



Strasbourg, le 16 février 2009

Avis n° 475 / 2008

CDL-AD(2009)004
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE 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^e session plénière
(Venise, 12-13 décembre 2008)**

préparées par

**M. Angel SANCHEZ NAVARRO
(membre suppléant, Espagne)**

I. Introduction

1. Le 15 février 2008, le Président de la Verkhovna Rada d'Ukraine, M. A. Iatseniouk, a demandé à la Commission de Venise de présenter des observations sur les deux projets de lois relatifs aux référendums nationaux et locaux en Ukraine, déposés par les députés Alexandre Lavrynovych (n° 1374 - CDL-EL(2008)025) et Iouri Kliouchkovski (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. Sanchez Navarro, ont été adoptées par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008).

II. Observations générales

3. Comme l'ont déjà souligné de précédents avis, il est regrettable que le choix soit fait d'élaborer des lois extrêmement longues, trop détaillées, répétitives, manquant de clarté et excessivement rigides, tout au moins dans le domaine électoral où des lois claires sont particulièrement nécessaires. Il en résulte une loi qui, même en tenant compte des éventuels problèmes de traduction en anglais, est particulièrement complexe et confuse. Elle risque d'être très difficile à comprendre par les citoyens, à mettre en œuvre par les acteurs politiques et à appliquer par les organes électoraux et les tribunaux.

4. La plupart des dispositions du projet ayant trait à l'organisation d'un référendum pourraient fort bien être couvertes par un code électoral unique. Il serait alors inutile de répéter un grand nombre de règles, notamment liées à la mise en place et au fonctionnement des bureaux de vote (chapitre III, articles 23 et suivants), au statut légal de leurs membres (article 28), ou à la préparation des registres électoraux (art. 31). Le projet n'en serait que plus clair. Curieusement, la formulation de l'article 31.7 du projet semble partir du même principe en indiquant un délai « avant le jour des élections ou du référendum ».

5. En revanche, la dernière disposition du projet indique « sans autre effet », uniquement « dans le cadre » de la loi sur les référendums nationaux et locaux en Ukraine. L'approbation de ce projet aurait donc pour résultat d'introduire une seconde loi en plus de la loi actuelle.

III. Observations sur la forme

6. Le projet soumis par M. Lavrinovitch (43 articles, 37 pages, 18.911 mots) est beaucoup plus court que celui présenté, il y a quelques mois, par M. Kliouchkovski (133 articles, 194 pages, 89.229 mots). Contrairement à ce dernier, le projet examiné évite notamment – à juste titre – de définir des règles générales sur de nombreux aspects, qui devront probablement être régis par des décrets du gouvernement, y compris avec l'autorisation de la Commission électorale centrale en tant qu'organe essentiellement technique (contenu des demandes, mesures relatives aux bureaux de vote, caractéristiques de l'organisation et du dépouillement des scrutins, procédures à suivre en la matière, etc.).

7. Le projet reste cependant beaucoup trop long et peut appeler des observations du même ordre. Par exemple, on peut se demander si l'article 33.13, qui définit comment un électeur doit cocher son bulletin pour voter pour ou contre la question soumise à référendum, mérite de figurer dans la loi.

8. Il convient en outre de souligner que le texte présente plusieurs problèmes de rédaction (que ce soit dans sa version d'origine ou dans sa traduction anglaise). Par exemple, le projet vise à régir un type de référendum particulier, le référendum « national » (« all-Ukrainian »), plutôt que d'établir un code électoral complet. Si on retient cette possibilité et que l'ensemble du texte renvoie au même type de référendum, il deviendrait quasiment inutile de répéter le type de référendum tout au long du texte. Or, il n'en est pas ainsi : l'expression « all-Ukrainian » apparaît 522 fois dans la version anglaise ! Même l'expression apparemment synonyme de « national referendum » (beaucoup plus claire et courte, tout au moins en anglais) n'est employée qu'à trois reprises, aux articles 3, 5 et 8.

9. Dans le même ordre d'idée, l'expression « spécialistes [ou « en charge »] de l'organisation d'un référendum national » (particulièrement inutile pour autant que la loi régisse spécifiquement ce type de référendum) est employée pas moins de 200 fois, ce qui rend le texte pratiquement illisible. En termes quantitatifs, la seule suppression de ces expressions permettrait de raccourcir le projet de 2 pages, soit l'équivalent de 1.000 mots et de plus de 6.000 caractères. En termes qualitatifs, l'amélioration du texte serait indéniable. A titre d'exemple, voir la formulation proposée pour l'article 15.5 :

« Conformément aux exigences et aux procédures définies par la Commission électorale centrale, dans les 5 jours suivant la date d'enregistrement du *groupe d'initiative demandant la tenue d'un référendum national*, la Commission électorale centrale doit établir un certificat d'enregistrement et une carte d'identification à l'ensemble des membres du *groupe d'initiative demandant la tenue d'un référendum national*. Le certificat d'enregistrement du *groupe d'initiative demandant la tenue d'un référendum national* précise les délais de collecte des signatures, qui sont définis à l'enregistrement du premier *groupe d'initiative demandant la tenue d'un référendum national* pour une question spécifique soumise à référendum ».

10. Il semble évident que la même disposition serait beaucoup plus courte et mieux formulée (pour le moins, en anglais) en supprimant les deuxième, troisième et quatrième occurrences de l'expression en italique et en tenant pour acquis que le projet ne vise à régir qu'un seul type de référendum (« all-Ukrainian » ou « national », voir art. 3) :

« Conformément aux exigences et aux procédures définies par la Commission électorale centrale, dans les 5 jours suivant la date d'enregistrement du *groupe d'initiative demandant la tenue d'un référendum*, la Commission électorale centrale doit établir un certificat d'enregistrement et une carte d'identification à l'ensemble de ses membres. Ce certificat précise les délais de collecte des signatures, qui sont définis à l'enregistrement du premier *groupe d'initiative* souhaitant soumettre une question spécifique à référendum ».

11. Ce problème de répétition se retrouve tout au long du texte, si bien que de nombreuses autres dispositions pourraient être reformulées d'une manière similaire (se reporter, par exemple, aux articles 25, 26, 28, 29... dont un grand nombre de paragraphes comportent trois ou quatre fois la même expression inutile).

12. D'autres répétitions sont également à noter. L'article 1.2, par exemple, définit un « référendum national » comme « un moyen pour les citoyens ukrainiens d'adopter par un vote secret des décisions concernant des questions d'importance nationale ». L'article 3.1 indique pour sa part « qu'un référendum national d'initiative populaire permet aux citoyens d'adopter des décisions sur toutes les questions ... » et l'article 5.1 insiste sur le fait « qu'un référendum national sur une modification du territoire de l'Ukraine permet aux citoyens d'approuver/de désapprouver un projet... ». De toute évidence, la description des différences entre les divers types de référendums ne nécessiterait pas de reprendre systématiquement les caractéristiques générales d'un référendum.

13. Les règles sont également répétées dans tout le texte. Dans le chapitre II par exemple (« Proclamer la tenue d'un référendum national »), les mêmes règles se retrouvent aux articles 10.2, 10.5, 11.2 et 12.2 (date du référendum) ou aux articles 10.3, 10.6, 11.3 et 12.3 (date de publication). L'article 1 reprend également certaines règles énoncées aux articles 3.2 et 3.3. Des règles identiques sont également énoncées aux articles 16.9 (paragraphe 4) et 20.12, aux articles 20.6.2) et 20.6.3), ainsi qu'aux articles 18.4 (deuxième paragraphe) et 19.

14. Au sens strictement technique du terme, le choix de faire des renvois à des points particuliers d'un texte aussi complexe semble particulièrement risqué, dans la mesure où tout changement mineur doit être répercuté sur plusieurs articles. Par exemple, l'article 17.2 fixe un délai particulier (« au plus tard à 18h00, le dernier jour de la période »). Le point suivant (17.3, *in fine*), indique quant à lui le « délai tel que spécifié au paragraphe deux du même article » et le point 17.4, deuxième paragraphe, mentionne la « date butoir telle que spécifiée au deuxième paragraphe du présent article ». Hormis le fait que la formulation est complexe (il serait beaucoup plus simple de dire « dans le même délai »), le problème est évident : si, par exemple, les points un et deux étaient regroupés ou si un nouveau paragraphe était ajouté, il faudrait également corriger ces deux mentions.

IV. Remarques sur le fond

15. D'autres points méritent une attention particulière et certaines erreurs, qui peuvent être liées à des problèmes de traduction, doivent être signalées.

16. L'article 6 limite à une « le nombre de questions à soumettre » à référendum (6.3) et interdit la tenue d'un référendum « le même jour » que des élections politiques (6.2). Si, en théorie, ces règles sont plutôt logiques, elles ne devraient pas pour autant devenir absolues, étant donné qu'il est tout à fait possible – et dans la pratique, relativement courant – qu'un référendum soit organisé à la même date qu'une élection ou que d'autres référendums. Il va sans dire que l'organisation globale (listes électorales, bureaux de vote et commissions électorales) est facilitée si le référendum se déroule en même temps qu'une élection.

17. Il semble que le principe de « suffrage universel » à 18 ans doive être reconnu par la Constitution et, de ce fait, ne doit pas être repris dans des lois particulières, comme dans ce texte qui définit différents droits : voter lors d'un référendum, être à son initiative ou participer à d'autres actions juridiques en rapport avec le référendum (article 8.1).

18. Toute l'organisation relative à la création d'un groupe de personnes à l'initiative d'un référendum (article 14) est trop détaillée, au point qu'il semble très difficile de l'associer au principe fondamental de la libre association. D'une manière générale, on peut dire que des personnes qui se réunissent librement peuvent décider, à tout moment, de préconiser la tenue d'un référendum (ce qui nécessitera, il ne faut pas l'oublier, d'obtenir la signature de trois millions de citoyens ukrainiens : articles 3.2 et 13.2). Il est en outre tout à fait normal que les autorités publiques puissent exercer un contrôle à cet égard. Le projet part cependant d'un autre principe : la raison pour laquelle l'organisation d'un référendum est demandée doit être définie avant la tenue d'une première « réunion de citoyens », laquelle est soumise à un contrôle public probablement excessif : notification préalable, nombre minimum de participants, lieu de la réunion, liste écrite des participants accompagnée de leurs données personnelles (nom complet, date de naissance, adresse de résidence...), ordre du jour de la réunion, procès-verbal de la réunion (avec une mention légale du contenu)... Il en découle un contrôle administratif (et donc, politique) absolu des réunions, ce qui nuit largement à toutes sortes de discussions publiques sur des questions susceptibles de déranger le pouvoir politique.

19. Autre point de fond qui semble discutable : les raisons pour lesquelles il est interdit de participer à la campagne précédant un référendum. Si la question de la participation des étrangers à la vie politique d'un pays fait toujours débat, l'interdiction s'étend en l'occurrence aux « organisations caritatives et religieuses ». Il est donc permis de douter sérieusement du respect des normes européennes en matière de liberté et d'activités idéologiques.

20. A la complexité très nette de la structure et du libellé de la loi s'oppose l'imprécision extrême de la seule règle relative à la « responsabilité en cas de non-respect » de la loi : « les personnes coupables du non-respect » de cette loi « encourrent des sanctions disciplinaires, administratives ou pénales conformément à la législation ukrainienne » (Art. 41). Cette règle, d'une portée très générale, nécessite une approche beaucoup plus rigoureuse.

V. Autres observations

21. Concernant les résultats du référendum, l'article 37 semble indiquer (de manière plutôt confuse) que « si la question soumise à référendum n'est pas approuvée (« violée » ?), « la commission électorale centrale considère » que le « référendum en tant que tel... n'a pas eu lieu » (?).

22. L'article 15.2 affirme que si la Commission électorale centrale (ci-après dénommée CEC) refuse d'enregistrer le groupe à l'initiative du référendum, « il est mis fin aux procédures... ». Cette disposition semble ne pas reconnaître le droit à un recours, qui est mentionné au point suivant (15.3).

23. L'article 20.3 interdit la publication des résultats d'une « étude sociologique » (?) et de sondages d'opinion, pendant les quinze jours précédant la date du référendum. Hormis le fait que – comme le montre l'expérience dans d'autres pays – cette règle est très difficile à appliquer (notamment à l'ère de l'Internet), son champ d'application est particulièrement discutable (que désigne exactement une « étude sociologique » ?) et le délai indiqué semble clairement excessif.

24. S'agissant de la procédure de collecte des signatures (art. 16), le premier point indique que le groupe demandant la tenue d'un référendum « a le droit de réunir librement des signatures » « dès lors qu'il a reçu son certificat » d'enregistrement. En revanche, le point 4 mentionne, d'une manière visiblement contradictoire, que le « droit de réunir des signatures » doit être exercé « dans les trois mois suivant la date de délivrance du certificat d'enregistrement ». Il semble évident que le jour de délivrance ne peut pas coïncider avec le jour de réception.

25. L'article 21.1 indique que la « CEC est chargée d'annoncer le début de la campagne ». Par contre, la campagne est principalement décrite à l'article 20, si bien que le point relatif à son lancement devrait apparaître plus tôt dans le texte.

26. L'article 15.6 est quasiment incompréhensible. On ne comprend pas non plus la répétition du terme « pétition » aux articles 16.2, 16.3 et 16.5. Le problème est peut-être lié à la traduction.

27. L'article 24.4 classe les bureaux de vote dans les catégories « général, spécialisé ou international ». En revanche, le point suivant (24.5) parle de « bureaux de vote ordinaires ». S'il ne s'agit pas simplement d'un problème de traduction, il conviendrait d'employer une seule dénomination.

28. La référence faite dans l'article 24.9, premier paragraphe, aux « paragraphe 3, 4 et 6 » semble erronée ; elle devrait renvoyer aux paragraphes 6, 7 et 8.

29. L'article 30 prévoit le droit d'introduire un recours aussi bien devant une commission de référendum que devant un tribunal, ce qui devrait être évité : le recours administratif doit précéder le recours judiciaire.

30. Parmi les nombreux autres points qui mériteraient d'être commentés, citons les éléments suivants : les droits des membres des commissions semblent pour la plupart évidents (29.4) ; le système de remplacement des présidents des commissions est divisé en deux (29.1, paragraphes 1 et 3). La procédure permettant aux personnes handicapées de voter sans avoir à se déplacer n'est pas claire (paragraphes 1 à 4).