



Strasbourg, le 5 juin 2007

Avis no. 439 / 2007

CDL-AD(2007)021
Or. angl.

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

AVIS

**SUR LES DISPOSITIONS LEGISLATIVES
CONCERNANT LES ELECTIONS ANTICIPEES
EN UKRAINE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 71^e session plénière
(Venise, 1^{er}-2 juin 2007)**

sur la base des observations de

M. Ángel SÁNCHEZ NAVARRO (Membre suppléant, Espagne)

I. Introduction

1. Suite à la crise politique ouverte en Ukraine après la signature par le Président d'un décret portant dissolution de la Verkhovna Rada (Parlement ukrainien), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté le 19 avril 2007 la Résolution no. 1549 relative au fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine.

2. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a chargé « la Commission de Venise de rendre un avis sur les fondements juridiques des élections législatives anticipées en Ukraine et sur les possibilités d'améliorer la législation électorale à la lumière des pratiques européennes¹. »

3. L'avis qui suit a été préparé sur la base des observations de M. A. Sanchez Navarro (Membre suppléant, Espagne) et adopté lors de la 71^e Session plénière de la Commission de Venise (Venise, 1^{er}-2 juin 2007).

II. Généralités

4. L'Assemblée législative actuelle a été élue le 26 mars 2006. Deux grandes forces politiques se sont opposées pour obtenir des sièges à la Verkhovna Rada - le Parti des régions de Viktor Ianoukovitch et le Bloc de Ioulia Timochenko (BIT). Le premier a obtenu 32,14 % des voix et le second 22,29 %, mais aucun parti n'a obtenu la majorité absolue. Dès lors, les deux forces en présence ont dû former des coalitions. Le BIT a tenté de former un groupe parlementaire avec ses anciens partenaires de la coalition Orange - le bloc pro-présidentiel "Notre Ukraine" et le parti socialiste - toutefois cette tentative a échoué après plusieurs mois de négociations. Le parti socialiste a rejoint la coalition menée par le Parti des régions qui a constitué un Gouvernement le 4 août 2006.

5. D'entrée de jeu, les travaux du Parlement ont été marqués par des crises successives², la dernière étant due au ralliement de plusieurs députés de l'opposition à la majorité.

6. Le 2 avril 2007, le Président ukrainien a fait usage de ses pouvoirs constitutionnels et pris le décret portant cessation des pouvoirs de la Verkhovna Rada. Un groupe de députés a alors saisi la Cour constitutionnelle d'Ukraine contre cette décision. Le 26 avril 2007, le Président signait un nouveau décret relatif à la tenue d'élections législatives anticipées, qui annulait le décret du 2 avril 2007 et fixait la nouvelle date des élections au 24 juin 2007. Après des négociations entre le Président, le Gouvernement et différents mouvements politiques, il a été décidé le 27 mai d'organiser les élections le 30 septembre 2007.

7. La question qui se pose dans ce contexte est la suivante : les dispositions constitutionnelles et autres dispositions juridiques ukrainiennes offrent-elles un cadre suffisant pour organiser le scrutin de façon transparente et sans retard, et quelles sont les possibilités de tenir des élections anticipées selon les normes démocratiques ?

III. Dispositions constitutionnelles et législatives concernant les élections anticipées

8. Dans sa Résolution 1549, l'Assemblée parlementaire reconnaît que :

« ...les élections régulières et anticipées sont les unes et les autres des instruments démocratiques légitimes qui permettent au peuple de choisir les autorités qui

¹ Résolution 1549 (2007) relative au fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine, par. 18.

² Cf. également le Rapport de l'APCE du 17 avril 2007 sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine (Doc. 11255).

agissent en son nom et d'exercer un contrôle sur elles. Les élections anticipées sont une pratique normale dans tous les pays démocratiques du Conseil de l'Europe et pourraient en tant que telles être acceptées comme une composante clé du compromis politique. L'Assemblée souligne, cependant, que, pour être considérées comme démocratiques, les élections, quelles qu'elles soient, doivent être menées selon une procédure légitime qui garantisse des campagnes loyales et le libre choix des électeurs. »

9. S'agissant du cadre juridique général de l'organisation des élections, les niveaux réglementaires devraient être clairs tandis que le droit électoral devrait bénéficier d'une certaine stabilité. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise avance de bonnes raisons à cela :

« [...] La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté³. »

10. A cet égard, les élections anticipées ne constituent pas une exception à la règle. Dans ce contexte, on peut faire valoir que des modifications de la législation ne sont justifiées que par la protection du droit constitutionnel des électeurs. Partant, il conviendrait de bien examiner la législation actuelle, et s'il existe une possibilité de résoudre le problème par des décisions des administrations électorales, cette option pourrait être retenue.

11. Les élections anticipées sont un événement sérieux dans la vie politique d'un pays. On enregistre très souvent une période de tension et des débats très vifs entre les différentes forces politiques en présence. Toutefois, les instances gouvernementales responsables de l'organisation du scrutin doivent gérer le processus électoral dans le strict respect de la Constitution et de la législation en place. Les partis politiques doivent également respecter les règles du jeu, car des élections équitables sont la condition de leur légitimité en tant qu'acteurs de la scène politique. Dans ce contexte, le rôle des administrations électorales est essentiel - elles appliquent la législation et leurs décisions sont en principe indépendantes des autres institutions de l'Etat et des partis politiques.

12. En Ukraine, des dispositions concernant les élections anticipées figurent dans la Constitution et dans la loi relative à l'élection des députés du peuple d'Ukraine (CDL-EL(2005)021). Il est important de noter que ladite loi a été adoptée avant les dernières modifications de la Constitution. Partant, quelques problèmes peuvent se présenter dans la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles du fait de ladite loi.

13. Aucune disposition relative à l'organisation d'un scrutin anticipé ne figure dans la Constitution. L'article 77, paragraphes 2 et 3, stipule que les élections anticipées doivent se tenir au plus tard 60 jours après la dissolution de la Verkhovna Rada, conformément aux dispositions de la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine⁴.

14. La loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine traite des élections anticipées à l'article 16, paragraphe 3, et à l'article 102. La première disposition établit simplement une distinction entre les élections "régulières" et les élections "extraordinaires" et stipule que les élections extraordinaires sont convoquées par le Président selon la procédure établie par la Constitution.

15. Toutefois, l'article 102 cadre de façon assez précise l'organisation d'élections anticipées. Ainsi, selon ses dispositions :

³ Code de bonne conduite en matière électorale, document CDL-AD(2002)023rev, par. 63.

⁴ Les articles pertinents de cette loi figurent à l'Annexe II du présent avis.

- a) Les circonscriptions territoriales utilisées pour les élections précédentes le seront également pour les élections anticipées ;
- b) Les bureaux de vote spéciaux et exceptionnels (ou les districts électoraux spéciaux ou exceptionnels selon la traduction de la loi) sont créés au plus tard 19 jours avant la date du scrutin ;
- c) Les commissions territoriales sont créées au plus tard 50 jours avant les élections (les partis doivent déposer les candidatures de leurs membres au plus tard 53 jours avant la date du scrutin) ;
- d) Les bureaux de vote sont établis au plus tard 12 jours avant la date du scrutin ;
- e) Les candidats peuvent être désignés immédiatement après la publication du décret présidentiel mais au plus tard 40 jours avant la date du scrutin ;
- f) Les inscriptions des candidats à la députation sont closes 25 jours avant la date du scrutin ;
- g) Les affiches informatives des partis (coalitions), visées à l'article 54 de la loi, doivent être disponibles au plus tard 20 jours avant la date du scrutin ;
- h) Les listes électorales sont établies par les commissions territoriales et transmises aux bureaux de vote au plus tard 10 jours avant la date du scrutin (le même délai s'applique aux bureaux de vote spéciaux) ;
- i) La Commission électorale centrale approuve la forme et le texte des bulletins de vote au plus tard 24 jours avant la date du scrutin.

16. Ainsi qu'il ressort de la liste ci-dessus, le processus des élections anticipées et les différents aspects organisationnels du scrutin sont couverts par l'article 102 de la loi. Dans le cas des présentes élections anticipées en Ukraine, il a été décidé de les tenir le 30 septembre 2007. Cette solution négociée offre aux autorités et aux différentes forces politiques en présence un délai supplémentaire pour s'y préparer. Toutefois, quelques éléments de cette procédure nécessitent une réglementation plus détaillée.

17. Selon l'article 17 paragraphe 2 de la loi sur la Commission électorale centrale d'Ukraine, celle-ci est responsable de la mise en oeuvre des dispositions constitutionnelles et législatives relatives au processus électoral. Elle peut également proposer des modifications nécessaires à la législation sur les élections et les référendums au titre du paragraphe 6 du même article. Une autre fonction importante de la Commission électorale centrale est la possibilité d'adopter des décisions sur les questions pratiques touchant à l'organisation des élections législatives (article 19 paragraphe 3). Certaines dispositions imprécises de la loi électorale peuvent être complétées par des décisions spécifiques de la Commission électorale d'Ukraine, qui devrait d'ailleurs faire plus grand usage de ce pouvoir. Ainsi, des aspects tels que les travaux de l'administration électorale, la procédure de recours et les listes électorales pourraient bénéficier d'une réglementation plus précise.

18. La loi stipule que les commissions territoriales sont établies au plus tard 50 jours avant la date du scrutin et que les partis doivent déposer les candidatures de leurs membres au plus tard 53 jours avant la date du scrutin. En l'espèce, et compte tenu du délai prolongé pour organiser les élections, la Commission électorale centrale peut prévoir rapidement la création des commissions électorales aux niveaux inférieurs afin de faciliter la formation professionnelle de leurs membres.

19. La question relative à la procédure de recours dans le cas d'élections anticipées n'est pas traitée dans les dispositions de la loi. Cela peut poser un problème lorsque le calendrier fixé pour les différents aspects organisationnels du vote est serré. Toutefois, en l'espèce, les administrations électorales disposent de suffisamment de temps pour prévoir des mesures permettant aux participants au processus électoral de former un recours contre des décisions, ou encore des actes commis ou omis susceptibles d'enfreindre leurs droits électoraux.

20. Le processus de vérification de l'exactitude des listes électorales pourrait constituer un problème majeur des élections anticipées. La loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine stipule que les listes électorales sont établies sur la base des listes des élections précédentes (en l'espèce, les élections législatives du 26 mars 2006). La loi sur le registre électoral adoptée par la Verkhovna Rada en mars 2007 entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2007. Selon les informations reçues par la Commission, le registre électoral n'existe pas encore. Les dispositions actuelles ne seront peut-être pas suffisantes pour permettre aux commissions électorales et aux autres organes compétents d'effectuer le travail de vérification et de mise à jour des listes électorales. Toutefois, si les autorités compétentes, notamment la Commission électorale centrale, s'occupent rapidement de cette question, ce problème pourra être résolu avant le 30 septembre 2007.

21. L'organisation des élections régulières et extraordinaires en Ukraine est régie par plusieurs lois. Comme indiqué ci-dessus, s'agissant d'élections anticipées, les possibilités d'interpréter le mode d'application et de combinaison des lois sont très limitées. Dans leur avis conjoint de 2006 relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine⁵, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent aux autorités de déterminer *“s'il ne serait pas possible de fusionner les diverses dispositions électorales en un code électoral unifié”*. Cette recommandation mériterait d'être sérieusement examinée par les autorités.

IV. Conclusions

22. La Constitution et le droit électoral définissent les fondements qui doivent présider aux élections spéciales ou anticipées. Néanmoins, certaines dispositions législatives et divers aspects de procédure liés à leur mise en œuvre semblent imprécis et/ou insuffisants pour garantir pleinement les droits électoraux des électeurs. Cela peut compromettre gravement le processus électoral et être source de troubles politiques et sociaux.

23. Afin de minimiser les défauts ci-dessus, la Commission électorale centrale devrait faire pleinement usage de ses pouvoirs et appliquer les dispositions législatives en vigueur aux élections anticipées. Son rôle est essentiel dans l'organisation du travail des commissions inférieures, l'inscription des candidats et la vérification des listes électorales. Les élections anticipées créent un climat politique tendu et il y a un risque de confrontation entre les forces en présence. Le rôle de la Commission électorale centrale est essentiel pendant la période préélectorale et elle ne devrait pas subir de pressions excessives des autres autorités de l'Etat et des différentes forces politiques en lice. Si la Commission électorale centrale fait usage de ses pouvoirs, la tenue d'élections anticipées conformes aux normes européennes ne devrait rencontrer aucun obstacle.

24. Les dispositions législatives devraient indiquer clairement les modalités d'affectation de fonds destinés à l'organisation d'élections anticipées.

25. Les décisions prises par des autorités gouvernementales et des tribunaux dans le cadre de leurs compétences devraient être appliquées sans retard pour éviter le risque que les électeurs ne perdent confiance dans le processus électoral.

⁵ CDL-AD(2006)002rev, par. 107.

Annexe I
DECRET
du Président ukrainien

No. 264/2007 (annulé par le décret du 26 avril 2007)

relatif à la cessation anticipée des pouvoirs de la Verkhovna Rada

Depuis peu, une pratique apparue au sein de la Verkhovna Rada mène à ce que les membres de la majorité passent outre les dispositions constitutionnelles relatives à la coalition de groupes parlementaires. Au lieu des cas isolés de ralliement de députés survenus lors de la mise en place de la coalition anticrise, en juillet 2006, la coalition de groupes parlementaires enregistre aujourd'hui un mouvement massif d'adhésions individuelles et collectives. Ce type de pratique constitue une violation flagrante de l'article 83 de la Constitution ukrainienne, aux termes duquel la coalition au sein de la Verkhovna Rada doit être formée exclusivement de groupes de députés, en fonction des résultats des élections et sur la base des positions politiques convenues.

La violation des dispositions constitutionnelles concernant la formation de la coalition de groupes de députés à la Verkhovna Rada altère la volonté du peuple telle qu'elle s'est exprimée, en application de l'article 69 de la Constitution ukrainienne, lors des élections législatives de mars 2006, nie les droits constitutionnels électoraux des citoyens de l'Ukraine et entraîne le non-respect du principe de la souveraineté du peuple, affirmé par les articles 5 § 2 et 3 de la Constitution. De tels faits créent des conditions favorables à l'usurpation du pouvoir, qui est interdite par l'article 5 § 4 de la Constitution. Ils mettent également en péril la sécurité nationale, déstabilisent la situation politique de l'Etat et représentent un risque potentiel pour sa souveraineté.

Conformément à l'article 102 § 2 de la Constitution ukrainienne, le président ukrainien est le garant de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, du respect de la Constitution et des droits et libertés de l'homme et du citoyen. Ce statut constitutionnel l'oblige à agir pour mettre un terme aux violations de la Constitution et des droits des citoyens et prévenir les menaces contre la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Etat. Cela implique en particulier l'obligation de mettre fin de façon anticipée aux pouvoirs du Parlement en cas de violation de la Constitution par ce dernier, s'il n'existe pas d'autre moyen d'empêcher des violations flagrantes de la Constitution par la Verkhovna Rada.

Compte tenu de ce qui précède et en vertu des articles 5 § 2-4, 77 § 2, 83 § 6, 106 § 1 (1, 7) et 3 de la Constitution ukrainienne, afin de mettre en œuvre son Article 102 § 2, je **décrète** ce qui suit:

1. La Ve convocation de la Verkhovna Rada est dissoute avant l'expiration de son mandat.
2. Les représentants du peuple d'Ukraine sont invités à continuer à exercer ceux de leurs pouvoirs qui ne sont pas directement liés aux pouvoirs de la Verkhovna Rada.
3. Des élections législatives extraordinaires seront organisées le 27 mai 2007.
4. Le Cabinet des Ministres assurera le financement des élections législatives extraordinaires.
5. La Commission électorale centrale assurera la tenue des élections législatives extraordinaires en accord avec la Constitution, la loi relative à l'élection des représentants du peuple et les autres lois d'Ukraine.

6. Le présent décret entre en vigueur à compter du jour de sa publication officielle.

Le Président ukrainien Viktor IOUCHTCHENKO
2 avril 2007

Annexe II

Articles 16 et 102 de la Loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, telle qu'amendée par les lois :

N 3099-IV (3099-15) du 17.11.2005, N 3368-IV (3368-15) du 19.01.2006, N 10-11, N 3437-IV (3437-15) du 09.02.2006, N 10-11, cm.98 N 3519-IV (3519-15) du 14.03.2006.

Article 16 - Déroulement des élections

1. Les élections législatives régulières se tiennent la dernière semaine de mars de la dernière année de législature de la Verkhovna Rada d'Ukraine, dont le mandat est déterminé par la Constitution.
2. Le processus des élections législatives régulières commence 120 jours avant la date du scrutin. La Commission électorale centrale annonce le début du processus électoral au plus tard 125 jours avant la date du scrutin.
3. Les élections législatives extraordinaires se tiennent la dernière semaine d'une période de 60 jours suivant la publication du décret présidentiel relatif à la cessation anticipée des pouvoirs de la Verkhovna Rada, pris en application de la Constitution ukrainienne.
4. Le processus des élections législatives extraordinaires débute le lendemain de la publication du décret présidentiel visé au paragraphe 3 de cet article.
5. Le processus électoral se termine par la déclaration officielle des résultats des élections législatives par la Commission électorale centrale.

Article 102 - Particularités de la tenue et de la préparation des élections législatives extraordinaires

1. Les circonscriptions territoriales mises en place pour les dernières élections législatives ukrainiennes sont utilisées pour la tenue des élections législatives extraordinaires.
2. Les districts électoraux spéciaux ou exceptionnels créés pour la tenue d'élections extraordinaires sont mis en place au plus tard 19 jours avant la date du scrutin et, dans le cas exceptionnel de la création d'un district électoral au titre de l'article 19, paragraphe 11 de cette loi, au plus tard 5 jours avant la date du scrutin, selon ce que prévoit la loi.
3. Les commissions électorales territoriales sont constituées au plus tard 50 jours avant la date du scrutin au vu des candidatures des partis (coalitions) ayant pris part aux dernières élections législatives d'Ukraine, ces candidatures étant présentées à la Commission électorale centrale au plus tard 53 jours avant la date du scrutin.
4. Les commissions électorales de district sont constituées au plus tard 12 jours avant la date du scrutin, et dans le cas exceptionnel de la création d'un district électoral au titre de l'article 19, paragraphe 11, de cette loi, en même temps que la création de districts électoraux sur la base de la candidature d'une organisation républicaine de parti ou de coalition (en République autonome de Crimée), régionale (d'oblast) ou locale (dans les villes de Kyiv et de Sevastopol). Ces demandes sont présentées à la Commission électorale territoriale au plus tard 15 jours avant la date du scrutin, selon ce que prévoit l'article 23 de la loi.

5. La désignation des candidatures à la députation commence le lendemain de la publication du décret présidentiel relatif à la cessation anticipée des pouvoirs de la Verkhovna Rada et se termine 40 jours avant la date du scrutin.

6. Le dépôt auprès de la Commission électorale centrale des documents d'inscription des candidats à la députation est clos 30 jours avant la date du scrutin. Les inscriptions des candidats sont closes 25 jours avant le jour du scrutin.

7. Les affiches informatives des partis (coalitions), visées à l'article 54 de la loi, doivent être disponibles au plus tard 20 jours avant la date du scrutin.

8. Les listes électorales des bureaux de vote exceptionnels sont préparées selon la procédure fixée par la loi et transmises aux commissions territoriales au plus tard 20 jours avant la date du scrutin.

9. Les commissions électorales territoriales transmettent une copie de la liste électorale aux commissions électorales de district au plus tard 10 jours avant la date du scrutin.

10. Les listes électorales des bureaux de vote spéciaux sont établies conformément à la loi au plus tard 10 jours avant la date du scrutin.

11. Les listes électorales des districts électoraux à l'étranger sont établies selon ce que prévoit la loi. Elles leur sont transmises au plus tard 10 jours avant la date du scrutin. Les listes électorales de ces districts sont vérifiées conformément aux dispositions de la loi.

12. La Commission électorale centrale approuve la forme et le texte des bulletins de vote au plus tard 24 jours avant la date du scrutin.