



Strasbourg, le 20 janvier 2006

Avis n° 338 / 2005

CDL-AD(2006)003  
Or. angl.

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

**AVIS CONJOINT**  
**SUR LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AU REGISTRE**  
**ÉLECTORAL D'ÉTAT DE L'UKRAINE,**  
**soumise par MM. O. Zadorozhny et Yu. Klyuchkovsky,**  
**députés du Peuple de l'Ukraine**

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

Adopté par le Conseil des élections démocratiques  
lors de sa 15<sup>ème</sup> réunion  
(Venise, 15 décembre 2005)  
et la Commission de Venise  
lors de sa 65<sup>ème</sup> session plénière  
(Venise, 16 et 17 décembre 2005)

Sur la base des observations de

**M. Angel SANCHEZ NAVARRO (membre suppléant, Espagne)**  
**M. Joseph MIDDLETON (expert – OSCE/BIDDH)**

## **I. Introduction**

1. En avril 2005, le ministre ukrainien de la Justice a sollicité un avis sur la proposition de Loi relative au registre électoral d'Etat de l'Ukraine.

2. Le présent avis est basé sur les observations de MM. Joseph Middleton (expert auprès du Bureau des Institutions Démocratiques et des Droits de l'Homme (BIDDH) de l'OSCE) et Angel Sanchez Navarro (membre suppléant de la Commission de Venise, Espagne), formulées à partir d'une traduction anglaise de la Loi fournie par le Ministère ukrainien de la Justice.

3. L'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15<sup>ème</sup> réunion (Venise, 15 décembre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 65<sup>ème</sup> session plénière (Venise, 16 et 17 décembre 2005).

## **II. Observations générales**

4. La Loi examinée vise à créer un registre électoral national unique en Ukraine. Elle fait également appel dans une certaine mesure à la participation active des électeurs en ce qu'ils prennent eux-mêmes l'initiative de leur inscription, un procédé entièrement nouveau dans le contexte ukrainien.

5. En Ukraine, il existe une nette distinction entre les notions de « liste électorale » (*spysok vybortsiv*) et de « registre électoral » (*reestr vybortsiv*). Normalement, comme cela est encore le cas dans la Loi relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine, telle que modifiée en juillet 2005 (CDL-EL (2005) 054), les informations concernant les électeurs sont consignées dans des « listes électorales » non permanentes créées *ex nihilo* pour chacune des élections selon un calendrier et des modalités qui leur sont propres.

6. La proposition de Loi ukrainienne « relative au registre électoral d'Etat de l'Ukraine » est une tentative visant à instaurer un système entièrement nouveau permettant l'inscription des électeurs sur un « registre électoral » permanent.

7. La disposition relative à l'entrée en vigueur n'est pas claire, puisqu'il est précisé que cette « proposition de Loi relative au registre électoral d'Etat » « entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005 ». Si tel était le cas, à la lecture du texte soumis pour avis (qui porterait alors non pas sur une proposition de Loi, mais sur une Loi ukrainienne), ce texte coexisterait avec la Loi relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine mentionnée auparavant, qui propose un système classique de liste électorale, tout en prévoyant l'existence d'une Loi ukrainienne « relative au registre électoral d'Etat » (article 102, paragraphe 8).

8. Cela dit, cette Loi propose un modèle de registre électoral d'Etat qui semble bien conçu en théorie et plus pratique que le système complexe établi par la Loi relative aux élections des députés. Voici ce que prévoit le nouveau système :

- un registre d'Etat permanent, disposant d'un système de mise à jour périodique des informations à caractère personnel ;
- une structure sur différents niveaux (registres électoraux locaux et régionaux et registre électoral central), pouvant mener des actions coordonnées ;
- une énumération des autorités responsables du système ;

- une définition des droits, obligations et responsabilités de toutes les personnes concernées ; et
- un système de plainte et de recours pour protéger les droits et intérêts légitimes en cause.

9. Cette Loi n'en présente pas moins certains des traits constatés dans d'autres textes ukrainiens en la matière, notamment une tendance à réglementer en détail, ce qui explique la longueur de cette proposition de Loi (21 articles, auxquels s'ajoutent trois courtes dispositions finales).

10. Quoi qu'il en soit, il faudrait songer à adopter et promulguer en Ukraine un code électoral unique, car il permettrait aux ressortissants de ce pays de comprendre plus facilement les questions électorales, aux acteurs politiques de mieux appréhender ces questions et aux commissions et juridictions électorales de mieux les régler. En ce sens, cette Loi semble constituer un bon point de départ vers une solution à l'un des principaux problèmes de toutes les législations électorales, c'est-à-dire celui de la mise en place du registre électoral, une question essentielle pour définir en pratique la notion constitutionnelle de « peuple », en tant qu'objet de la souveraineté.

### **III – Observations particulières**

#### **1. Dispositions générales (chapitre Ier)**

11. Il vaudrait peut-être mieux placer les dispositions de l'article 1 (« définition des termes ») dans le corps du texte. Par exemple, la définition du « registre électoral d'Etat » pourrait introduire l'article 2 actuel, qui énonce les « buts principaux du registre d'Etat ». Cet article comporterait ainsi deux paragraphes : le premier, définissant le registre et le second, énumérant ses buts. En fait, voici ce que l'on peut dire sur la définition des attributions de la CEC : bien que l'article 1 précise que l'expression « administrateur du registre d'Etat signifie la Commission électorale centrale », on retrouve une définition presque identique à l'article 10, paragraphe 2 (« [l]a Commission électorale centrale est l'autorité de gestion du registre électoral central et son administrateur principal »), et à l'article 13, paragraphe 2 (« [l]a Commission électorale centrale est l'administrateur *principal* du registre électoral », celle-ci coexistant avec d'autres administrateurs – régional et local (voir article 13, paragraphe 1) – modifiant ainsi la définition donnée à l'article 1). Et, après toutes ces variations, la Loi se réfère encore parfois à la « Commission électorale centrale », au lieu d'utiliser l'autre expression définie (voir article 14, paragraphe 2). Il est recommandé d'employer une terminologie cohérente tout au long du texte.

12. Les principes régissant la gestion du registre (article 3) et la liste des informations qui doivent être inscrites (article 4) ne posent pas de problèmes majeurs. La proposition de Loi considère les informations compilées dans le registre électoral d'Etat comme une base de données contenant des indications générales sur chaque personne en droit de voter en Ukraine. La proposition de Loi dresse une liste limitative et adéquate des informations à inscrire au registre : nom, date et lieu de naissance, adresse du domicile, date d'acquisition de la nationalité ukrainienne et pièces justificatives concernant la capacité de l'électeur (article 4, paragraphe 1). Les électeurs ayant plusieurs domiciles doivent choisir celui qui constituera leur adresse électorale (article 7, paragraphe 3).

13. La règle énoncée à l'article 4, paragraphe 1, alinéa 6, selon laquelle le registre d'Etat doit inclure des « informations sur la capacité de l'électeur », soulève des interrogations. Peut-être serait-il judicieux de la clarifier. L'article 70 de la Constitution dispose que les ressortissants ayant atteint l'âge de 18 ans ont le droit de voter, à l'exception de ceux déclarés mentalement incompétents par un tribunal.

14. Bien que l'article 3, paragraphe 1, alinéa 1, de la proposition de Loi interdise le déni de vote à l'encontre des personnes ayant le droit de voter en vertu de l'article 70 de la Constitution, il serait peut-être utile, afin de lever tous les doutes, de préciser ce que veut dire l'expression « informations sur la capacité de l'électeur ».

15. S'agissant des droits et obligations énumérés à l'article 5, il sera peut-être difficile de mettre en pratique le droit de « réfuter les fausses informations concernant ... *d'autres électeurs* » puisque cette Loi ne prévoit pas la communication au public de ces informations. Enfin, la règle énoncée à l'article 5, paragraphe 3, selon laquelle « l'électeur est tenu de prendre des mesures pour éviter qu'il soit inscrit plusieurs fois au registre électoral d'Etat », soulève des interrogations quant aux modalités des « mesures » que doit prendre l'électeur et au respect effectif de cette obligation.

## **2. Structure du registre électoral d'Etat (Chapitre II)**

16. Le registre semble être doté d'une structure solide, avec un registre central, des registres régionaux et des registres locaux (article 8). Les registres régionaux sont tenus par le bureau régional du Ministère de la Justice, sous le contrôle de la CEC (article 11, paragraphe 3). Les registres locaux sont tenus par les autorités publiques locales (article 12, paragraphe 5).

17. Signalons que deux termes sont employés dans la traduction (« d'Etat », à l'article 9, paragraphe 1, et « central », à l'article 9, paragraphe 3) pour désigner le même registre national. L'organisation générale des registres et l'ordonnement de leurs relations semblent assez satisfaisants.

18. L'article 9, paragraphe 2, dispose que le registre d'Etat est tenu sous forme écrite et électronique. Or l'article 9, paragraphe 3, dispose que le registre central est tenu sous forme électronique. Cela signifie vraisemblablement que l'organe chargé de la gestion du registre central – la Commission électorale centrale (CEC) – doit établir une base de données électronique. Si l'intention des rédacteurs de la Loi était d'imposer au registre central une interdiction légale de publier des versions écrites (comme pourrait le laisser supposer l'article 9), une règle que l'on pourrait éventuellement estimer nécessaire pour réduire le risque de copie ou de distribution non autorisée, il faudrait l'indiquer clairement.

## **3. Gestion du registre (Chapitre III)**

19. Dans la mesure où elle prévoit la création et la gestion de listes électorales permanentes, la proposition de Loi constitue un progrès manifeste et bienvenu par rapport au dispositif actuel. Toutefois, les modalités de mise en place des premiers registres électoraux, une fois que la Loi sera entrée en vigueur, ne sont pas très claires.

20. Le processus général d'inscription électorale repose sur les électeurs, qui doivent prendre l'initiative de présenter une demande d'inscription (article 15). Les demandes doivent être formulées par écrit et étayées par des pièces prouvant l'identité et la nationalité (article 15, paragraphe 2). Les demandes sont présentées aux autorités publiques locales compétentes. Les catégories spéciales d'électeurs (personnel militaire, résidents à l'étranger, etc.) sont soumises à des règles distinctes. La procédure de communication des informations semble satisfaisante, bien que la responsabilité d'arrêter la procédure et les délais de ce processus, que l'article 15, paragraphe 10, confère à la CEC, soulève des interrogations, car il vaudrait mieux que ces questions soient précisées dans la Loi.

21. Toujours est-il que l'adoption d'un système faisant appel dans une certaine mesure à la participation active de l'électeur en ce qu'il prend l'initiative de son inscription constitue un procédé entièrement nouveau en Ukraine et une exception dans la région. Des efforts importants et continus devront donc être déployés en vue d'informer le public.

22. À cet égard, des dispositions transitoires sont envisageables. Ainsi, au lieu de créer des registres *ex nihilo*, il conviendrait peut-être d'établir les premiers registres à partir des listes électorales créées le plus récemment dans le cadre d'élections parlementaires ou présidentielles.

23. D'autres dispositions de la Loi, par exemple les règles relatives à la mise à jour et à la correction des informations du registre électoral, sont peut-être trop détaillées, mais semblent en général réalistes. Seule l'instauration de contrôles réguliers faisant appel aux informations détenues par d'autres organes publics (Ministères de l'Intérieur, Ministère de la Justice, administration fiscale de l'Etat et service de l'exécution des peines, article 17, paragraphe 2) peut poser problème si ces contrôles ne s'inscrivent pas dans le cadre juridique du respect des informations à caractère personnel. Et, comme il y a peut-être lieu également de le souligner par comparaison à la Loi relative à l'élection des députés, on peut se demander aussi si les contrôles réguliers devraient avoir lieu au cours de certaines périodes prédéterminées en fonction des futures élections (« du 1<sup>er</sup> septembre au 1<sup>er</sup> novembre de l'année précédant les élections législatives régulières et du 1<sup>er</sup> février au 1<sup>er</sup> avril de l'année précédant les élections présidentielles régulières », article 17, paragraphe 3), et non périodiquement (chaque année ou tous les deux ans, par exemple), ou dans un certain délai après les dernières élections (par exemple deux ou trois ans).

24. Il ressort clairement des articles 15, paragraphe 9, et 17, paragraphe 2, qu'il est possible voire probable que certaines des informations utilisées pour mettre en place et gérer le registre d'Etat proviendront de sources autres que l'électeur lui-même. L'article 15, paragraphe 9, dispose que les informations provenant d'« autres sources » peuvent être fournies aux autorités régionales compétentes, qui peuvent communiquer ces informations aux autorités locales. La Loi devrait indiquer clairement quelles sont les « autres sources » visées.

25. L'article 17, paragraphe 2, apporte peut-être un élément de réponse. Cette disposition impose aux autorités chargées de la gestion d'un registre particulier de procéder à des vérifications régulières des informations et à leur mise à jour. Ces vérifications doivent être effectuées en comparant les informations du registre à celles détenues par les organes locaux du Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Justice, l'administration fiscale de l'Etat et le service de l'exécution des peines. Les personnes à la tête de ces organes sont tenues de fournir sur demande toute information nécessaire. Cette mise au point des registres électoraux doit être effectuée du 1<sup>er</sup> septembre au 1<sup>er</sup> novembre de l'année précédant les élections législatives régulières et du 1<sup>er</sup> février au 1<sup>er</sup> avril de l'année précédant les élections présidentielles régulières.

26. Les bureaux du registre civil sont tenus d'informer les autorités locales et régionales des décès de manière à ce que les électeurs décédés soient rayés des registres (article 16, paragraphe 3, alinéa 1).

27. Signalons également qu'il semble y avoir une contradiction entre l'article 4, paragraphe 2, dressant une liste limitative des catégories d'informations à consigner au registre d'Etat, et l'article 16. Ce dernier impose aux tribunaux de fournir aux autorités d'enregistrement des informations sur les électeurs frappés d'une peine privative de liberté ou déclarés disparus. Si de telles informations doivent être consignées, il faudrait alors modifier la liste de l'article 4, paragraphe 2. Il conviendrait peut-être aussi d'indiquer la source de ces informations s'il y a un doute à l'avenir.

28. En cas de changement dans les informations à caractère personnel, les électeurs sont tenus de fournir les nouvelles informations dans un délai d'un mois après le changement en question (article 16, paragraphe 1).

29. Lorsque l'on découvre qu'un électeur a été inscrit plusieurs fois, l'autorité compétente doit prévenir l'électeur que les informations le concernant doivent être corrigées, afin d'éviter les inscriptions multiples au registre d'Etat (article 16, paragraphe 7). L'électeur a sept jours pour répondre. Aux termes de l'article 16, paragraphe 8, le non-respect par l'électeur de cette obligation « l'expose à des sanctions administratives ». Compte tenu des suites possibles, un délai de réponse de sept jours semble trop court. En outre, si responsabiliser les électeurs semble s'inscrire dans la logique de la participation active exigée d'eux dans ce processus, il ne faudrait pas en conclure que l'administration se décharge ainsi de la responsabilité qui est la sienne de tenir des registres exacts.

30. Aux termes l'article 18, paragraphe 2, les électeurs ont le droit d'*utiliser* les informations du registre d'Etat, pour autant qu'il s'agit de celles qui les concernent, à la seule condition qu'ils en fassent la demande par écrit à l'autorité compétente. Le mot « utiliser » manque de clarté. On peut penser que les électeurs ont le droit de bien savoir quelles informations les concernant sont détenues, surtout afin qu'ils puissent vérifier leur exactitude et demander une modification quelconque. Si le mot « utiliser » veut dire autre chose, la Loi devrait l'indiquer. Elle devrait aussi confirmer qu'un électeur peut formuler une telle demande à tout moment lors du cycle électoral et devrait pouvoir vérifier les informations le concernant telles que consignées dans tous les trois registres en question (le registre local et le registre régional concerné, ainsi que le registre central).

31. Lorsque sont découvertes des inexactitudes ou des contradictions dans un registre électoral à la suite de la communication d'informations par un organe public, l'autorité chargée de la tenue du registre doit vérifier et supprimer toute inexactitude apparente en présence de l'électeur (article 17, paragraphe 7). Peut-être est-ce aller là trop loin. Il est certes essentiel de n'effectuer aucune modification dans ces circonstances sans s'assurer que l'électeur est informé au préalable du problème en temps opportun et qu'il aura eu la possibilité de présenter des observations ou des explications et de fournir toute pièce utile. Mais insister sur la présence de l'électeur peut signifier que, en cas d'erreur manifeste, le problème ne pourra pas être résolu parce que l'électeur n'était pas présent. La tenue de registres officiels exacts ne devrait pas dépendre du fait de savoir si une personne veut ou peut se rendre au bureau où sont conservés les registres.

32. Dans l'ensemble, la proposition de Loi propose un système d'inscription qui, d'un côté, fait appel dans une certaine mesure à la participation active des ressortissants et, d'un autre côté, donne un rôle important à l'administration, qui mériterait davantage d'éclaircissements. Par exemple, on voit mal dans la Loi si les électeurs peuvent être inscrits d'office sans avoir pris l'initiative de se faire enregistrer.

#### **4. Application de la Loi (Chapitre IV)**

33. Tout différend entre un électeur et l'autorité d'enregistrement compétente peut être réglé devant les tribunaux ou dans le cadre de toute autre procédure prévue par la loi (article 20).

34. La proposition de Loi comprend certaines dispositions relatives à la protection des informations. Les informations concernant un électeur ne peuvent être communiquées à d'autres personnes, physiques ou morales, qu'avec son consentement écrit. Les informations ne peuvent être transmises aux services répressifs qu'en vertu d'une décision de justice. Si elle doit permettre la communication d'informations par ordonnance juridictionnelle, la Loi doit préciser les motifs pour lesquels la communication peut être ordonnée ou refusée.

35. La proposition de Loi prévoit des sanctions (il n'est pas précisé si elles sont de nature administrative ou pénale)

- pour les ressortissants qui soumettent hors des délais les informations à consigner au registre d'Etat, qui s'abstiennent de les communiquer ou qui fournissent sciemment de fausses informations ; et

- pour les fonctionnaires qui n'enregistrent pas les informations, qui enregistrent sciemment de fausses informations, ou qui ne respectent pas la procédure régissant l'utilisation des informations du registre d'Etat (article 21).

36. Il faudrait indiquer dans la Loi quelles violations de ses dispositions, s'il y en a, constituent ou pourraient constituer une infraction pénale. Compte tenu de la nature des violations en question, il semble peu vraisemblable qu'une violation autre que la communication de fausses informations justifie une sanction pénale et non administrative.