



Strasbourg, le 2 March 2006
Avis n° 338 / 2005

CDL-AD(2006)002rev
Or. angl.

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

AVIS

**RELATIF À LA LOI SUR L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS DU PEUPLE
D'UKRAINE**

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

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 15^e réunion
(Venise, 15 décembre 2005)
et par la Commission de Venise
lors de sa 65^e session plénière
(Venise, 16-17 décembre 2005)**

sur la base des observations de

**MM. Jessie PILGRIM et Joseph MIDDLETON (experts, BIDDH)
M. Angel SANCHEZ NAVARRO (membre suppléant, Espagne)
M. Taavi ANNUS (ancien membre, Estonie)**

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction.....	3
II.	Observations générales	3
III.	Aspects particuliers.....	5
1.	Dispositions générales (section I, art. 1 à 14).....	5
2.	Organisation territoriale de l'élection des députés (section III, art. 18 à 23).....	6
3.	Commissions électorales (section IV, art. 24 à 38).....	7
4.	Listes électorales (section V, art. 39 à 47).....	9
5.	Dispositions financières, matérielles et techniques se rapportant au déroulement de l'élection (section VI, art. 48 à 54).....	11
6.	Présentation et inscription des candidats (section VII, art. 55 à 64)	12
7.	Campagne électorale (section VIII, art. 65 à 71)	14
8.	Garanties (section IX, art. 72 à 77).....	16
9.	Procédure de vote et dépouillement (section X, art. 78 à 101).....	18
10.	Élections extraordinaires (section XI, art. 102)	21
11.	Système de recours contre les décisions (section XII, art. 103 à 117)	21
12.	Archivage de la documentation électorale et dispositions finales (sections XIII, art. 118, et XIV).....	22
IV.	Observations finales	23
V.	Conclusions.....	25
	Annexe 1: Calendrier et dates limites (élections ordinaires).....	27

I. Introduction

1. Des élections à la Rada suprême (parlement national) d'Ukraine doivent avoir lieu le 26 mars 2006. Le principal texte de loi régissant ces élections sera la Loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine ('la Loi'), initialement adoptée en mars 2004, mais considérablement révisée le 7 juillet 2005 (doc. CDL-EL (2005) 054). La plupart des dispositions de la Loi sont entrées en vigueur le 1er octobre 2005.

2. Le Parlement actuel a été élu en mars 2002 en vertu d'une loi adoptée en 2001. Des amendements constitutionnels adoptés en décembre 2004 ont prolongé la durée du mandat de la Rada suprême, portée de quatre à cinq ans..

3. En avril 2005, le Ministre de la Justice d'Ukraine a sollicité un avis sur la Loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine.

4. Le présent projet d'avis est basé sur les observations de MM. Jessie Pilgrim et Joseph Middleton (experts du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE), Angel Sanchez Navarro (membre suppléant de la Commission de Venise, Espagne) et Taavi Annus (ancien membre de la Commission de Venise, Estonie) et sur la traduction en anglais de la Loi fournie par le Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine.

5. Le présent projet d'avis prolonge les travaux que la Commission de Venise a déjà consacrés à la réforme de la législation électorale d'Ukraine. Il est basé sur les documents suivants :

- La Constitution ukrainienne, adoptée lors de la cinquième session de la Verkhovna Rada d'Ukraine le 28 juin 1996, CDL (2003) 86;
- La Loi d'Ukraine portant amendement de la Loi sur l'élection des députés nationaux d'Ukraine, adoptée par la Verkhovna Rada le 7 juillet 2005, traduction officielle du Coordonnateur des projets de l'OSCE en Ukraine;
- Avis relatif au projet de Loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine (projet présenté par les députés du peuple M. Rudkowsky et V. Melnychuk), adopté par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière, les 12 et 13 décembre 2003, CDL-AD(2004)001;
- Avis relatif au projet de Loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine (projet présenté par les députés du peuple S. Havrish, Y. Ioffe et H. Dashutin), adopté par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière, les 12 et 13 décembre 2003, CDL-AD(2004)002.

6. L'avis conjoint rendu par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 65^e réunion plénière (Venise, 16-17 décembre 2005).

II. Observations générales

7. Le parlement ukrainien a adopté le 25 mars 2004 la Loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, qui remplaçait la loi en vigueur depuis 2001. Au nombre des changements les plus importants se trouvait l'institution d'un système électoral reposant sur la représentation proportionnelle intégrale, qui remplaçait le précédent système mixte en vertu duquel la moitié

des députés étaient élus dans des circonscriptions uninominales. Le 7 juillet 2005, le parlement a adopté une nouvelle loi relative à l'élection des députés nationaux (techniquement, cette nouvelle loi ne faisait que modifier la loi adoptée en 2004). Cette loi, à l'exception de certaines dispositions, est entrée en vigueur le 1er octobre 2005. Le présent avis porte sur la loi la plus récente.

8. Pour les prochaines élections devant se tenir en mars 2006, les 450 sièges seront tous pourvus à la représentation proportionnelle dans une circonscription unique étendue à l'ensemble du pays. Ce changement est consigné dans la Loi relative aux amendements (article 3, chapitre XV) à la Constitution d'Ukraine adoptée en décembre 2004.

9. Le pourcentage minimal de suffrages nécessaires pour obtenir un siège au scrutin proportionnel a été ramené de 4% à 3%.

10. La Loi régleme d'une manière très détaillée les élections à la Rada suprême. Elle s'inspire des recommandations d'organisations internationales et tire parti de l'expérience acquise à l'occasion des élections nationales précédentes. Elle comporte un grand nombre de dispositions détaillées qui visent à renforcer la transparence, la mise en oeuvre de la responsabilité et l'égalité entre les participants aux élections.

11. La Loi fixe différentes dates limites pour les élections ordinaires. Les plus importantes sont indiquées à l'annexe 1.

12. La Loi semble excessivement détaillée, d'autant plus qu'elle n'est que l'une des différentes lois relatives aux élections en Ukraine et que d'autres lois (relatives aux élections présidentielles, aux élections locales, à la Commission électorale centrale : voir art. 14) sont elles aussi très détaillées et traitent d'un certain nombre de questions similaires. Étant donné que la majorité des éléments peuvent faire l'objet d'une réglementation générale dont la répétition ne s'impose pas (droit de vote, droit de se porter candidat, procédures applicables à la présentation des candidatures, système de commissions électorales, listes électorales, principes de publicité et d'ouverture, règles applicables aux campagnes électorales, procédure de vote et dépouillement, système de recours, etc.), ce système débouche sur une multitude de lois, le plus souvent complexes et fourmillant inmanquablement de dispositions superflues, ce qui est source de confusion et soulève des questions d'interprétation. À cet égard, il serait techniquement préférable d'adopter un code électoral unique qui décrirait les aspects généraux de toute élection et – dans des parties différentes du même instrument ou dans des instruments différents – les spécificités de chacune des élections.

13. En ce qui concerne les changements positifs apportés à la Loi, il y a lieu de se féliciter de l'institution d'observateurs représentant des organisations publiques (observateurs nationaux non partisans), bien qu'il faille déplorer que les critères d'accréditation ne leur permettront peut-être pas d'observer les élections de 2006. Il est à espérer que des dispositions transitoires seront prises pour faciliter leur participation à ces élections.

14. La stabilité du droit électoral est importante pour assurer la confiance dans le processus électoral¹. Toutefois, la disposition relative au blocage qui figure dans les Dispositions finales de la Loi (paragraphe 2), et qui stipule que la Loi peut faire l'objet d'amendements à adopter au plus tard 240 jours avant la date de l'élection des députés du peuple prévue en 2006, peut sembler excessive². Étant donné que la Loi n'a été signée par le Président que le 7 juillet 2005, cette disposition ne laissait plus qu'un mois pour apporter des modifications à la Loi. Par ailleurs, l'effet juridique de cette disposition est flou. Cette Loi n'ayant pas de statut particulier qui la distingue de n'importe quelle autre loi qui pourrait être adoptée à l'avenir, il semble que rien n'empêche la Rada suprême d'adopter une autre loi qui annule cette disposition. Cette partie des Dispositions finales pourrait s'interpréter comme bloquant la Loi telle qu'elle est actuellement de façon définitive – ou jusqu'à ce qu'elle soit entièrement refondue –, non pas seulement en ce qui concerne les élections de 2006.

15. Bien entendu, une loi ne vaut que dans l'exacte mesure où elle est appliquée. Les autorités ukrainiennes devront affecter des ressources très importantes à l'information des électeurs et à la formation de juges et d'administrateurs de tous niveaux spécialisés dans les élections, ainsi que d'employés du secteur public appelés à participer aux processus électoraux.

III. Aspects particuliers

1. Dispositions générales (section I, art. 1 à 14)

16. À partir de 2004, le droit électoral a institué un système de représentation proportionnelle, les partis devant franchir un seuil de 3 % des suffrages exprimés au niveau national pour pouvoir être représentés au parlement. Cette règle "simple" donne un exemple qui illustre bien les observations générales faites dans les paragraphes précédents du présent avis au sujet des répétitions qui émaillent le texte. L'article 1.1 stipule ce qui suit : "*Les députés sont élus sur la base des principes d'un système proportionnel*"; à l'article 1.4, il est indiqué que : "*Les partis... ayant obtenu au moins 3 % des suffrages exprimés par les électeurs ... participent à la répartition des sièges*". Mais différents paragraphes de l'art. 96 répètent pratiquement la même chose, d'une façon beaucoup plus complexe : "*Les sièges du Parlement sont répartis entre les candidats à la députation nationale inscrits sur les listes des partis politiques ... ayant obtenu plus de trois pour cent des suffrages exprimés lors de l'élection dans la circonscription nationale*" (96.3); "*les candidats ... des partis politiques ayant obtenu moins de trois pour cent des suffrages ... n'ont pas droit à un siège au parlement*" (96.4). "*Les sièges à pourvoir au parlement sont répartis entre ... les listes proportionnellement au nombre de suffrages exprimés en faveur ... des partis politiques ...*" (96.5). "*La Commission électorale centrale ... procède au décompte de tous les suffrages exprimés en faveur des candidats ... des partis politiques ... ayant obtenu plus de trois pour cent des voix*" (96.6).

¹ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD (2002) 23 rev), II.2.

² Tout amendement adopté avant le 1er octobre 2005 aurait probablement été valide, car le paragraphe 2 des Dispositions finales n'est pas entré en vigueur avant cette date.

17. La Loi (article 9) dispose que seul un citoyen ayant résidé en Ukraine au cours des cinq années précédentes est éligible. En vertu de l'article 9.4, le droit d'être élu est retiré en cas de condamnation, quelle que soit la nature de l'infraction l'ayant motivée. Dans *Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)*³, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'une restriction générale des droits de voter et d'être élu des détenus, "quelles que soient la longueur de leur peine et la nature ou la gravité de l'infraction commise et leur situation personnelle", constitue une violation de l'article 3 du Protocole 1 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour a également fait observer que l'article 3 du Protocole 1 "garantit les droits individuels, y compris le droit de voter et de se présenter aux élections". On peut donc logiquement étendre l'affaire *Hirst* au droit d'être candidat à une élection. L'*interdiction générale* visée par l'article 9.4 semble contraire aux principes énoncés dans l'arrêt *Hirst*. Dans des observations antérieures, des experts de la Commission de Venise ont critiqué cette disposition comme étant inhabituellement restrictive.

18. La Loi maintient la disposition selon laquelle seuls les partis qui se sont fait enregistrer 365 jours avant le jour du scrutin peuvent présenter des candidats (article 10). Les avis antérieurs de la Commission de Venise ont indiqué que cette limitation semble disproportionnée. La présentation des candidatures commence en fait 119 jours avant le jour du scrutin. C'est aux électeurs qu'il devrait appartenir de décider si un nouveau parti doit être pris au sérieux et si ses candidats doivent être acceptés.

19. Le libellé de l'article 12 ne semble pas approprié. Les participants au processus électoral sont, le cas échéant, "les électeurs", "les commissions électorales", "les partis", "les candidats", etc., et non "un électeur", "une commission électorale", "un parti", "un candidat"... Pour des motifs différents, des autorités publiques peuvent également participer, à divers titres, au processus électoral, comme le reconnaissait la Loi de 2001 (art. 11.5 : "*des organes du pouvoir central et des organes des collectivités locales dans les cas prévus par la présente Loi*").

2. Organisation territoriale de l'élection des députés (section III, art. 18 à 23)

20. En vertu de la Loi, il peut y avoir entre 20 et 2 500 électeurs par bureau de vote. La Commission de Venise a préconisé un faible nombre d'électeurs par bureau de vote⁴. Le libellé actuel est une amélioration par rapport aux 3 000 électeurs par bureau de vote de la loi précédente. Il est recommandé aux autorités d'évaluer le bon déroulement des procédures de vote et de décompte des voix dans les bureaux de vote comptant le plus grand nombre d'électeurs afin de déterminer si un nombre optimal a été atteint.

21. Le nouveau système proportionnel national explique la disparition de l'écart de 10 % par rapport au quotient électoral prévu par la Loi de 2001. Après tout, les districts électoraux ne sont pas des circonscriptions, mais un moyen d'organiser les élections à un niveau national : les écarts au niveau des effectifs de la population n'ont pas de répercussions sur la valeur du scrutin. Dans cette optique, les différences entre les élections présidentielles et les élections législatives s'estompent, ce qui montre qu'il est possible d'appliquer des règles générales à l'organisation de

³ Requête n° 74025/01 (6 octobre 2005).

⁴ CDL-AD(2004)002 Avis relatif au projet de Loi ukrainienne sur l'élection des députés du peuple (projet présenté par les députés S. Havrich, Y. Ioffé et H. Dachoutine) adopté par la Commission de Venise lors de sa 57e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003), par. 27.

l'ensemble du processus électoral (districts, bureaux de vote, listes électorales, système de commissions électorales ...).

22. D'un autre côté, en vertu de l'article 18 (2), il existe 225 districts électoraux territoriaux. Le choix de ce nombre semble reposer non pas sur le découpage administratif du territoire ukrainien, mais plutôt sur le système électoral précédent (225 candidats étaient élus dans un district uninominal). Les districts uninominaux étant supprimés, le nombre ou les effectifs des "districts électoraux" ne jouent plus un rôle important. On pourrait donc réévaluer la validité du nombre de 225, surtout s'il était possible de répartir les fonctions de gestion du processus électoral en s'appuyant logiquement sur les unités administratives du pays.

23. La Commission de Venise a déjà fait des observations sur les arguments pour et contre l'adoption d'un tel système électoral dans un pays aussi vaste que l'Ukraine⁵. Il convient de souligner que ce système n'est pas contraire aux normes européennes en matière d'élections démocratiques. Il appartient aux autorités ukrainiennes d'évaluer l'application et les conséquences du nouveau système électoral et d'en tirer les conclusions appropriées.

3. Commissions électorales (section IV, art. 24 à 38)

24. Les commissions électorales fonctionnent à trois niveaux : la Commission électorale centrale ('CEC'), 225 commissions électorales de district (CED) et les commissions électorales de bureau de vote (CEBV; il y en avait environ 33 000 lors des élections de 2002). La formation et les compétences générales de la CEC (qui est un organe permanent) font l'objet d'une loi distincte. La seule compétence requise des membres des CED et des CEBV est, dans le cas du secrétaire de chaque commission, d'avoir une connaissance de la langue officielle du pays suffisante pour pouvoir s'occuper des formalités administratives (article 26.6).

25. En vertu de l'article 25, la commission électorale de district est une personne morale, tandis qu'une commission électorale de bureau de vote n'en est pas une. On ne sait pas au juste à quoi renvoie cette distinction. Le sens de la phrase "*la CEC n'est pas l'héritier légal des commissions électorales de district*" [art. 25 (3)] n'apparaît pas clairement non plus. Mais si ces dispositions sont rendues nécessaires par les spécificités du système juridique ukrainien, elles doivent être conservées.

26. S'agissant de la composition des commissions, chaque parti ou coalition représenté par un groupe au parlement actuel est habilité à désigner un représentant dans chaque CED et chaque CEBV (articles 27.3 et 28.5). Les lois qui se sont succédées ont prévu que le rappel de ces représentants met prématurément fin à leur qualité de membre (art. 27.3.2 en 2001; 29.3.2 en 2004 et 37.3.2 en 2005). La défiance peut être votée à l'encontre des principaux membres des commissions (président, vice-président ou secrétaire) aux deux tiers du nombre total de leurs membres (art. 27.5, 29.9 et 37.11, respectivement). Cette option garantit la pluralité politique interne de ces entités, mais ne cadre pas du tout avec leurs fonctions quasi judiciaires visées à section XII (en particulier aux art. 105 et suivants : des recours peuvent être formés devant un tribunal ou une commission électorale, au gré du requérant).

⁵ Voir CDL-AD(2004)002 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 lors de sa 57e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003) et CDL-AD(2004)001 Avis relatif au projet de loi sur l'élection des députés de l'Ukraine (projet présenté par les députés M. Rudkowsky et V. Melnychuk) adopté par la Commission de Venise lors de sa 57e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003).

27. Les sièges des CED et CEBV restant à pourvoir sont répartis parmi les autres partis et coalitions par tirage au sort. Cela risque de déboucher sur une formule excessivement conservatrice selon laquelle les partis et coalitions non représentés au parlement ne joueront pas de rôle important dans la gestion du processus électoral. Il serait bon que la CEC surveille le nombre de sièges attribués aux députés des partis et coalitions qui ne sont pas actuellement représentés au parlement, en particulier au niveau des CED, de façon à déterminer l'étendue effective de ce phénomène pendant les élections de 2006.

28. Le président, le vice-président et le secrétaire d'une CED ou d'une CEBV ne peuvent pas représenter le même parti ou la même coalition (articles 27.9 et 28.11). L'article 27.10 entend garantir que chaque parti ou coalition dont des membres siègent aux CED obtienne une 'part proportionnelle' des postes de responsabilité. Il s'agit là d'un effort à la fois opportun et réfléchi pour assurer un traitement équitable des participants aux élections.

29. On sait d'expérience qu'il est parfois difficile de pourvoir les postes vacants dans les CED et les CEBV. C'est peut-être quelque chose qu'il est difficile de régler par une loi et requiert, si possible, une revalorisation de la rémunération versée aux membres de ces commissions.

30. En vertu de l'article 31.2.10, les CED sont tenues d'aider à animer et, dans certains cas, à organiser des réunions entre les candidats et députés des partis et les électeurs. S'agissant de la campagne électorale, les administrateurs d'élections devraient être investis de fonctions de réglementation, de contrôle et de facilitation, non d'organisation. En effet, l'organisation des activités à prévoir pendant ces campagnes n'est généralement pas et ne doit pas être du ressort de ces administrateurs. Dès que les commissions électorales commencent à organiser des réunions dans le cadre d'une campagne électorale, il existe des possibilités de traitement inégal ou tout au moins d'impression et d'allégations de traitement inégal. C'est une tâche qui doit être laissée aux partis politiques et aux candidats.

31. L'article 33.12 abaisse le nombre de voix requis pour adopter une décision dans une CED ou une CEBV le jour du scrutin ou au moment du dépouillement ou de la détermination des résultats du scrutin au bureau de vote ou de la récapitulation des résultats au niveau du district électoral territorial, au cas où moins des deux tiers des membres de la commission sont présents lors de la réunion d'une commission électorale de district ou de bureau de vote. C'est une mesure positive.

32. Les décisions des commissions supérieures s'imposent aux commissions inférieures (article 33.14). La Loi institue différents mécanismes permettant à une commission électorale supérieure de s'assurer qu'une commission électorale inférieure ne manque à aucun de ses devoirs. La CEC peut demander la tenue d'une réunion d'une CED et une CED peut faire de même s'agissant d'une CEBV. Ultime sanction, tous les membres d'une CED ou d'une CEBV peuvent être révoqués en bloc par la commission qui a créé leur commission si la commission inférieure a systématiquement enfreint les dispositions de la Constitution ou des autres lois ukrainiennes (article 37.1). D'autres dispositions autorisent la révocation de l'un ou l'autre des membres des commissions (article 37.3). La révocation étant une mesure d'une grande rigueur, il serait sans doute souhaitable que la CEC signale après chaque élection tous les cas dans lesquels ce pouvoir a été exercé en indiquant les raisons.

33. Une commission électorale supérieure peut annuler une décision d'une commission électorale subordonnée qui contrevient à la loi ou que ladite commission a prise en outrepassant ses pouvoirs. La décision de la commission visée peut également être déclarée illégale ou annulée par un tribunal (article 33.15). Ce sont là des pouvoirs importants pour garantir le respect de la légalité.. Par ailleurs, il convient de préciser qu'une commission supérieure ou un tribunal peut adopter une décision, qui s'impose immédiatement, pour remédier à toute *omission* illégale d'une commission subordonnée. Les dispositions des articles 33.15 et 110.8 font un peu double emploi. Cette dernière disposition précise que la commission supérieure peut, plutôt que d'annuler la décision de la commission subordonnée, lui ordonner de réexaminer telle ou telle question. Mieux vaudrait traiter ces questions dans la même partie de la Loi.

34. Le nouvel article 34 introduit par la révision de 2005 à propos de la question de savoir qui a le "*droit d'assister aux réunions d'une commission*" appelle également des commentaires. Outre le fait que cette question devrait éventuellement être réglementée dans un autre cadre que cette Loi, l'étendue de ce droit peut affecter les conditions dans lesquelles les commissions s'acquittent de leurs fonctions. De fait, l'octroi de ce droit à de nombreuses personnes (candidats, députés des partis et des médias, observateurs étrangers et internationaux) peut, conjuguant ses effets avec le nombre excessif des membres de ces commissions, rendre très difficile – sinon tout à fait impossible – l'exercice de leurs nombreuses et importantes fonctions, qui reposent sur le débat et la prise de décisions.

35. L'article 35.2 de la Loi interdit aux organes du pouvoir central et des collectivités locales de s'immiscer dans le processus électoral sauf dans les conditions prévues par cette Loi. Celle-ci gagnerait sans doute à comporter un article consacré à cette question et qui stipulerait en détail ce qui est permis et ce qui ne l'est pas, avec mention expresse des sanctions appropriées tirées du Code administratif et du Code pénal. Il est impératif que la Loi précise que toutes les personnes n'étant pas directement associées au déroulement de l'élection, et *en particulier* les députés des pouvoirs locaux, ne peuvent assister aux réunions des CEBV et des CED *que* s'ils y sont spécifiquement et officiellement invités par lesdites commissions.

4. Listes électorales (section V, art. 39 à 47)

36. Cette section mérite un examen attentif. Sur le plan purement quantitatif, le chapitre V de la Loi de 2001 consacrait à cette question deux articles (30 et 31), soit 19 paragraphes au total. Quatre ans plus tard, la cinquième section du texte de 2005 contient neuf articles représentant plus de 120 paragraphes⁶. L'article 31.6 de la Loi de 2001 dispose que "*la procédure concernant la production des bulletins de vote par correspondance, leur acheminement ..., le retrait et l'annulation des bulletins de vote inutilisés ... est arrêtée par la CEC*", selon le calendrier fixé par le même paragraphe. La Loi de 2005 consacre à ces bulletins de vote par correspondance un article (numéro 42), qui comporte 24 paragraphes (dont trois divisés en alinéas) sur quatre pages.

37. En Ukraine, il existe une différence bien marquée entre la notion de 'liste électorale' ('spysok vybortsiv') et celle de 'registre électoral' ('reestr vybortsiv'). De tout temps, et c'est encore le cas dans la Loi de 2005, les 'listes électorales' n'ont pas été permanentes : elles étaient établies pour les besoins de chaque élection selon un calendrier et une méthodologie propres. Il est question d'adopter un système entièrement nouveau de 'registre électoral', qui serait permanent, automatisé et constamment actualisé. Il est prévu d'adopter un projet de loi sur le

⁶ Dans la Loi de 2004, ce chapitre V comportait cinq articles, avec 44 paragraphes.

registre des électeurs ukrainiens. En cas d'adoption d'un tel projet, il faudrait revoir les dispositions de la section V de la Loi sur laquelle porte le présent avis.

38. La section V de la loi examinée (Listes électorales) comporte un grand nombre de dispositions nouvelles. L'article 39.1 stipule que les listes électorales générales doivent être établies au 1er octobre de l'année précédant les élections ordinaires (c'est-à-dire au 1er octobre 2005 pour les prochaines élections législatives). Étant donné qu'il s'agit là de l'une des rares dispositions de la Loi à être entrées en vigueur lorsque le texte révisé a été publié en juillet 2005, les listes à utiliser pour les élections de 2006 devraient déjà être prêtes.

39. La loi dispose à présent que les autorités locales créent des 'groupes de travail chargés de l'inscription des électeurs', qui établissent les listes électorales avec le concours de divers organes officiels. La loi comporte des dispositions détaillées sur le déroulement de ce processus.

40. Les groupes de travail chargés de l'inscription des électeurs doivent présenter pour inspection les listes électorales à la population, dans des locaux accessibles, au plus tard le 1er novembre de l'année précédant les élections. Ces listes sont accessibles pendant deux mois civils (article 40.2). Il s'agit assurément d'un moyen appréciable de garantir l'exactitude, mais mieux vaudrait rendre ces listes consultables en permanence.

41. Les citoyens peuvent examiner les listes électorales générales correspondant à la partie du territoire dans laquelle ils vivent pour en vérifier l'exactitude et ils peuvent déposer une demande de correction de toute erreur ou omission (article 40.5). La Loi devrait préciser que lorsqu'une demande est déposée au nom d'une tierce personne (qui n'est pas la personne déposant la demande), cette personne devrait être informée de la demande avant qu'elle ne soit examinée, avoir l'occasion de donner son avis et être avisée du résultat.

42. Des dispositions analogues régissent l'inspection des listes électorales de bureau de vote. Les demandes de correction d'erreur à ce niveau peuvent être déposées cinq jours au plus tard avant le jour du scrutin (article 43.5). Cette restriction judiciaire devrait permettre d'éviter le dépôt de demandes de dernière minute et laisser à la commission électorale ou à la juridiction appropriée le temps nécessaire à l'examen de la demande.

43. L'article 40.8 stipule que la CEC doit assurer l'établissement des listes électorales sous forme électronique. En pareil cas, il conviendrait d'envisager d'établir une liste électorale nationale unique, ce qui ne devrait nécessiter qu'un travail ou une dépense supplémentaire minime. En tout état de cause, sur le plan de la protection des données, la Loi devrait préciser si les listes électorales peuvent être distribuées en dehors des commissions électorales et, dans l'affirmative, sur quelles bases.

44. Les listes électorales de bureau de vote sont établies à partir des listes générales. En vertu de l'article 41.3, un électeur ne peut figurer sur une liste électorale que dans un seul bureau de vote. Il pourrait être sage de préciser que cette règle s'applique aux bureaux de vote *habituels*. Ainsi, par exemple, un électeur inscrit sur la liste du bureau de vote correspondant au secteur où se trouve son domicile pourrait tomber malade et se faire soigner dans un centre de soins; son nom pourrait alors être ajouté à la liste électorale spéciale de ce centre de soins.

45. Les électeurs absents du secteur où se trouve leur domicile peuvent voter à l'aide d'un bulletin de vote par correspondance (article 42). Les dispositions régissant l'utilisation de ces bulletins ont été étoffées, en grande partie pour instituer des mécanismes visant à prévenir toute utilisation frauduleuse. Cette initiative est d'autant plus heureuse que l'absence de contrôle efficace et transparent de l'impression, de la distribution et de l'utilisation des bulletins de vote par correspondance a favorisé l'utilisation abusive du système pendant les élections présidentielles de 2004.

5. Dispositions financières, matérielles et techniques se rapportant au déroulement de l'élection (section VI, art. 48 à 54).

46. La Loi modifiée contient des dispositions très détaillées sur le financement des campagnes électorales. Elle laisse toutefois sans réponse un certain nombre de questions.

47. La disposition de base régissant le financement des campagnes électorales stipule que toutes les dépenses de campagne doivent être financées par prélèvement sur le fonds officiel de financement des campagnes électorales constitué par tel ou tel parti ou telle ou telle coalition (article 48). La seule source autorisée des fonds alimentant un tel fonds est constituée par les ressources propres du parti ou des partis formant une coalition et les contributions volontaires versées par des personnes physiques dont l'identité est connue. Les dépenses de campagne peuvent être financées par prélèvement sur le fonds électoral d'un parti et elles sont remboursées par imputation sur le budget de l'État à hauteur d'un montant ne pouvant dépasser 100 000 fois le salaire mensuel minimal aux partis ayant obtenu au moins 3 % des suffrages. Le fonds électoral est créé sur la base des "fonds propres" du parti considéré et de la contribution de particuliers [art 53(1)]. Une personne physique ne peut faire don de plus de 400 fois le montant du salaire mensuel minimal (article 53.2), soit environ 14 400 euros⁷. Les dons de bailleurs anonymes, de ressortissants de pays étrangers, d'apatrides et, par implication, de personnes morales sont interdits (article 53).

48. Toutefois, à la différence de la Loi relative à l'élection du Président de l'Ukraine, il n'est fixé *aucun* montant maximal pour le fonds de financement des campagnes électorales. De plus, aucune disposition de la Loi ne semble interdire à une personne morale, à un ressortissant étranger ou à une autre entité de verser une contribution au parti ou aux partis formant une coalition et au(x) parti(s) de virer ces fonds à son (leur) fonds de financement des campagnes électorales. À cet égard, la restriction prévue par la loi peut être facile à éluder.

49. Dans son libellé initial (mars 2004), la Loi chargeait la CEC de surveiller la réception et l'utilisation des fonds électoraux par les partis et les coalitions et de procéder à cette fin à des contrôles sélectifs (article 24.9). Cette fonction ne figure plus dans le texte adopté. On peut alors se demander si quelqu'un aura à veiller à ce que les parties et les coalitions respectent les dispositions de la Loi qui concernent les dépenses électorales et, si oui, qui en sera chargé⁸. S'il doit y avoir des mécanismes de réglementation du financement des campagnes électorales, il est essentiel que la Loi les énoncent expressément.

⁷ La traduction en anglais de la Loi donne le chiffre de quatre fois le montant du salaire mensuel minimal, mais il s'agit bien évidemment d'une erreur; le chiffre indiqué par la Loi de 2004 est bien 400.

⁸ La CEC n'est plus tenue de transmettre à la Chambre des comptes un rapport sur la façon dont les fonds publics sont dépensés pour les élections – voir article 24.12 de la Loi de 2004.

50. L'un des moyens les plus simples et efficaces de favoriser la transparence du financement des dépenses électorales consisterait à exiger la publication des comptes de chaque campagne, que les partis et les coalitions sont tenus de présenter à la CEC au lendemain des élections (article 52.6). Afin de fournir en temps utile au public des informations pertinentes sur le financement de telle ou telle campagne, la loi devrait stipuler la communication intégrale, *avant* et après les élections, des sources et des montants des contributions financières et des types et montants des dépenses engagées aux fins de la campagne en question.

51. Il n'est pas interdit de penser que la Loi en vigueur, comme celles qui l'ont précédée, a institué un système fort coûteux pour le Trésor public, lequel doit prendre à sa charge non seulement des dépenses afférentes à l'organisation proprement dite des élections, mais aussi une partie importante des dépenses des partis et des candidats (comme, par exemple, "l'impression des affiches d'information des partis ... , la publication des programmes électoraux ... dans les médias" : art. 49.3). On est encore plus en droit de le penser lorsque l'on prend également en considération la rémunération des membres (émanations des partis) des commissions : les élections peuvent devenir un processus véritablement très coûteux. Il faudrait rendre plus claire la procédure de remboursement des dépenses afférentes aux campagnes électorales.

6. Présentation et inscription des candidats (section VII, art. 55 à 64)

52. La date limite de soumission par les partis et les coalitions de leur liste de candidats a été avancée, passant de 65 jours avant le jour du scrutin en vertu de la Loi de 2001 à 90 jours (article 55.3). Cela ne laisse plus aux partis que 35 jours à compter de la date à laquelle est annoncée l'organisation d'élections pour décider s'ils vont constituer une coalition de partis et, ensuite, établir non seulement leur liste de candidats, mais aussi l'ordre d'inscription des candidats sur cette liste. Cela pourrait s'avérer être un délai très court. Il sera utile de suivre la situation à l'occasion des élections de 2006 pour déterminer si ces nouvelles dispositions créent ou non des difficultés pour le processus de présentation des candidatures.

53. En vertu de la Loi de 2001, les partis et les coalitions présentant des listes de candidats dans une circonscription plurinominal devaient verser un cautionnement d'un montant égal à 15 000 fois le salaire mensuel minimal⁹. En février 2002, la Cour constitutionnelle a jugé que ce montant n'était pas excessif et que la règle en question n'était pas inconstitutionnelle. Toutefois, on continuait manifestement de trouver ce montant trop élevé; dans sa version initiale (mars 2004), la Loi actuellement en vigueur fixait le cautionnement à 2 500 fois le salaire minimal¹⁰. Dans le texte de 2005, le montant a encore été réduit et il n'est plus que de 2 000 fois le salaire minimal, soit environ 72 000 euros (article 59.1). Cette diminution importante du montant du cautionnement devrait impliquer que les petits partis ne seront pas empêchés de participer à la campagne électorale pour des raisons uniquement financières.

54. Chaque candidat à la députation doit remplir et communiquer à la CEC une déclaration de revenu et de biens (article 60.1). L'article 60.3 autorise la CEC à demander à l'Administration fiscale de vérifier les informations figurant dans cette déclaration. Comme on ne peut pas s'attendre à ce que la CEC vérifie les informations contenues dans chaque déclaration, on recommande que la Loi prévoit les situations dans lesquelles il conviendrait de procéder à ce

⁹ À l'heure actuelle, le salaire mensuel minimal est fixé à environ 36 euros.

¹⁰ La traduction anglaise de la Loi de 2004 (article 46.1) mentionne deux fois et demie le salaire minimal, mais on présume qu'il faut entendre 'deux mille cinq cents fois'.

type de contrôle. À défaut, on risque à tout le moins qu'elle n'utilise son pouvoir discrétionnaire de façon sélective contre les candidats d'un certain parti.

55. Par ailleurs, le texte maintient le même fort degré d'ingérence dans les procédures internes des partis que dans les lois antérieures. C'est ainsi qu'il semble difficile d'accepter qu'une Loi puisse réglementer les procédures de conclusion et le contenu des accords tendant à créer des coalitions de partis ou les modalités de dissolution d'une coalition comme le font de façon exhaustive les articles 56 et 63. Dans cette optique, on pourrait par exemple se demander pourquoi une loi devrait indiquer que *“les partis membres d'une coalition doivent se prononcer sur la dissolution d'une coalition électorale 35 jours au plus tard avant le jour du scrutin”* (article 63.7).

56. On peut en dire autant des processus internes aux partis de présentation des candidatures : participation minimale au congrès du parti, obligation de communication d'informations antérieures sur un tel congrès à la Commission électorale centrale et aux médias, informations concernant les candidats à fournir par le parti considéré (y compris, une fois de plus, les informations sur le niveau d'études, le mois et l'année de naissance, la profession, etc.). Dans un système où les partis s'affrontent librement, il est dans leur intérêt d'informer l'opinion publique sur leurs activités, mais l'État ne devrait pas s'ingérer à ce point dans leurs affaires.

57. L'article 64 énonce plusieurs motifs autorisant l'annulation de l'inscription d'un candidat. Par exemple si un candidat viole les réglementations concernant la campagne électorale, il/elle recevra un avertissement de la Commission électorale centrale. S'il/elle viole ces règles une deuxième fois la Commission électorale centrale peut décider d'annuler l'enregistrement d'un candidat, y compris de celui qui fait partie d'une liste électorale d'un parti (bloque) ou de celui qui se présentant comme un candidat individuel suivant l'article 64.1.10. Les restrictions sur les campagnes électorales sont définies dans l'article 71 de la Loi et l'un d'eux interdit de « distribuer consciemment de fausse information ou de répandre des calomnies sur un parti (bloque), sur un autre sujet du processus électoral ou sur un candidat à la députation » (paragraphe 9). Aucune décision judiciaire n'est requise comme précondition à l'annulation d'une candidature par la CEC comme une sanction de violation de ces provisions. Cette disposition ouvre également les possibilités d'interprétation abusive et semble être en conflit avec le principe de sécurité légitime comme elle laisse une discrétion excessive à un organe administratif – la Commission électorale centrale. La sanction représentée par l'annulation de l'inscription est clairement disproportionnée. Cela peut être également vue comme empiétant sur la liberté d'expression, garanti par l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Il est **recommandé** que la possibilité d'annuler l'inscription d'un candidat soit limitée à la situation où le candidat ne remplit pas les conditions requises à la candidature.

58. Il convient de rapprocher les dispositions de ce chapitre de certaines autres dispositions concernant les candidats. Ainsi, par exemple, le système électoral ne comporte pas de dispositions sur les candidats indépendants. Il s'agit d'un système de représentation proportionnelle à circonscription nationale unique, mais ce système n'exclut pas les candidatures indépendantes et il est possible d'envisager une formule de répartition incluant les candidats indépendants tout comme les partis et les coalitions. La Loi devrait laisser à un candidat indépendant la possibilité de briguer un mandat électif au parlement national de son pays. Le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE reconnaît le droit des citoyens de briguer un mandat politique, à titre individuel ou en qualité de représentant d'un parti ou d'une organisation politique, ce sans discrimination.

7. Campagne électorale (section VIII, articles 65 à 71)

- *Aspects généraux.*

59. Les activités auxquelles donne lieu une campagne électorale sont presque à coup sûr une manifestation du droit individuel à la liberté d'expression et/ou d'association. En vertu de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'Ukraine est tenue de reconnaître ce droit à toute personne relevant de sa juridiction (articles 1, 10 et 11 de la Convention). Toutes restrictions apportées à ce droit doivent être strictement nécessaires dans une société démocratique. Il est difficile de concilier ces principes avec les dispositions de la Loi qui semblent interdire aux mineurs, aux ressortissants de pays étrangers et aux apatrides de participer aux activités prévues dans le cadre d'une campagne électorale (articles 2.7, 66.1, 71.1.1). On pourrait s'autoriser de ces dispositions pour empêcher les parents de participer à un meeting politique avec leurs enfants ou un étranger d'exprimer ses vues sur un parti dans le cadre d'un entretien télévisé. On ne voit vraiment pas comment on pourrait présenter une restriction aussi générale comme nécessaire dans une société démocratique.

60. L'article 71.19, qui interdit de mener la campagne électorale dans les médias étrangers et les médias enregistrés en Ukraine dans lesquels des étrangers détiennent une participation supérieure à 50 % soulève le même type de préoccupations. Il est permis de douter que ladite disposition soit conforme au droit des citoyens de recevoir et de répandre des informations sans considération de frontières énoncé au paragraphe 26.1 du Document de Moscou de l'OSCE¹¹.

61. L'article 71.9 interdit de "dénigrer" un candidat. Cette limitation de la libre expression d'opinions politiques peut empêcher le déroulement d'une campagne vigoureuse. En dehors du contexte d'une campagne politique, un gouvernement peut limiter la liberté d'expression afin de défendre la réputation ou les droits d'autrui¹². Toutefois, s'agissant d'une campagne politique dans laquelle des candidats décident consciemment d'entrer dans la sphère publique pour briguer une charge publique, on ne peut pas appliquer une loi visant à protéger la réputation ou les droits d'autrui pour limiter, diminuer ou supprimer le droit à la liberté d'expression politique¹³.

¹¹ Document de la Réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (10 septembre 1991) : Les États participants 'considèrent que la presse écrite et électronique de leur territoire doit bénéficier d'un accès illimité aux agences de presse étrangères et services d'informations étrangers. L'opinion publique pourra de même librement recevoir et répandre, en dehors de toute ingérence des autorités publiques et sans considération de frontières, des informations et des idées, notamment par les publications étrangères et les émissions de radiodiffusion étrangères. Toute restriction apportée à l'exercice de ce droit sera prescrite par une loi et conformément aux normes internationales'.

¹² *Voir, par exemple, l'article 10(2) de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.*

¹³ *Voir, par exemple, Oberschlick c. Autriche, Dossier n° 6/1990/197/257, Cour européenne des droits de l'homme (23 mai 1991); Lopes Gomes Da Silva c. Portugal, Requête n° 37698/97, Cour européenne des droits de l'homme (28 septembre 2000); Bowman c. Royaume-Uni, Dossier n° 141/1996/760/961, Cour européenne des droits de l'homme (19 février 1998); Incal c. Turquie, Requête n° 41/1997/825/1031, Cour européenne des droits de l'homme (9 juin 1998).*

- *Questions particulières liées à la campagne menée dans les médias*

62. La Loi contient des dispositions assez détaillées concernant la promotion de l'égalité d'accès à la presse écrite et électronique pendant les campagnes électorales. Toutefois, le parlement n'a pas repris à son compte la recommandation faite à plusieurs reprises par le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise tendant à créer une commission indépendante des médias. Il est à nouveau recommandé de créer un tel organe qui serait chargé de superviser l'application de cet aspect de la Loi et de promouvoir la gratuité et l'égalité de l'accès aux moyens publics de radiodiffusion, en faisant en sorte que des entités aussi diverses que les médias, la société civile, l'appareil judiciaire, le gouvernement et les partis politiques puissent s'y faire représenter.

63. Il est également recommandé que la Loi établisse clairement la distinction entre médias privés et médias publics. Les dispositions pouvant être efficaces en ce qui concerne les seconds peuvent l'être nettement moins si on les applique aux premiers.

64. Le principe selon lequel les médias, d'une façon générale, ne peuvent pas refuser d'insérer les annonces politiques de certains partis peut soulever des problèmes (68.9). S'il est vrai que le principe de l'égalité de traitement des partis doit être respecté, il n'en existe pas moins des réalités concrètes (affectant, en particulier, certains médias privés) qui pourraient déboucher sur un refus justifié de la participation à la campagne politique de groupes politiques dont l'idéologie pourrait être contraire à celle des médias considérés.

65. La disposition de 2001 selon laquelle "*les médias publics et communautaires ainsi que leurs responsables, employés et membres de l'équipe de réalisation ... ne sont pas autorisés à faire campagne pour ou contre*" un candidat ou un parti quel qu'il soit (art. 56.4) a été remplacée par une interdiction (art. 71.6) visant "*les médias, leurs responsables et les membres de leur équipe de réalisation*" en général et non pas, comme précédemment, les médias "*publics et communautaires*". Cette disposition, qui aurait pu soulever des problèmes au regard de certains droits fondamentaux – en particulier de tous ceux qui protègent les libertés de pensée, d'expression et de la presse, la liberté personnelle et les droits de propriété privée – a été de nouveau modifiée le 17 novembre 2005 à la suite des intenses pressions exercées par des journalistes, des ONG et des médias. Le nouvel art. 71.6 clarifie la question en précisant qu'il est interdit aux personnes susvisées "*de faire campagne pour ou contre des partis (coalitions de partis) ou leurs candidats à la députation, de diffuser, à titre gratuit ou onéreux, le coût étant pris en charge par des sources non prévues par la loi, des informations ayant le caractère d'une annonce publicitaire politique, ou de diffuser une information quelconque en vue de convaincre les électeurs de voter 'pour' ou 'contre' tel ou tel sujet du processus électoral*". Néanmoins, on pourrait fournir des éclaircissements sur les modalités d'application de cette disposition au cas de médias ayant des liens avec des forces politiques différentes.

66. Comme l'article 71.6, l'article 71.10 a été de nouveau modifié le 17 novembre 2005 à la suite de pressions exercées par des journalistes, des médias et des ONG. Cette modification a confié aux tribunaux la responsabilité de l'application de la Loi et de l'imposition éventuelle de sanctions contre les médias (art. 71.10), responsabilité qui était jusque-là exercée par la CEC et les commissions électorales. Ce système est plus conforme aux normes européennes.

67. L'article 71.12 accorde à un parti politique, une coalition et un candidat à la députation le "droit de répondre" à des informations publiques publiées par les médias si les informations en question sont "*considérées comme erronées par un parti (coalition) ou un candidat*". Ce "droit de réponse" peut représenter un mécanisme appropriée par le jeu duquel les parties lésées peuvent faire corriger d'éventuelles erreurs, mais le libellé de l'article 71 pourrait constituer un fardeau excessif pour les médias dans la mesure où il pourrait permettre à un candidat de considérer subjectivement une information vraie comme "fausse" et, ce faisant, d'obtenir un accès gratuit aux médias pour "répondre" à l'information qu'il considère comme "fausse".

68. L'interdiction de la publication des résultats des sondages d'opinion pendant les 15 jours précédant le jour du scrutin (article 71.20) porte sur une période trop longue. Il conviendrait de ramener cette période de 15 jours à une durée plus raisonnable.

8. Garanties (section IX, art. 72 à 77)

69. La Loi prévoit de nombreux mécanismes destinés à renforcer la transparence du processus électoral, à promouvoir la mise en oeuvre de la responsabilité et à assurer la sécurité des bulletins de vote et le secret du vote. Il s'agit des mécanismes suivants :

- a. Chaque parti ou coalition de partis enregistré est autorisé à envoyer un représentant aux réunions de la CEC pendant la campagne électorale (articles 34.1 et 72.1). Ces représentants peuvent participer aux travaux de la CEC, mais non au processus décisionnel : ils n'ont qu'un rôle consultatif. De la sorte, néanmoins, chaque parti est représenté, à l'occasion de faire valoir ses vues et peut prendre connaissance des documents examinés par la CEC. Il est recommandé d'inclure dans la longue liste de droits accordés aux représentants des partis à la CEC celui d'être avisé à l'avance des réunions de la CEC (voir article 72.14).
- b. Des observateurs officiels sont autorisés à assister à la plupart des réunions des commissions électorales et à observer toutes les opérations de vote et de décompte des voix, y compris l'utilisation des urnes itinérantes. Afin d'éviter tout doute, l'article 82.3 devrait préciser que les observateurs sont autorisés à assister à la réunion essentielle des CEBV tenue 45 minutes au moins avant le début du scrutin, lors de laquelle les urnes sont vérifiées et scellées.
- c. Les trois membres des CEBV qui accompagnent l'urne itinérante doivent représenter différents partis ou coalitions (article 84.10).
- d. La présence de représentants des médias sert à renforcer encore la transparence du processus électoral.
- e. Il existe trois catégories d'observateurs officiels : les observateurs désignés par les partis et les coalitions participant à l'élection, les observateurs internationaux et, pour la première fois, des observateurs représentant des organisations publiques (non partisans) (article 34.3.3). C'est là une initiative particulièrement heureuse qui met la législation en conformité avec les engagements pris par l'Ukraine en vertu du paragraphe 8 du Document de Copenhague.

- f. L'emploi de protocoles détaillés et de tableaux récapitulatifs permet à tous les participants au processus de vérifier par recoupements les résultats aux différents niveaux. La Loi fait obligation d'afficher rapidement et publiquement une copie de chaque procès-verbal. Les observateurs officiels peuvent recevoir une copie certifiée conforme des procès-verbaux de résultats. Il ressort clairement des articles 89.9 et 93.10 que les observateurs internationaux peuvent recevoir des copies des procès-verbaux des CEBV et des CED, mais ce droit n'est pas mentionné dans la liste des droits qui figure à l'article 77.6, à moins, naturellement, qu'il ne s'agisse d'une erreur de la traduction anglaise. Si tel n'est pas le cas, ce droit doit être inséré¹⁴.
- g. La Loi fait obligation à la CEC de publier sur son site Web un certain nombre d'informations essentielles relatives aux bulletins de vote, aux bulletins de vote par correspondance, aux procès-verbaux, etc., ce qui améliore sensiblement la transparence de l'administration électorale¹⁵. Malheureusement, la Loi n'impose pas la publication dans des délais appropriés des résultats détaillés par bureau de vote.

70. Le caractère détaillé des informations données dans l'article 72 de Loi sur les représentants des partis est inhabituel. Au sein de la Commission électorale centrale, ces représentants ont bien un droit de "vote consultatif" (72.1). Tous les représentants des partis doivent être "*approuvés par l'organe exécutif central d'un parti*" (72.5, d'où empiètement sur l'organisation interne des fonctions au sein du parti) et peuvent être rappelés par le même organe (articles 72.5 et 11). Les paragraphes 3 et 7 de ce même article réglementent l'inscription des représentants aux différents niveaux de façon presque aussi détaillée que pour les demandes des partis.

71. On peut souligner que l'article 73.1, qui stipule que les candidats ont le droit d'être "*dégagés de l'obligation de s'acquitter de leurs fonctions ou de leur service*", réfère au cas d'un candidat "qui est Président de l'Ukraine ou un député national". Il est évident que ces deux fonctions ne peuvent pas faire l'objet d'un traitement égal : le Président est le chef de l'État et cette fonction institutionnelle devrait éventuellement être maintenue à l'écart de la lutte politique dont les élections législatives sont l'enjeu.

72. En ce qui concerne les dispositions relatives aux observateurs officiels, on pourrait améliorer le texte de la Loi en évitant les répétitions inutiles. Au lieu de définir un ensemble de droits communs à tous les observateurs pour aborder ensuite les droits spécifiques des différents groupes entre lesquels ils se répartissent (observateurs des partis, des organisations publiques, d'États étrangers et d'organisations internationales), la Loi consacre des articles spécifiques à chacune de ces catégories, ce qui l'amène à répéter les mêmes dispositions pour chacune d'entre elles (voir, par exemple, les articles 75.1 et 72.2; 75.7, 76.11 et 77.6; 75.9 à 11 et 76.14 à 16).

73. Certains autres points peuvent poser problème : la règle selon laquelle les organisations publiques doivent être enregistrées depuis deux ans pour avoir le droit d'avoir des observateurs officiels, et les dispositions extrêmement détaillées concernant la procédure de désignation des observateurs (au sujet, notamment, des signatures de personnes qualifiées, les sceaux, les copies certifiées devant notaire des statuts de l'organisation ... aspects qui n'ont pas besoin d'être réglementés par une loi).

¹⁴ La disposition correspondante concernant les observateurs des partis et les observateurs des organisations publiques apparaît dans les articles 75.7.8 et 76.11.5, respectivement.

¹⁵ En particulier, voir art. 42.26, 79.5, 82.13, 92.2, 94.5 et 96.12.

74. D'ailleurs, en vertu de la Loi, une organisation publique ne peut être autorisée à observer une élection que s'il s'agit de l'une des missions qu'elle a vocation à remplir conformément à ses statuts, et que si elle a été enregistrée au moins deux ans avant le jour du scrutin (article 76.1). La première règle n'est pas rare et vise probablement à faire en sorte que le nombre d'observateurs officiels ne soit pas si important qu'il entrave l'action des commissions électorales. Toutefois, la seconde va créer des obstacles injustifiés pour les élections de 2006. Vu que les modifications de 2005 donnent pour la première fois la possibilité d'organiser une observation nationale non partisane des élections en Ukraine, il pourrait être peu probable que les organisations publiques aient fait en grand nombre de l'observation d'élections l'une des missions inscrites dans leurs statuts ou même qu'une seule l'ait fait. Plutôt que d'exclure les observateurs nationaux jusqu'en 2011, il serait au plus haut point souhaitable d'adopter des dispositions transitoires afin d'atténuer l'effet de la règle existante et de permettre aux observateurs nationaux de jouer un rôle en 2006, ce qui permettrait d'appliquer plus tôt le paragraphe 8 du Document de Copenhague de l'OSCE. Étant donné qu'il faudra abroger la disposition relative au blocage qui figure dans les Dispositions finales de la Loi (voir plus haut), il faut espérer qu'une telle disposition transitoire sera adoptée.

75. Les observateurs officiels sont autorisés à prendre des photographies et à effectuer des enregistrements sonores et vidéo des opérations de vote sans porter atteinte au secret du vote. Cette disposition comporte un risque évident, celui de voir des enregistrements de ce type compromettre en fait le secret du vote ou, ce qui est encore plus probable, créer un sentiment d'intimidation chez les électeurs. Il faut s'attendre à ce que cette disposition cause plus de tort qu'elle ne fasse de bien; elle devrait donc être supprimée. Une disposition qui permettrait à des représentants accrédités des médias de faire un usage limité de leurs appareils de prise de vues serait plus indiquée.

76. L'article 34 limite le droit de participation à une réunion de la CEC sans invitation ou autorisation expresse aux : 1) candidats et représentants autorisés, 2) observateurs officiels envoyés par des États étrangers et des organisations internationales et 3) représentants des médias. La CEC étant la plus haute autorité de l'administration électorale du pays, il faudrait envisager de donner aux citoyens ukrainiens la possibilité d'observer le déroulement de ses réunions publiques. En outre, il n'y a aucune raison d'exclure les observateurs non partisans de ces réunions.

9. Procédure de vote et dépouillement (section X, art. 78 à 101)

77. Avant le début du scrutin, chaque CEBV doit communiquer à la CED le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale, le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale concernant la procédure du vote itinérant et le nombre d'électeurs inscrits sur la liste établie sur la base des bulletins de vote par correspondance (article 82.11). La CED doit transmettre ces informations à la CEC au plus tard le jour du scrutin à 10 heures (article 82.13). Cela s'inscrit dans le cadre du renforcement de la responsabilisation en ce qui concerne les opérations de vote utilisant des urnes itinérantes et des bulletins de vote par correspondance. Afin d'éviter tout doute, il pourrait être judicieux de mentionner les modes de communication pouvant être mises en oeuvre par les CEBV à cette fin (la Loi précise déjà les modes de communication pouvant être utilisés par les CED). Par ailleurs, la Loi devrait autoriser les candidats, les observateurs officiels et les représentants des médias à recevoir cette information dans les CEBV et les CED. Il en va de même des informations analogues que les CEBV et le CED sont tenues de transmettre à la fin de la journée du scrutin en vertu des articles 83.13 et 92.2.

78. Le projet n'élimine pas la possibilité de voter contre tous les candidats. C'est là une option inhabituelle dans les régimes démocratiques établis. Elle risque de renforcer l'indifférence politique parmi la population. Elle peut également donner aux électeurs l'illusion de s'être exprimés de manière cohérente alors que leur vote ne modifie en rien le cours des choses. Il est recommandé d'éliminer cette option lors de la consultation.

79. La Loi de 2005 permet désormais aux électeurs handicapés ou âgés de demander à faire inscrire leur nom sur la liste des électeurs utilisant les urnes itinérantes. Elle a ainsi amélioré le dispositif antérieur, selon lequel les invalides ayant de graves problèmes de mobilité devaient demander à utiliser une urne itinérante à chaque nouvelle consultation. Il est toujours possible de faire une demande d'utilisation des urnes itinérantes pour telle ou telle consultation. En ce qui concerne les élections législatives, les demandes de ce type doivent être reçues à 20 heures le vendredi précédant le jour du scrutin (article 84.5). Dans sa version de 2001, la Loi faisait obligation aux membres des CEBV transportant l'urne itinérante d'emporter un nombre de bulletins de vote égal au nombre des électeurs inscrits sur la liste spéciale des électeurs utilisant les urnes itinérantes. Cette disposition semble avoir été supprimée (voir article 84.12). On pourrait y ajouter un petit nombre, à préciser, de bulletins supplémentaires au cas où les électeurs concernés émettraient par inadvertance un vote nul.

80. Les dispositions relatives aux procédures de dénombrement des suffrages et de détermination des résultats de l'élection ont été très remaniées dans la Loi de 2005. Il existe à présent un grand nombre de garanties de la mise en oeuvre de la responsabilité. Les procédures sont devenues plus complexes (le nombre d'éléments d'information devant figurer sur le procès-verbal de la CEBV est passé de 8 à 19, par exemple) et les membres des CEBV et des CED devront acquérir un complément de formation, en particulier sur cette question. C'est par ailleurs une raison supplémentaire de réduire à 2 000 le nombre maximal d'électeurs, comme l'avait précédemment recommandé le BIDDH de l'OSCE.

81. L'article 88.20 réfère à une opération de vérification particulière à laquelle la CEBV doit procéder dans le cadre du décompte des voix. Il dispose que la CEBV *peut* recompter les bulletins de vote si les chiffres ne concordent pas. La Loi devrait sans doute stipuler que la CEBV *doit* procéder au recomptage et, éventuellement, qu'elle peut procéder à plusieurs recomptages afin de rapprocher les chiffres.

82. Dans son rapport final sur les élections présidentielles de 2004, le BIDDH de l'OSCE a recommandé que les procès-verbaux de résultats indiquent le nombre des électeurs utilisant les urnes itinérantes et le nombre de ceux qui votent par correspondance. Cette idée a été retenue : ces données figureront désormais sur les procès-verbaux des CEBV et des CED pour les élections législatives (articles 89.2 et 93.1). C'est un nouveau pas encourageant sur la voie de la mise en oeuvre de la responsabilité dans un domaine auquel on accorde une grande importance.

83. L'article 90 autorise (mais, semble-t-il, n'oblige pas) les CEBV à invalider purement et simplement l'élection dans leur secteur au motif que des violations de la Loi ont été commises qui ne permettent pas aux résultats de refléter exactement la volonté des électeurs. C'est là une décision qui est très probablement du seul ressort d'un tribunal.

84. On peut également reprocher à l'article 90 de fonder une telle décision notamment sur le fait que les irrégularités qui se sont produites représentaient plus de 10% du nombre des électeurs ayant reçu un bulletin de vote dans le bureau de vote en question. Un tel seuil arbitraire au-delà duquel les irrégularités deviennent inadmissibles ne sert à rien. En fait, il établit un niveau de tolérance de la fraude qui se saurait être compatible avec le déroulement normal d'une élection. Par principe, les résultats d'une élection ne devraient être annulés par un juge que si l'étendue de la fraude ou des autres irrégularités ne permet pas de déterminer l'issue véritable de l'élection. Au demeurant, il est permis de douter que le seuil des 10 % soit conforme à l'arrêt de la Cour suprême qui a, en 2005, invalidé les résultats du second tour des élections présidentielles. Dans le cas des élections présidentielles contestées de 2004, dont les résultats ont donné lieu à un recours devant la Cour suprême de l'Ukraine, l'un des arguments avancés contre l'invalidation des résultats du second tour consistait à dire que le seuil des 10 % n'avait pas été atteint dans certains bureaux de vote. Rejetant cet argument, la Cour suprême a jugé que les articles 8, 71, 103 et 104 de la Constitution ukrainienne et l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales exigeaient l'octroi d'un recours pour violation du droit de suffrage, que le seuil de 10 % ait ou non été atteint. Le fait de maintenir ce seuil de 10 % dans la Loi semble donc incompatible avec l'arrêt de 2005 de la Cour suprême.

85. Il est hautement souhaitable que la CEC publie en temps utile sur son site Web tous les résultats des CEBV et des CED. Cela renforcerait sensiblement la transparence et la confiance de l'opinion dans le processus électoral et serait entièrement conforme à l'esprit du paragraphe 7.4 du Document de Copenhague de l'OSCE¹⁶.

86. L'article 96, par. 3 dispose que "*les candidats à la députation inscrits sur les listes d'un parti (ou d'une coalition) ayant obtenu au moins trois pour cent des voix dans le cadre de la consultation organisée dans la circonscription nationale ont le droit de participer à la répartition des sièges de député*". Au vu de la pratique suivie dans différents pays, un seuil échelonné entre 3 et 5 % est en principe approprié.

87. L'article 98.1 stipule que les partis ayant atteint le seuil minimal de trois pour cent des suffrages exprimés et participant de ce fait à la répartition des sièges ont également droit au remboursement de leurs dépenses "à hauteur du montant de leurs dépenses effectives, mais en tout état de cause d'un montant ne pouvant dépasser 100 000 fois le salaire minimal". Il convient de noter que, selon les paragraphes 7 et 8 de l'article 98, ce remboursement peut intervenir presque un an après le jour du scrutin. En fait, "*les crédits affectés au remboursement des dépenses liées au financement des campagnes électorales des partis ... sont inscrits dans la Loi ukrainienne relative au budget au titre de l'exercice suivant l'année de l'élection des députés*" et ces "*crédits affectés au remboursement ... sont virés au compte des partis en question ... 30 jours au plus tard à compter de la date d'adoption de*" ladite Loi¹⁷, délai qui peut aussi impliquer un problème financier ... et qui pourrait être particulièrement long en cas d'élections extraordinaires non prévues.

¹⁶ Les États participants 'veillent à ce que le vote ait lieu au scrutin secret ou selon une procédure de vote libre équivalente et que les voix soient comptées et annoncées honnêtement et les résultats officiels rendus publics'.

¹⁷ Paragraphes 7 et 8 de l'article 98 (c'est nous qui soulignons), selon le système déjà institué par la Loi de 2004 (art. 79). Il convient de ne pas perdre de vue que les élections ordinaires doivent se tenir "le dernier dimanche de mars de la dernière année du mandat de la *Verkhovna Rada*" (art. 16.1).

10. Élections extraordinaires (section XI, art. 102)

88. L'article unique de ce chapitre est destiné à régir l'ensemble du processus électoral dans le cas où les électeurs sont convoqués "*par le Président ukrainien sur la base et selon la procédure fixées par la Constitution*" (art. 15.3). Ces élections "*ont lieu le dernier dimanche d'une période de 60 jours suivant la publication*" du décret présidentiel, ce qui instaure un processus électoral plus court puisqu'il dure entre 55 et 60 jours environ (art. 16.3 et .4).

89. Dans ces circonstances, "*les districts électoraux et les bureaux de vote mis en place à l'étranger aux fins des élections législatives précédentes sont utilisés*" (102.1); et les "*listes d'électeurs des bureaux de vote ordinaires sont établies et produites conformément aux procédures fixées*" par la Loi ukrainienne relative aux listes électorales (102.8). Pour le reste, les commissions électorales de district sont créées 50 jours au plus tard avant le jour du scrutin; les bureaux de vote ordinaires et spéciaux sont créés 19 jours au plus tard avant le jour du scrutin et les commissions de bureau de vote 12 jours au plus tard avant la même date.

90. Ainsi, avant des élections imprévues, la Loi propose un modèle de substitution permettant de mieux gérer les phases les plus difficiles du processus électoral que le modèle ordinaire. C'est quelque chose dont il faudrait tenir compte si, à l'avenir, le parlement ukrainien décidait de réformer sa procédure électorale.

11. Système de recours contre les décisions (section XII, art. 103 à 117)

91. La Loi comporte (depuis la réforme de 2004) une section spécialement consacrée aux recours formés contre les décisions. La Loi conserve la double possibilité de recourir devant une commission électorale ou un tribunal, au gré du requérant (art. 105.2) et elle prévoit la possibilité de former un recours contre une personne physique ou une personne morale (art. 104.3).

92. La Loi énumère les personnes ou entités qui ont le droit de déposer une réclamation (article 103) au lieu de former un recours en invoquant l'existence d'un droit violé ou d'un intérêt légitime. Pareille approche n'est pas optimale dans certaines situations. Beaucoup de pays octroient le droit de former un recours contre les décisions des commissions électorales à toute personne dont les droits ont été violés. En vertu du texte actuel, il n'est pas certain qu'il faille que les droits de la personne ou de l'entité qui dépose la réclamation aient été violés (sauf lorsque la réclamation émane d'un électeur). D'un autre côté, certaines personnes dont les droits ont pu être violés peuvent ne pas pouvoir déposer une réclamation ou leurs droits sont à tout le moins incertains au regard de la Loi actuelle (un candidat éventuel ou une organisation de presse, par exemple).

93. Un deuxième motif de préoccupation qui subsiste est constitué par les délais de dépôt des réclamations. Il est certes nécessaire d'imposer des délais et il y a naturellement lieu d'éviter que ne traînent en longueur les contestations et les procédures judiciaires tandis que l'on attend de pouvoir déterminer les résultats de l'élection. Les délais à respecter ne devraient toutefois pas être restrictifs au point de compromettre les chances de pouvoir régler de façon équitable une réclamation légitime. Ainsi, par exemple, les réclamations doivent être déposées devant une commission électorale ou un tribunal dans les cinq jours qui suivent la date de la décision, de l'acte ou de l'omission illicite contestée, voire dans un délai encore plus court dans le cas d'événements s'étant produits avant le jour du scrutin ou ce jour-là (article 106). Cela peut donner lieu à des injustices lorsque, par exemple, l'auteur de la réclamation n'est pas

immédiatement au fait des conséquences de l'événement litigieux ou se trouve dans l'incapacité, pour des raisons indépendantes de sa volonté, de déposer une réclamation dans les délais fixés. Il faudrait envisager de faire une exception à ces limites de temps en prorogeant le délai dans les cas où l'auteur de la réclamation ne pouvait pas connaître l'existence d'une violation en exerçant une diligence raisonnable et où l'intérêt de la justice et du public commande que la date limite soit repoussée dans la mesure où il était impossible de s'aviser de la violation avant cette date.

94. Il importe également que la CEC ne détermine les résultats définitifs de l'élection qu'une fois qu'elle a pris connaissance des décisions rendues au sujet de toutes réclamations déposées devant les commissions électorales et les tribunaux qui sont susceptibles d'influer sur l'issue de l'élection.

95. La Loi maintient en place le système selon lequel une réclamation peut être déposée soit devant un tribunal, soit devant une commission électorale supérieure. Cela peut poser un problème dans la mesure où différentes instances de recours en matière électorale peuvent être saisies simultanément des mêmes questions. La commission électorale ne peut suspendre la procédure que si la "même réclamation" a été déposée devant un tribunal (article 105.4). Si des personnes différentes contestent des violations similaires, on ne voit pas bien comment les réclamations peuvent être considérées comme les "mêmes". La procédure de recours devrait favoriser un processus plus uniforme de règlement des réclamations électorales. Le Code de bonne conduite en matière électorale dispose ce qui suit :

*"... il faut absolument que les dispositions en matière de recours, et notamment de compétence et de responsabilités des diverses instances, soient clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours. Le risque de déni de justice est en effet accru s'il est possible de recourir alternativement auprès des tribunaux et des commissions électorales ..."*¹⁸

96. Pour renforcer la transparence du processus de dépôt de réclamations et de recours, un moyen simple mais pouvant s'avérer très efficace consisterait à demander à la CEC de rendre accessible au public son registre de réclamations, y compris la décision de la CEC concernant les réclamations qu'elle aurait examinées. Le cas échéant, les documents correspondants devraient garantir la protection de la vie privée des personnes associées à une réclamation. Une telle mesure permettrait de se faire facilement une idée de la mesure dans laquelle des réclamations sont déposées devant la CEC, de la nature de ces réclamations et de la façon dont la CEC y donne suite.

12. Archivage de la documentation électorale et dispositions finales (sections XIII, art. 118, et XIV)

97. La dernière section "ordinaire" de la Loi régit l'archivage et l'accessibilité de la documentation électorale et d'autres articles se rapportant aux élections, qui sont versés en particulier aux Archives nationales et aux archives locales. Il s'agit bien évidemment d'une question nouvelle dont l'insertion dans l'instrument juridique à l'examen semble n'avoir guère de raison d'être.

¹⁸ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD (2002) 23 rev), rapport explicatif, par. 97; cf. le Code de bonne pratique, par. II.3.3.c.

98. S'agissant des dispositions finales, la deuxième prévoit que *“les dispositions de la présente Loi peuvent être modifiées ou complétées 240 jours au plus tard avant le jour de l'élection des députés nationaux en 2006”*. Tout en restant conforme au principe de stabilité du droit électoral défendu par la Commission de Venise¹⁹, cette disposition pourrait néanmoins être trop rigide et causer des problèmes pratiques si elle est utilisée à l'appui de visées partisanses.

99. Enfin, on notera que cette Loi déclare “nulle et non avenue” la Loi précédente, celle de 2004. Pourtant, elle a remplacé en fait le texte de 2001, dans la mesure où la Loi adoptée en 2004 devait entrer en vigueur le 1er octobre 2005, et elle a donc été remaniée avant cette date, qui est maintenue dans le texte à l'examen.

IV. Observations finales

100. Les modifications apportées en 2005 remédient à certains des défauts signalés dans l'avis de la Commission de Venise relatif à la Loi de 2001²⁰ et dans le rapport final du BIDDH de l'OSCE sur les élections présidentielles de 2004. Certains défauts demeurent, comme la règle qui veut que les partis soient enregistrés un an avant le scrutin s'ils veulent présenter des candidats (art. 10.2 et 55.1 du texte de 2005; 38.1 du texte de 2001)²¹, ou la limitation du droit d'être élu aux personnes résidant en Ukraine depuis au moins cinq ans (art. 9.1 du texte de 2005; 8.1 du texte de 2001).

101. Les domaines dans lesquels la Loi gagnerait à être encore remaniée sont notamment les suivants :

- a. Les nouvelles listes électorales générales établies sur une base territoriale sous forme électronique devraient être fusionnées en une liste électorale nationale.
- b. La Loi devrait offrir aux candidats indépendants la possibilité de briguer un mandat électif à la Rada suprême, conformément au paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE.
- c. La Loi devrait assurer une meilleure protection des droits des candidats, notamment en supprimant l'interdiction systématique de se présenter aux suffrages des électeurs qui frappe les personnes ayant été condamnées et les dispositions les plus rigoureuses concernant l'annulation de l'inscription des candidats.
- d. La Loi devrait préciser les situations dans lesquelles un parti politique ou une coalition peut modifier l'ordre d'inscription des candidats sur leur liste ou en “radier” un candidat après l'avoir inscrit.

¹⁹ Ibidem, point II.2.b et rapport explicatif, points 63 et ff.

²⁰ CDL-INF (2001)22.

²¹ À cet égard, et incidemment, les art. 10.2 et 55.1 du texte 2005 et l'art. 42.1 de la Loi de 2004 réfèrent aux partis enregistrés “365 jours au plus tard avant” le jour du scrutin, alors que la Loi de 2001 indiquait “un an avant le jour du scrutin” (art. 38.1). On se demande s'il n'aurait pas mieux valu conserver cette dernière expression... puisque une année sur quatre a 366 jours.

- e. La Loi devrait étendre l'éventail des personnes qui ont le droit d'observer les réunions de la Commission électorale centrale et y inclure des observateurs nationaux non partisans.
- f. Il conviendrait de réexaminer les sanctions pouvant être infligées aux médias qui violent les règles applicables à la campagne électorale.
- g. Il y aurait lieu de préciser et d'étoffer les dispositions relatives au financement des campagnes électorales. Afin de permettre au public d'avoir accès en temps utile aux informations relatives au financement d'une campagne, la Loi devrait instituer l'obligation de communiquer, avant et après chaque consultation, dans leur intégralité, les sources et les montants des contributions financières et les types et montants des dépenses engagées au titre de ladite campagne.
- h. Une fois imprimés, les bulletins de vote ne doivent pas être corrigés à la main. Le risque d'erreur accidentelle ou délibérée est manifeste et bien réel. Le retrait d'un parti ou d'une coalition ou son exclusion du processus électoral devrait plutôt faire l'objet d'une large couverture médiatique et être mentionné par voie d'affiches apposées dans les bureaux de vote.
- i. L'utilisation de caméras vidéo et d'appareils photo par des observateurs des partis et d'autres observateurs risque de porter atteinte au secret du vote et de créer une atmosphère d'intimidation.
- j. Il est recommandé de supprimer l'option du vote "contre tous" dans la mesure où elle peut déboucher sur des suffrages à caractère mal déterminé.
- k. Une disposition rendant obligatoire ou possible l'invalidation des résultats d'une élection lorsqu'il est avéré que les irrégularités ont représenté 10 % du nombre des électeurs ayant reçu un bulletin de vote est arbitraire et crée en fait un niveau de tolérance de la fraude.
- l. Les résultats détaillés, en particulier ceux des CEBV, devraient être publiés sur le site Web de la CEC en temps utile, de préférence dès qu'ils ont été centralisés au niveau des CED.
- m. La CEC devrait publier son registre des réclamations électorales, en assurant comme il se doit la protection des données et informations à caractère personnel, ainsi que les décisions qu'elle rend au sujet de ces réclamations.
- n. Il s'impose de modifier le Code de répression des infractions administratives et le Code pénal pour y insérer une série de sanctions appropriées en cas d'inobservation de la Loi.
- o. Afin d'éviter tout conflit de compétences, il ne devrait pas être possible de choisir entre un recours formé devant une commission électorale supérieure et un recours formé devant un tribunal.

102. Par ailleurs, s'agissant de l'application de la Loi examinée, on peut faire les observations générales suivantes :

- a. Il convient d'affecter des ressources à l'information des électeurs, non seulement pour les familiariser avec le nouveau système électoral, mais aussi pour leur faire mieux comprendre leurs droits et les procédures applicables aux campagnes électorales et au déroulement du scrutin.
- b. Il faudra également prévoir des ressources importantes pour assurer une formation spécialisée dans le fonctionnement de la nouvelle Loi. Une formation de ce type devra être fournie aux membres de l'appareil judiciaire, aux administrateurs électoraux de tous niveaux (y compris les bureaux de vote) et aux agents de l'administration centrale et locale qui sont notamment chargés de faciliter l'organisation d'activités électorales et d'animer les campagnes électorales.
- c. Le parlement devra appliquer un programme législatif actif en veillant à ce que tous les instruments législatifs prévoient les mécanismes nécessaires pour bien appliquer et faire respecter la Loi. Sur ce point, il importe tout particulièrement d'insérer dans le Code pénal et le Code de répression des infractions administratives des sanctions appropriées en cas d'inobservation de la Loi. À l'heure actuelle, le Code pénal ne prévoit d'infliger que des sanctions extrêmement limitées aux personnes qui en violent les dispositions (voir articles 157 à 159 du Code).
- d. Le caractère minutieux de l'actuelle réglementation des élections législatives rend d'autant plus impérieuse la codification de l'ensemble de la législation électorale ukrainienne sous la forme d'un Code électoral unifié. En l'absence d'un tel Code, il sera difficile de dégager des pratiques cohérentes en matière d'administration des élections et, en l'absence de cohérence, il sera malaisé de promouvoir l'information et la sensibilisation des administrateurs électoraux, des agents de l'administration centrale et locale et des membres de l'appareil judiciaire dans le domaine des procédures électorales.
- e. Le parlement devrait envisager de donner effet à la recommandation faite à maintes reprises par le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise tendant à la création d'une commission indépendante des médias.

V. Conclusions

103. La Loi du 7 juillet 2005 N° 2777-IV présente un cadre d'organisation des élections législatives. Dans son libellé actuel, la Loi est beaucoup plus détaillée que le texte adopté en 2004. Un certain nombre de dispositions nouvelles ont été incorporées et un grand nombre des dispositions existantes ont été étoffées. Certains de ces changements donnent suite à des propositions du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise.

104. Le texte de la Loi améliore la réglementation de la composition des commissions électorales, de l'organisation des bureaux de vote, de la campagne électorale, de l'utilisation des urnes itinérantes et des bulletins de vote par correspondance et du statut de observateurs nationaux non partisans, entre autres questions.

105. Toutefois, la Loi continue de réglementer à l'excès certains aspects de l'administration électorale et un certain nombre de ses dispositions demeurent discutables. Cela pourrait créer des problèmes d'application pratique de la Loi lors des prochaines élections à la Rada prévues pour mars 2006.

106. Certaines dispositions spécifiques, telles que les restrictions imposées contre les médias au titre de la couverture des campagnes électorales et les sanctions pour violation des règles régissant le déroulement de ces campagnes pourraient ne pas être compatibles avec les normes du Conseil de l'Europe dans le domaine de la liberté d'expression.

107. Le parlement ukrainien devrait à l'avenir déterminer également s'il ne serait pas possible de fusionner les diverses dispositions électorales en un code électoral unifié. Beaucoup de dispositions de différentes lois réglementant divers types d'élections ont un caractère répétitif. D'un autre côté, la nature complexe et extensive de ces dispositions est une source de confusion au niveau de l'application des procédures. Il conviendrait dans toute la mesure possible d'éviter pareilles incohérences.

Annexe 1 : Calendrier et dates limites (élections ordinaires)

<i>Jours avant le scrutin</i>	<i>événement/date limite</i>	<i>Article</i>
365	Le parti politique se fait enregistrer pour pouvoir présenter des candidats	55.1
240	Dernier jour pour la présentation d'amendements à la Loi	Paragraphe 2 des dispositions finales
1er octobre de l'année précédente	Établissement des listes électorales générales	39.1
125	La CEC annonce le début du processus électoral	16.2
120	Début du processus électoral	16.2
119	Premier jour pour la présentation des candidatures par les partis ou coalitions	55.3 65.1
	(La campagne commence pour un parti ou une coalition dès que la CEC a enregistré ses candidats)	
110	La CEC achève la mise en place des districts électoraux territoriaux	18.4
90	Dernier jour pour la présentation des candidatures	55.3
75	Nouvelle présentation des candidatures (la CEC a 7 jours pour se prononcer sur la demande initiale)	62.3
71	Examen par la CEC des candidatures resoumises	62.3
68	Les partis présentent la candidature des membres des CED	27.4
60	La CEC désigne les membres des CED	27.1
50	Les CED mettent en place les secteurs (bureaux de vote)	19.5
45	Les partis présentent la candidature des membres des CEBV	28.6
35	Les CED désignent les membres des CEBV	28.1
30	Les CED transmettent les listes électorales de secteur aux CEBV	41.8
10	Impression des bulletins de vote	79.1
24 heures dans la nuit du vendredi au samedi précédant le jour du	Fin de la campagne	65.2

***Jours avant événement/date limite
le scrutin***

Article

scrutin

0 (dimanche) Élection