît *plus efficace que la collecte de signatures*. Cependant, le Code ajoute que *le montant de la caution et le nombre de suffrages requis pour le remboursement ne doivent pas être excessifs*. En outre, les dispositions du projet semblent trop contraignantes: le montant semble trop élevé (*20 000 fois le salaire minimum légal*), le remboursement n'étant accordé que si le parti (ou la coalition) obtient *au moins 2,5 % des*

*suffrages exprimés. A défaut, il est transféré sur le budget national de l'Ukraine. Si l'on en juge d'après les résultats de 2002, cette barrière électorale représente presque 700 000 voix. Les systèmes démocratiques ont besoin de partis forts, mais on ne saurait atteindre cet objectif en imposant d'aussi lourdes charges à des acteurs politiques mineurs, car cela peut faire obstacle à l'apparition de nouveaux partis.*

34. La procédure de désignation de candidats par les partis suit le modèle de la loi existante. L'avis<sup>9</sup> exprimé par la Commission de Venise en 2001 avait souligné que ce texte *a introduit des règles spécifiques relatives à la manière dont un parti [...] désigne ses candidats*, ce qui a été considéré comme *une avancée positive, même si des dispositions plus détaillées concernant le caractère démocratique de la procédure interne des partis seraient souhaitables.*

35. Dans la perspective du nouvel avis, il semble préférable de tempérer cette précédente observation. En effet, même s'il est nécessaire d'introduire quelques règles concernant la désignation des candidats, les dispositions semblent trop détaillées. La loi électorale peut imposer des conditions, mais elle ne doit pas aller jusqu'à imposer que les candidatures soient complétées par des extraits des procès-verbaux de la réunion de cellule correspondante du parti, y compris des informations sur *le nombre total de membres du parti [...] pertinent pour l'unité régionale en question, le nombre de participants à la réunion [...] (article 36)*. A notre avis, la loi peut exiger que les candidats soient présentés par des partis, en fonction de quelques critères généraux (principes démocratiques), qui pourraient être précisés dans une loi relative aux partis. En revanche, elle ne saurait aller jusqu'à de tels détails, surtout lorsque, dans un contexte juridique tel que celui de l'Ukraine, les partis doivent être très solides pour pouvoir survivre et que la même exigence démocratique serait applicable à d'autres sortes d'élections (présidentielles, locales, ...).

36. Le projet maintient aussi l'exigence d'une *déclaration de patrimoine et de revenu des candidats et des membres de leur famille (article 38)*. En cas de *renseignements délibérément erronés, ou de graves manquements à la loi [...] dans l'intention de tromper les électeurs*, la conséquence en sera le refus d'enregistrer le candidat, ce qui semble respecter le principe de proportionnalité. En outre, cette décision peut faire l'objet d'un recours devant les tribunaux, et le candidat refusé peut être remplacé par le parti (article 39.3), alors que la loi actuelle semblait imposer la perte du *statut de sujet de la procédure électorale* à l'ensemble du parti (article 50.3), ce que la Commission de Venise avait à juste titre considéré dans son avis de 2001 comme étant une mesure *nettement disproportionnée*.

### **Campagne électorale**

37. Le chapitre VIII ne semble pas poser de gros problèmes. Là encore, on peut souligner la complexité et la longueur excessives de certains articles. Par exemple, le principe énoncé à l'article 40.7 (*la campagne électorale peut être menée sous n'importe quelle forme et à l'aide de n'importe quel moyen qui ne soit pas contraire à l'ordre constitutionnel et juridique de l'Ukraine*) pourrait rendre inutile l'article 40.2<sup>10</sup>. Par ailleurs, il est interdit notamment aux

---

<sup>9</sup>Voir note n° 4.

<sup>10</sup>Article 40.2 : *Les citoyens de l'Ukraine, les partis politiques (coalitions électorales), les autres associations de citoyens, les collectifs d'entreprises, d'institutions et d'organisations auront le droit de discuter librement et en détail des programmes électoraux des partis politiques, des qualités politiques, professionnelles et personnelles des représentants autorisés – candidats des partis politiques (coalitions électorales) à l'élection des députés du peuple et à militer pour ou contre eux à l'occasion de réunions, de grands rassemblements, de conversations, dans la presse, à la radio et à la télévision.*

personnes et organismes ci-après de faire campagne *et de distribuer des documents relatifs à la campagne électorale* (ce qui paraît pour le moins excessif): les personnes qui ne sont pas des citoyens de l'Ukraine, les fonctionnaires, les organisations caritatives et les associations religieuses (en fait, il y a là manifestement une erreur, car ces dernières sont mentionnées à deux reprises à l'article 40.5).

38. La campagne est définie comme étant la période comprise entre le jour où la liste est enregistrée, à 0 heure, et le jour des élections (article 40.1). Cette définition est très pratique parce qu'en fait, lorsque la procédure électorale est ouverte à un parti ou à une coalition, toutes les activités de ce dernier ou de cette dernière ont, d'une façon ou d'une autre, des visées électorales.

39. L'intervention excessive des pouvoirs publics est à nouveau évidente lorsque le projet exige que les partis *présentent un exemplaire de chaque sorte de matériel de campagne imprimé [...] à la commission électorale de la circonscription territoriale dans le délai de trois jours à compter de son impression* (article 41.7).

40. Pour le reste, le projet conserve les critères de base relatifs à l'utilisation des médias (publics) dans le cadre de la campagne électorale, en vertu du principe de l'égalité des chances. Dans le cas des médias qui n'appartiennent pas à l'Etat, la campagne électorale *doit être limitée uniquement par le volume des fonds électoraux*. L'article 43, dont le libellé est trop long et complexe, prévoit d'autres restrictions dont l'interdiction d'annoncer les résultats d'enquêtes sociologiques et de sondages d'opinion quinze jours avant les élections, (délai beaucoup trop long qui peut être très difficile à imposer dans le monde d'Internet); et l'interdiction – très bien définie – pour les candidats qui exercent des fonctions publiques d'utiliser des ressources publiques (humaines ou matérielles: transports officiels, moyens de communication, équipements, locaux,...) pour leur campagne électorale, même si cela peut être difficile à vérifier, du moins dans certains cas.

### **Garanties de l'activité des partis et des observateurs officiels**

41. Le chapitre IX prévoit un très bon système de garanties, y compris des représentants des partis et des coalitions au sein des commissions électorales (là encore, avec des articles trop longs et répétitifs: voir, par exemple, les articles 44.3, 44.6, 44.4 et 44.7). En ce qui concerne les garanties relatives aux candidats et aux observateurs officiels, c'est-à-dire issus de partis et d'organisations internationales, aucune place n'est prévue pour des observateurs nationaux n'appartenant pas à des partis; mais, dans le contexte général des garanties, cela ne semble pas excessivement important.

### **Vote et détermination des résultats**

42. La loi actuelle contient à ce sujet un chapitre unique et exhaustif, le chapitre X (articles 65-84), alors que cette question est régie dans le projet par les chapitres X (*Vote*, articles 49-51) et XI (*Vote, dépouillement, répartition des mandats des députés [...] et vérification des résultats des élections*, articles 52-58). L'organisation beaucoup plus simple est due au système proposé dans le projet (un seul bulletin, une seule urne, un seul résultat par circonscription, suppression des élections à mi-mandat, etc.) et elle justifie aussi les grandes différences non seulement dans le nombre d'articles (20 dans la loi actuelle, 10 dans le projet), mais aussi dans leur longueur: 20 pages dans la loi, 8 dans le projet.

43. De même, mais en s'appesantissant moins, le chapitre XI de la loi actuelle régit différentes sortes d'élections (*renouvellement, mi-mandat et extraordinaires*, articles 85-87), alors que seule la dernière catégorie est reprise dans le système prévu par le projet (voir chapitre XII, *Elections extraordinaires*, article 59).

44. En bref, toutes ces différences donnent un texte plus court et – jusqu'à un certain point – plus clair, ce qu'il convient de considérer comme un progrès.

45. Le chapitre X est maintenant, ainsi qu'on l'a déjà souligné, un chapitre court et clair, ce qui ne pose pas de sérieux problèmes. Les heures de vote sont prolongées (de 7 heures à 22 heures; dans la loi actuelle, c'est de 8 heures à 20 heures, dans l'autre projet, de 8 heures à 21 heures), peut-être inutilement. Le contrôle du vote se fait à l'aide de feuilles de pointage, ce qui n'est pas forcément la meilleure méthode mais qu'on ne saurait considérer comme étant à rejeter absolument. La procédure permettant de voter exceptionnellement en dehors des bureaux de vote est limitée, car une demande écrite doit être adressée trois jours avant le jour des élections (et non pas 12 heures avant le début du vote, comme dans la loi actuelle). Cette restriction peut être justifiée si le système a été à l'origine de problèmes mais, si tel n'est pas le cas, c'est à éviter. En effet, la procédure se prête à l'exercice, avec certaines garanties, du droit de vote dans des cas exceptionnels.

### **Dépouillement et mandats**

46. Nous avons déjà formulé quelques observations concernant le chapitre XI. Celui-ci ne pose pas de problèmes d'ordre procédural et il contient un bon système de garanties, même si – une fois de plus – l'on peut dire que le libellé des articles gagnerait à être plus court et plus simple. En tout état de cause, il semble y avoir une erreur dans la formulation de l'article 56.2, lorsque celui-ci définit le *quota électoral*, qui se calcule en divisant le nombre total de suffrages exprimés pour les partis politiques (*coalitions électorales*) par le nombre total de mandats de députés (450). En fait, les suffrages à prendre en considération sont ceux qui ont été exprimés en faveur des partis politiques (*coalitions*) qui ont obtenu au moins 5 % des voix, c'est-à-dire qui ont atteint le seuil électoral (voir article 79.5 de la loi actuelle).

### **Elections extraordinaires**

47. Le chapitre XII est maintenant réduit à un seul article, qui régit ce que l'on pourrait aussi qualifier d'*élections anticipées* (article 77.2 de la Constitution), organisées par le Président de la République. En cas d'élections anticipées, tous les mandats normaux prévus dans le reste du projet sont raccourcis, suivant en cela presque exactement les dispositions de la loi actuelle.

### **Dispositions finales**

48. Enfin, les dispositions finales définissent une liste de comportements entraînant une *responsabilité pénale, administrative ou autre* (article 60); mais il s'agit d'une liste non exhaustive car la *loi de l'Ukraine peut prévoir une responsabilité pour d'autres violations de la législation de l'Ukraine relative à l'élection des députés*. Dans une perspective technique et au vu d'exemples concrets, il vaudrait mieux préciser les conséquences de toutes ces formes de comportement, en opérant une distinction entre les violations graves et les autres, du moins en ce qui concerne leurs conséquences respectives.

## Conclusions

49. Outre les différences soulignées dans le présent avis, d'autres observations correspondant aux différents chapitres (ou sections) du projet pourraient être mentionnées. La plupart d'entre elles reproduisent des aspects déjà soulignés dans l'avis de la Commission de Venise cité précédemment<sup>11</sup>.

50. Il a été dit à juste titre qu'en matière électorale la loi la plus forte est la loi de l'inertie. Ce projet déroge à cette règle, en s'efforçant d'instaurer un système électoral plus simple, qui pourrait renforcer le système partisan et en même temps l'efficacité des politiques gouvernementales. Ces aspects sont indispensables à un pays en transition, aussi méritent-ils d'être appréciés à leur juste valeur.

51. En outre, le système proposé est plus facile à comprendre et à mettre en œuvre, ce qui peut donner une légitimité plus forte à l'ensemble du régime politique, car il serait fondé sur des élections démocratiques.

52. Il y a néanmoins quelques points gênants, qui peuvent être à l'origine de conflits, par exemple ceux qui concernent la caution électorale. De manière générale et d'un point de vue formel, il serait souhaitable que la formulation du projet (de même que celle de la loi actuelle) soit moins complexe: certaines questions sont trop détaillées (par exemple: les procédures de désignation des candidats par les partis); les règles sont souvent répétées (voir ci-dessus article 16); la structure de certains articles<sup>12</sup>, pourrait aussi être raccourcie et clarifiée.

53. En outre, on peut trouver tout au long du texte des expressions répétitives, longues, déroutantes et inutiles qu'il conviendrait d'éviter, au moins de temps en temps<sup>13</sup>. Il suffirait de parler des *représentants ou candidats des partis*, étant entendu à titre de principe général que toutes les références aux partis doivent aussi s'appliquer aux coalitions, sauf dispositions contraires.

---

<sup>11</sup>Voir note n° 4.

<sup>12</sup>Par exemple, celle des articles 18 et 19, ou des articles 20 à 22.

<sup>13</sup>Par exemple, la référence à des *représentants autorisés-candidats autorisés des partis politiques (coalitions électorales)* à l'élection des députés du peuple est répétée, à l'article 43 (composé de 12 paragraphes), pas moins de dix fois, dont quatre dans le même paragraphe (article 43.4).