



Strasbourg, le 12 février 2009

**Avis n° 475 / 2008**

**CDL-AD(2009)003**  
Or. angl.

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

**OBSERVATIONS SUR**

**LE PROJET DE LOI  
RELATIF AU REFERENDUM NATIONAL  
EN UKRAINE  
proposé par M. O. LAVRYNOVYCH  
(membre du Parlement d'Ukraine)**

**entérinées par la Commission de Venise  
lors de sa 77<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 12-13 décembre 2008)**

**préparées par**

**M. Péter PACZOLAY (membre, Hongrie)**

## **Introduction**

1. Le 15 février 2008, le président de la Verkhovna Rada d'Ukraine, M. A. Yatseniouk, a demandé à la Commission de Venise de présenter des observations sur deux projets de loi relatifs au référendum national, déposés par les députés Alexandre Lavrynovych (n° 1374, CDL-EL(2008)025) et Iouri Klioutchkovski (n° 1374-1, CDL-EL(2008)009).

2. La Commission a chargé MM. Péter Paczolay et Ángel Sanchez Navarro de faire part de leurs observations sur ces deux textes. Les observations ci-dessous, préparées par M. Paczolay, ont été adoptées par la Commission de Venise lors de sa 77<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008).

## **Réglementation actuelle du référendum en Ukraine**

3. Actuellement, la procédure de référendum est régie par la Constitution ukrainienne et par la loi de 1991 sur les référendums nationaux et locaux (modifiée en 1992). Comme l'a souligné la Commission de Venise dans l'un de ses avis, cette loi n'a jamais été harmonisée avec la Constitution<sup>1</sup>.

4. Le chapitre III de la Constitution porte sur les élections et les référendums<sup>2</sup>. Aux termes de l'article 69, « la volonté du peuple s'exprime par le biais d'élections, de référendums et d'autres formes de démocratie directe ». Il est difficile de dire ce que recouvrent ces autres formes de démocratie directe dans ce contexte. L'article 72 régit les différents types de référendum.

5. Toute décision de modifier le territoire ukrainien est obligatoirement soumise à référendum. Une telle question ne peut être tranchée que par un référendum national (article 73).

6. Un référendum national peut être organisé à l'initiative de la Verkhovna Rada d'Ukraine ou du Président de l'Ukraine, conformément aux pouvoirs que leur confère la Constitution. La Verkhovna Rada peut convoquer un référendum national sur les questions prévues à l'article 73 de la Constitution.

7. Un référendum national peut également être organisé à l'initiative du peuple, à la condition qu'au moins trois millions de citoyens ukrainiens ayant le droit de vote en aient fait la demande, que leurs signatures aient été collectées dans pas moins de deux tiers des régions et que 100 000 signatures au moins aient été réunies dans chaque région.

8. L'article 74 prescrit les domaines exclus du champ référendaire : les projets de loi sur la fiscalité, le budget et les amnisties ne peuvent ainsi être soumis à référendum.

9. Les différents projets de constitution nouvelle abordent eux aussi la question des modalités de référendum, l'objectif étant globalement de développer le recours à la démocratie directe, y compris dans la vie politique courante<sup>3</sup>.

10. Les deux projets de loi relatifs au référendum national (déposés par MM. Klioutchkovski et Lavrynovych respectivement sous les n° 1374-1 et 1374) visent à faire évoluer les règles du référendum dans le cadre juridique de la Constitution en vigueur. Cependant, certaines dispositions semblent aller au-delà des normes constitutionnelles et risquent de donner lieu à

---

<sup>1</sup> Voir CDL-INF(2000)14, paragraphe 7.

<sup>2</sup> Voir CDL(2006)070.

<sup>3</sup> Voir l'avis n° 462/2008, CDL-AD(2008)015.

une instrumentalisation politique du référendum, notamment en ce sens que la Constitution pourrait être révisée selon une procédure non prévue par le texte constitutionnel<sup>4</sup>.

11. Les deux projets de loi souffrent des difficultés habituelles : ils sont trop longs et très détaillés, ce qui les rend souvent confus.

12. Néanmoins, les principaux points qui devaient être abordés sont bien traités et peuvent servir de base juridique à l'organisation d'un référendum.

### **Remarques sur le projet de loi n° 1374 de M. Lavrynovych**

13. Ce texte est destiné à fixer le nouveau cadre juridique du référendum national en Ukraine. La loi actuelle sur les référendums date de 1991.

14. Le projet de loi compte 84 articles. Il est donc beaucoup plus court que l'autre projet, mais demeure complexe, avec de nombreux détails. En Ukraine, la pratique législative veut que les lois électorales soient très détaillées et qu'elles reprennent les mêmes dispositions. Cette réglementation méticuleuse est considérée garantir l'application uniforme de la législation électorale. Dans ses avis, la Commission de Venise a insisté à plusieurs reprises sur les nombreux inconvénients liés à cette complexité, mais il est clair que le législateur ukrainien est contraint de suivre ce mode de réglementation.

15. L'article 3 définit les conditions d'organisation d'un référendum d'« *initiative populaire* », qui doit par ailleurs être conforme à l'article 74 de la Constitution évoqué plus haut. La pétition en faveur du référendum doit recueillir les signatures d'au moins trois millions de citoyens répartis dans deux tiers des régions, chacune de ces régions réunissant pas moins de 100 000 signatures. Le référendum est convoqué par le Président de l'Ukraine.

16. Un référendum constitutionnel peut être proposé par le Président de l'Ukraine ou par au moins deux tiers des députés. Il est convoqué par le chef de l'Etat s'il porte sur la modification de certains articles constitutionnels, et par le Parlement s'il concerne une « nouvelle version » de la Constitution.

17. L'article 6 restreint les possibilités de référendum. Ainsi, un référendum ne peut pas être organisé dans un contexte d'état d'urgence, il ne peut avoir lieu le même jour que certaines élections et une seule question doit être soumise au vote. Ces restrictions sont acceptables mais elles risquent de limiter les possibilités d'organiser un référendum en même temps qu'un scrutin électoral ou de permettre aux citoyens de s'exprimer sur plusieurs sujets durant une même journée. Cela pourrait provoquer une multiplication des élections et des référendums, et par conséquent une surchauffe politique due aux campagnes permanentes, sans parler des coûts élevés et superflus de ces opérations.

18. L'article 6 prévoit également que les questions ayant déjà été soumises à référendum ne peuvent faire l'objet d'une nouvelle consultation avant un délai d'un an. Ce moratoire peut paraître trop court et il vaudrait mieux éviter qu'un référendum ne soit organisé chaque année sur un même sujet.

19. Les articles 12 à 20 sont consacrés aux groupes d'initiative.

---

<sup>4</sup> La Commission de Venise a clairement exprimé ses vues sur cette question dans son avis sur la mise en œuvre du référendum en Ukraine (CDL(2000)073).

20. Il est bon que les initiatives populaires soient encadrées de façon à prévenir toute démarche farfelue. On peut donc saluer l'idée de créer des groupes d'initiative plutôt que de laisser à un seul citoyen la possibilité d'initier un référendum, comme c'est le cas dans certains pays. La réglementation de cette procédure est complexe, comme souvent.

21. Bien que les données à caractère personnel de tous les citoyens participant à une réunion pour demander un référendum soient enregistrées, il ne peut y avoir ingérence de l'Etat car la procédure est placée sous le contrôle de la Commission électorale centrale. Un groupe d'initiative peut par exemple déposer un recours judiciaire si la Commission a refusé de procéder à son enregistrement (article 15.3).

22. De la même façon, les organes de l'Etat ne peuvent s'ingérer dans la collecte de signatures par les groupes d'initiative. Les lieux de collecte sont soumis à certaines restrictions ; il est ainsi interdit de réunir des signatures sur le lieu de travail, dans les services de paie ou dans les organismes sociaux (article 16).

23. En ce qui concerne le groupe d'initiative à constituer pendant la réunion de citoyens, il semble exagéré de fixer le nombre minimum de ses membres à 50 citoyens. Ce nombre élevé peut nuire à l'efficacité du groupe et mettre toute la procédure en péril (article 14.8).

24. L'article 15.6 consacré à la priorité des initiatives est important car il exclut les initiatives parallèles (mais la traduction n'est pas claire).

25. La disposition selon laquelle toute campagne (y compris la publication d'études sociologiques, de sondages d'opinion et de prévisions) doit prendre fin quinze jours avant la tenue du référendum (article 20.13) est exagérée et n'est guère réaliste au vu des possibilités offertes par les technologies actuelles. La durée de cette interdiction limite le droit des citoyens d'obtenir les informations dont ils ont besoin pour faire un choix éclairé lors du vote.