



Strasbourg, le 6 décembre 2011
Avis n° 635/2011

CDL-AD(2011)037
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)
ET
BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
(OSCE/BIDDH)

AVIS CONJOINT
SUR LE PROJET DE LOI
RELATIVE À L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS DU PEUPLE
DE L'UKRAINE

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 38^e réunion
(Venise, 13 octobre 2011)

et par la Commission de Venise
lors de sa 88^e session plénière
(Venise, 14-15 octobre 2011)

sur la base des observations de

M. Aivars ENDZINS (membre, Lettonie)
M. Srdjan DARMANOVIC (membre, Monténégro)
M. Don BISSON (expert juridique, OSCE/BIDDH)

TABLE DES MATIÈRES

I. Introduction	3
II. Résumé	4
III. Observations sur le texte du projet de loi	7
A. Principes fondamentaux.....	8
B. Organisation territoriale des élections	9
C. Commissions électorales	10
D. Listes électorales.....	13
E. Financement des élections	14
F. Désignation et inscription des candidats	15
G. Médias et informations électorales	17
H. Campagne électorale.....	19
I. Garanties relatives aux activités des partis politiques, des candidats et des observateurs officiels.....	20
J. Déroulement du scrutin, dépouillement et établissement des résultats.....	21
K. Plaintes et recours	24
IV. Conclusion.....	25

I. Introduction

1. Le 23 juin 2011, le ministre ukrainien de la Justice, M. Oleksandr Lavrynovych, a demandé à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH de formuler des observations sur le texte du projet de loi relative à l'élection des députés du peuple d'Ukraine (doc. CDL-REF(2011)034), ci-après « le projet de loi »).
2. Le projet de loi, élaboré par le groupe de travail sur la réforme et la codification du cadre juridique électoral, vise à mettre ce cadre en conformité avec les normes démocratiques, en application du décret présidentiel du 2 novembre 2010. Le groupe de travail se compose de représentants de différentes institutions de l'Etat, de parlementaires, de représentants de la société civile, d'universitaires et de juristes et constitutionnalistes nationaux. Des experts internationaux ont également été invités aux réunions du groupe.
3. Le présent projet d'avis se fonde sur une traduction non officielle en anglais du projet de loi fourni par les autorités ukrainiennes. La traduction examinée comprend 114 articles et 174 pages. Cet avis conjoint ne peut garantir l'exactitude de la traduction examinée, ni la numérotation des articles, paragraphes et alinéas. Toute étude juridique fondée sur des textes traduits peut pâtir de questions d'interprétation résultant de la traduction.
4. Les précédents avis conjoints de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH¹, ainsi que les nombreux rapports établis par des missions d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et du Conseil de l'Europe², offrent un bon aperçu de la question, qui permet de comprendre l'évolution historique de la législation électorale en Ukraine. Le projet de loi prend en compte plusieurs recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, mais certains points pourraient encore être améliorés.
5. Le présent avis devrait être lu en parallèle avec les documents suivants :
 - Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990) ;
 - Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise à sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002), CDL-AD(2002)023rev ;
 - Evaluations antérieures et avis conjoints de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise mentionnés dans le présent avis ;
 - Rapports finaux des missions d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH mentionnés dans le présent avis.
6. Un avant-projet d'avis (CDL(2011)059prov) a été élaboré en septembre 2011 et envoyé au ministre ukrainien de la Justice afin de servir de base de discussion sur le projet de loi et de clarifier certaines dispositions avant la visite des rapporteurs. Une délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH s'est rendue en Ukraine du 21 au 23 septembre 2011 pour rencontrer M. Lavrynovych, un groupe d'experts du groupe de travail chargé du projet de loi sur l'élection des députés, ainsi que des représentants de plusieurs partis d'opposition, d'ONG et des organisations

¹ Tous les avis conjoints de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur le cadre juridique de l'Ukraine sont disponibles aux adresses suivantes : <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine> et <http://www.venice.coe.int/countries/ukraine>.

² Tous les rapports des missions d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>.

internationales présentes en Ukraine. Le texte qui suit reprend un certain nombre d'éléments discutés au cours de la visite. Quelques dispositions du projet de loi ont été étudiées plus avant compte tenu des informations communiquées par différents interlocuteurs en Ukraine. Durant la visite, les autorités ont été informées que le texte de l'avant-projet d'avis serait modifié à la lumière de la discussion sur le projet de loi et des échanges de vues tenus à Kiev.

7. Lors des réunions avec le ministre de la Justice et les experts du ministère de la Justice, la délégation a été informée que plusieurs recommandations de l'avant-projet d'avis seraient prises en compte par le groupe de travail chargé de la rédaction du projet de loi électorale.
8. Le présent avis ne s'étend pas sur les processus législatifs qui ont abouti au projet de loi. Toutefois, selon un principe établi, les textes législatifs qui régissent des droits fondamentaux comme le droit à des élections libres et loyales devraient être adoptés dans la transparence, à l'issue d'un débat public, et recueillir l'adhésion la plus large possible afin que la population ait confiance dans les processus électoraux. Dans le domaine du droit électoral, il est particulièrement important que les règles essentielles fassent l'objet d'un ample consensus, car la législation électorale ne devrait pas favoriser les intérêts d'un seul camp politique. Un processus largement ouvert de consultation publique favorise la confiance de la population dans les résultats des élections.
9. Or, lors des échanges de vues tenus à Kiev, du 21 au 23 septembre, avec les représentants de plusieurs partis politiques et de la société civile, la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a été informée que la phase initiale des travaux sur le projet avait manqué de transparence et d'ouverture. Plusieurs de ses interlocuteurs ont souligné que la décision sur le système électoral, le seuil des voix nécessaire pour obtenir des sièges et la formation des blocs électoraux avait été prise unilatéralement par le parti au pouvoir, sans discussion préalable avec l'opposition et la société civile. Les représentants de l'opposition et des ONG nationales ont été invités à participer aux réunions du groupe de travail uniquement pour des discussions d'ordre technique sur le projet de loi. Cette approche semble de nature à ébranler sérieusement la confiance d'une grande partie de la société ukrainienne dans le processus électoral, un an avant les élections à la Rada³.
10. Le présent avis a pour but d'aider les autorités ukrainiennes, les partis politiques et la société civile dans leurs efforts pour mettre au point un cadre juridique propice à des élections démocratiques.
11. Cet avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 38e réunion (Venise, 13 octobre 2011) et par la Commission de Venise à sa 88e session (Venise, 14 – 15 octobre 2011).

II. Résumé

12. Le projet de loi porte uniquement sur les élections au parlement ukrainien. En ce sens, il n'est pas conforme à la Résolution 1755 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 10 octobre 2010 (paragraphe 7.1.1) ni à la recommandation

³ Voir paragraphe 58 du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise. Le Code de bonne conduite (2002) établit que « la loi électorale ne doit pas changer trop souvent afin de ne pas être manipulé par les partis politiques » et le paragraphe 64 dispose que « il convient d'éviter, non seulement les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations. »

réitérée à maintes reprises par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise en faveur d'une codification de toutes les règles électorales dans un code électoral unique, afin de garantir l'application de procédures uniformes à toutes les élections⁴. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH regrettent que le groupe de travail sur la réforme et la codification du cadre juridique électoral n'ait pas suivi leur conseil en fondant ses travaux sur le projet de code électoral élaboré par le groupe de travail de la Verkhovna Rada en 2010, qui a fait l'objet d'une évaluation positive de la part de la Commission de Venise dans son avis adopté en décembre 2010⁵. Quoi qu'il en soit, le projet de loi représente une tentative d'amélioration par rapport à la loi actuellement en vigueur relative aux élections législatives et comprend des éléments positifs qu'il conviendrait d'appliquer à toutes les élections en Ukraine.

13. Bien que le projet de loi satisfasse à un certain nombre de recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, plusieurs aspects du projet pourraient être encore revus et améliorés, en prenant en compte les recommandations des précédents rapports et avis auxquelles il n'a pas encore été donné suite.
14. Le projet de loi régleme dans le détail les élections législatives en Ukraine et tente de prévoir la plupart des éventualités qui peuvent survenir en période électorale. Le texte du projet est par endroits trop détaillé et trop complexe, ce qui pourrait rendre malaisées sa compréhension et son application par les commissions électorales.
15. Les changements positifs apportés par le projet de loi sont notamment les suivants :
 - Les médias ont accès sans restriction à toutes les manifestations publiques concernant les élections, aux réunions des commissions électorales et aux locaux des bureaux de vote le jour du scrutin ;
 - Les présidents, les vice-présidents et les secrétaires des commissions électorales de circonscription doivent suivre une formation obligatoire organisée par la Commission électorale centrale (CEC) avant de prendre leurs fonctions ;
 - Les membres des commissions qui sont en désaccord avec une décision disposent de deux jours pour soumettre une observation écrite, qui doit être annexée au procès-verbal ;
 - Le projet de loi ne contient plus de dispositions octroyant au parti à l'origine de la désignation d'un membre d'une commission électorale le droit illimité de le révoquer sans motif ;
 - Le droit des commissions électorales de bureau de vote d'inscrire des électeurs sur la liste électorale le jour du scrutin a été supprimé. Un électeur ne peut être inscrit dans ces conditions que sur décision de justice ;
 - Les candidatures indépendantes sont autorisées ;

⁴ Voir le rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle de 2010, page 27, à l'adresse : <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/67844>. Voir aussi l'avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, adopté en décembre 2005, CDL-AD(2006)002rev, et l'avis sur les dispositions législatives concernant les élections anticipées en Ukraine, adopté en juin 2007, CDL-AD(2007)021, à l'adresse <http://www.venice.coe.int/countries/ukraine>. Comme indiqué dans cet avis, l'adoption d'un code électoral pourrait contribuer à la stabilité de la législation électorale, conformément aux recommandations du Code de bonne conduite en matière électorale.

⁵ Voir le doc. CDL-AD(2010)047, avis sur le projet de code électoral de la Verkhovna Rada d'Ukraine, adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 35e réunion (Venise, 16 décembre 2010) et par la Commission de Venise à sa 85e session plénière (Venise, 17-18 décembre 2010), en anglais seulement.

- Le projet de loi ne contient plus la disposition, présente dans les précédents textes, qui autorisait à porter plainte soit devant une commission électorale de niveau supérieur, soit devant un tribunal.
16. En revanche, un certain nombre de problèmes soulevés dans les précédents rapports de l'OSCE/BIDDH et avis conjoints de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ne sont toujours pas traités dans le projet de loi. Il faudrait envisager de donner suite à leurs recommandations dans le projet avant de le soumettre au parlement. Les problèmes relevés sont notamment les suivants :
- Restriction du droit de se présenter aux élections pour toute personne condamnée pour une infraction intentionnelle, quelle qu'en soit la gravité, ce qui est contraire aux engagements de l'OSCE, à de nombreuses recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise en matière électorale, aux bonnes pratiques et à d'autres normes internationales. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH n'ignorent pas que cette restriction se fonde sur l'article 76 de la Constitution ukrainienne mais espèrent que ce problème sera pris en considération lors de la révision de la Constitution ;
 - Absence de critères et de délais précis pour le découpage des circonscriptions électorales ;
 - Manque de clarté quant à la possibilité de contester les résultats électoraux ;
 - Pas d'obligation de déclaration intégrale, avant et après les élections, des sources et des montants des contributions financières et de la nature et des montants des dépenses de campagne, ni de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Absence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de manquement aux dispositions relatives au financement des campagnes ;
 - Délais d'inscription des candidats dans les circonscriptions ;
 - La suppression du droit des partis de former des blocs électoraux ;
 - Présence de dispositions limitant le droit à la liberté d'expression qui sont contraires aux engagements de l'OSCE, aux recommandations et avis de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise et à d'autres normes internationales ;
 - Maintien à 2 500 du nombre d'électeurs maximal autorisé par bureau de vote ;
 - Observateurs autorisés à « prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme aux actions illégales constatées pendant le scrutin et le dépouillement dans l'enceinte du bureau de vote » ;
 - Obligation de demander une autorisation préalable à la CEC si deux ou plusieurs groupes d'observateurs internationaux souhaitent coordonner leurs activités ;
 - Obligation pour les membres des commissions électorales de bureau de vote de signer le bulletin de vote avant de le remettre à l'électeur pour que celui-ci soit valide ;
 - Présence de dispositions autorisant les commissions électorales de bureau de vote à annuler les résultats sur la base de critères arbitraires d'appréciation de la gravité de la fraude, qui pourraient établir un degré de fraude tolérable.
17. L'un des points les plus préoccupants est la méthode utilisée par la majorité pour changer de système électoral, le seuil pour obtenir les mandats et l'interdiction de former des blocs électoraux . L'apport des ces changements fondamentaux sans un débat publique préalable risque de compromettre la légitimité du projet de loi en dehors de sa mise en oeuvre (voir paragraphe 9 ci-dessus).
18. Dans le cadre de cet avis conjoint, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont heureux de soumettre leurs recommandations aux autorités ukrainiennes afin de les

aider dans leurs efforts pour améliorer la législation électorale et l'aligner davantage sur les engagements de l'OSCE et les normes internationales. Ils soulignent toutefois qu'au-delà des modifications supplémentaires qu'il convient d'apporter au cadre législatif, l'application complète et effective de la loi est indispensable pour garantir la tenue d'élections conformes aux normes internationales.

III. Observations sur le texte du projet de loi

19. Le projet de loi instaure un nouveau système électoral pour les élections législatives en Ukraine. Depuis que le pays a retrouvé son indépendance en 1991, ce système a changé plusieurs fois :
 - Avant 1998, tous les députés étaient élus dans des circonscriptions uninominales.
 - En 1998, un système mixte a été instauré, la moitié des 450 députés étant élus à la proportionnelle et l'autre moitié au scrutin uninominal.
 - En 2004, un système de représentation proportionnelle à scrutin de liste avec listes bloquées a été mis en place. Il a été appliqué lors des élections législatives de 2006 et des élections législatives anticipées de 2007.
20. Après les élections anticipées de 2007, un dialogue s'est engagé entre les autorités ukrainiennes et différentes institutions internationales, notamment l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, sur les améliorations qui pourraient être apportées au système électoral. Au cours des discussions sur la réforme électorale, la Commission de Venise a proposé d'introduire un système de scrutin proportionnel sur la base de circonscriptions régionales plurinominales, qui pourrait éviter à la fois les inconvénients du scrutin proportionnel avec circonscriptions uninominales et ceux du système mixte appliqué lors des élections de 1998 et de 2002. Au paragraphe 7.1.1 de sa Résolution 1755 (2010), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe estimait que *« la réforme électorale ne doit pas se borner à l'adoption d'un nouveau code électoral mais également établir un nouveau système électoral, et [réitérait] sa recommandation en faveur de l'adoption d'un système électoral qui consiste en un scrutin proportionnel basé sur des listes ouvertes et sur des circonscriptions régionales multiples »*.
21. Le projet de loi représente un retour au système électoral qui était en vigueur en Ukraine en 1998 et 2002. Il prévoit en effet un système mixte combinant scrutin proportionnel et scrutin majoritaire, la moitié des députés étant élus sur des listes de partis politiques dans une circonscription nationale unique et l'autre moitié dans des circonscriptions uninominales (système majoritaire uninominal à un tour).
22. Le fait de changer constamment de système électoral ne contribue pas à sa stabilité ni à celle du cadre juridique des élections. Chaque Etat a le droit souverain de se doter du système électoral de son choix ; toutefois, ce choix devrait être arrêté de façon concertée à l'issue de discussions approfondies et ouvertes au sein du parlement, associant toutes les forces politiques. Etant donné que le projet de loi réintroduit le système utilisé lors des élections législatives de 1998 et 2002, il devrait prendre en compte les failles du processus électoral qui avaient été relevées à l'époque par les experts et observateurs nationaux et internationaux⁶. Le

⁶

Malheureusement, certains problèmes qui avaient été observés en 1998 et en 2002 semblent s'être de nouveau posés lors des élections locales organisées en 2010 sur la base d'un système mixte.

changement de système ne doit pas prêter à une interprétation qui serait de nature à saper la confiance des électeurs, des partis politiques et de la société civile dans le processus électoral.

A. Principes fondamentaux

23. Les dispositions de l'article 2.5 visent à organiser la participation au processus électoral et à garantir l'égalité des droits et des chances entre les candidats et les partis. L'article 11 énonce de façon très complète les principes fondamentaux sur lesquels doit reposer le processus électoral. Il affirme fermement que les organes de l'Etat, les organes des collectivités locales, les tribunaux, les entreprises, les institutions, les organisations, les sociétés et les autres agents publics doivent traiter les partis et les candidats de façon impartiale.
24. L'article 9.1 du projet de loi dispose que l'éligibilité est subordonnée à une durée de résidence de cinq ans. Cette condition est excessive et injustifiée. En principe, une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales et cette durée ne devrait pas dépasser six mois. Une durée plus longue peut être prévue uniquement en vue d'assurer la protection des minorités nationales⁷. Il faudrait par conséquent envisager de réduire la durée de la condition de résidence. La Commission de Venise le BIDDH/OSCE savent que cette durée repose sur l'article 76 de la Constitution ukrainienne et espèrent que ce problème sera examiné lors de la révision de la Constitution.
25. L'article 9.4 interdit à toute personne qui a été condamnée pour une infraction intentionnelle d'être candidate ou élue à la fonction de député tant que la condamnation n'a pas été retirée de son casier judiciaire. Cette disposition constitue un déni d'éligibilité fondé sur une condamnation pour une infraction intentionnelle, quelle qu'en soit la nature ou la gravité. La restriction de la capacité civique active ou passive appliquée à des catégories générales ou à de grands groupes de personnes, sans considération des situations individuelles, est contraire aux bons usages internationaux. Une personne ne peut être privée du droit de vote et de l'éligibilité que si elle a été condamnée pour une infraction d'une gravité telle que la déchéance des droits politiques est proportionnée à l'infraction commise⁸. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent par conséquent que le champ d'application de cette restriction soit limité aux personnes condamnées pour une infraction grave.
26. L'article 13 prévoit que les élections législatives sont préparées et conduites de façon publique et transparente. Le fait que les décisions des commissions électorales et des organes exécutifs relatives aux droits des électeurs doivent être rendues publiques par voie de presse ou par d'autres moyens constitue un point positif. La transparence serait encore accrue si cet article exigeait expressément la publication de toutes les décisions sur le site web de la Commission électorale centrale (CEC).

⁷ Code de bonne conduite en matière électorale, I 1.1 c iii-iv : « iii. une condition de durée de résidence ne peut être imposée, pour les nationaux, que pour les élections locales ou régionales ; iv. cette durée ne devrait pas dépasser six mois ; une durée plus longue peut être prévue uniquement en vue d'assurer la protection des minorités nationales. »

⁸ Voir par exemple le paragraphe 24 du Document de la réunion de Copenhague de la CSCE (1990) : « Les Etats participants veilleront à ce que l'exercice de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales (...) ne soit l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi et compatibles avec les obligations qu'ils assument conformément au droit international (...) ». Voir aussi le paragraphe 1.1.d.iv du Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices, Commission de Venise, Conseil de l'Europe, 2002, p. 8.

B. Organisation territoriale des élections

27. La loi électorale prévoit, à l'article 18, la création d'une circonscription électorale nationale unique incluant l'ensemble du territoire ukrainien et tous les bureaux de vote à l'étranger, ainsi que de 225 circonscriptions uninominales établies par la CEC. Le nombre d'électeurs inscrits dans une circonscription uninominale ne doit pas s'écarter de plus de 10 % du nombre moyen d'électeurs par circonscription uninominale.
28. Le projet de loi ne précise pas les critères à appliquer par la CEC pour définir les limites des circonscriptions électorales⁹. Il existe un risque, si la Commission ne tient pas compte de l'organisation territoriale administrative, les commissions électorales de circonscription coopèrent difficilement avec les organes étatiques qui tiennent à jour le registre électoral national. Il est recommandé de prévoir dans la loi des critères clairs pour le découpage des circonscriptions électorales et de respecter l'organisation territoriale administrative du pays.
29. Par ailleurs, dans un souci de transparence, le projet comprend plusieurs dispositions exigeant que la CEC et les commissions électorales de circonscription informent les électeurs, par la voie des médias nationaux et régionaux, de la création des circonscriptions et des bureaux de vote et de leur localisation. Il est suggéré d'imposer également la publication de toutes ces informations sur le site web de la CEC.
30. En revanche, le projet de loi ne fixe pas de date limite pour la création des circonscriptions électorales. Il prévoit que cette question sera traitée dans une loi distincte, devant être adoptée au plus tard trois mois après l'adoption de la loi relative aux élections. Cela pourrait poser problème, car le découpage des circonscriptions risque de traîner en longueur ; les différentes forces politiques n'auraient alors pas assez de temps pour préparer les élections législatives de 2012.
31. Selon l'article 19.3, le scrutin se déroule dans des bureaux de vote où peuvent être inscrits entre 20 et 2 500 électeurs. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont précédemment recommandé d'abaisser ce plafond afin d'atténuer le problème de l'encombrement des bureaux¹⁰. La réduction du nombre d'électeurs par bureau de vote aura certes des incidences financières ; les autorités devraient néanmoins se poser la question de savoir si ces incidences seraient compensées par l'effet positif qu'aurait cette mesure sur les aspects pratiques de la mise en œuvre du suffrage universel tel que garanti par le projet de loi.
32. Le projet de loi ne prévoit pas de circonscription électorale spécifique à l'étranger (article 22). Les bureaux électoraux à l'étranger seront établis par la CEC dans une circonscription uninominale donnée sur proposition du ministère ukrainien des Affaires étrangères. Il en résulterait une forte augmentation du nombre d'électeurs dans l'une des circonscriptions uninominales, ce qui pourrait enfreindre le principe d'égalité de représentation.

⁹ Les principes fondamentaux du découpage des circonscriptions figurent dans le Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.2.

¹⁰ Voir l'avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, CDL-AD(2009)028, page 10, paragraphe 36.

C. Commissions électorales

33. Les trois niveaux d'administration électorale (Commission électorale centrale, commissions électorales de circonscription et commissions électorales de bureau de vote) sont conservés dans le projet de loi. Il s'agit d'un système hiérarchique, la CEC étant l'autorité de tutelle des commissions de niveau inférieur. Le projet de loi porte modification de la loi sur la Commission électorale centrale.
34. L'article 26.3 contient une liste détaillée des personnes qui ne peuvent pas être membres des commissions électorales de circonscription et de bureau de vote. Il interdit aux personnes ayant commis des infractions intentionnelles d'être membre de ces commissions. Comme dans le cas de l'éligibilité, cette interdiction semble trop générale et disproportionnée. Il faudrait envisager de modifier cette disposition pour faire apparaître un lien entre la nature et la gravité de l'infraction commise et les responsabilités d'un membre de commission électorale.
35. En vertu de l'article 26.6 du projet de loi, « une personne ne peut être nommée président, vice-président ou secrétaire d'une commission électorale de circonscription que si elle a suivi intégralement la formation aux fonctions dirigeantes d'une commission électorale de circonscription organisée par la Commission électorale centrale ». En outre, le secrétaire doit maîtriser la langue d'Etat suffisamment pour administrer les comptes rendus de la commission. Si cette disposition présente des éléments positifs, elle soulève aussi un certain nombre de questions : par exemple, comment les candidats à la formation sont-ils sélectionnés et quand le calendrier des formations est-il annoncé ?
36. La suppression des dispositions imposant aux commissions électorales de circonscription de faciliter les meetings de campagne des candidats constitue une évolution positive.
37. La constitution de la Commission électorale centrale est régie par une loi distincte. Le projet de loi conserve le système politique de désignation des membres des commissions électorales de niveau inférieur. La liste des partis habilités à désigner des membres a été étendue à l'ensemble des partis politiques qui présentent des candidats aux élections, au lieu d'être limitée aux partis représentés au parlement dans sa composition actuelle, ce qui constitue un progrès. Cependant, la loi de prévoit pas de procédure pour que les candidats indépendants puissent être représentés au niveau des commissions électorales de circonscription. Si le nombre de personnes désignées pour les commissions électorales de bureau de vote à l'étranger est insuffisant, le ministère des Affaires étrangères a le droit de désigner des membres.
38. Les articles relatifs à la constitution des commissions électorales de circonscription et de bureau de vote ne prévoient aucune obligation spécifique en matière d'égalité entre les femmes et les hommes. Il faudrait envisager d'ajouter une disposition à cet effet.
39. Les commissions électorales de circonscription sont mises en place par la CEC. Elles doivent comprendre au moins 12 et au plus 18 membres. Les commissions électorales de bureau de vote sont mises en place par les commissions électorales de circonscription ; les commissions des petits bureaux de vote comprennent entre 10 et 18 membres, celles des bureaux moyens entre 14 et 20 membres et celles des grands bureaux entre 18 et 24 membres. Il conviendrait d'étudier la possibilité de réduire le nombre maximal de membres des commissions électorales de circonscription ainsi que les nombres minimal et maximal de membres des

commissions électorales de bureau de vote afin de faciliter la recherche de consensus et le bon déroulement des réunions. Cela améliorerait le travail des commissions et permettrait aussi de modérer le problème de l'encombrement des bureaux de vote le jour du scrutin, vu en particulier le grand nombre d'électeurs inscrits dans certains bureaux et la superficie limitée des locaux¹¹.

40. Chaque parti qui désigne des membres dans les commissions électorales de circonscription et de bureau de vote a droit à une part proportionnelle des fonctions dirigeantes (article 27, paragraphes 9 et 10 et article 28, paragraphes 10 et 11). La part des fonctions dirigeantes attribuée à un parti dépend de la proportion de membres de commission retenus parmi les candidats désignés par ce parti. Il appartient à la CEC de définir la procédure exacte de répartition des fonctions dirigeantes entre les partis. Selon le projet de loi, la procédure doit assurer une répartition territoriale à peu près équilibrée des fonctions attribuées à chaque parti, ce qui représente une amélioration.
41. Lorsqu'il propose un candidat à une commission électorale de circonscription ou de bureau de vote, le parti doit fournir des informations concernant ce candidat, notamment une attestation de sa maîtrise de la langue d'Etat, des informations sur ses études, sa profession et son expérience et une attestation selon laquelle le candidat a suivi la formation obligatoire de la CEC (article 26). Cela semble impliquer que la sélection des membres des commissions se fait selon certains critères; si c'est le cas, cela devrait être expressément indiqué dans la loi.
42. Les commissions électorales de niveau supérieur sont habilitées à convoquer une réunion d'une commission subalterne (articles 30 et 31.7). Une réunion peut aussi être convoquée sur demande écrite d'un tiers des membres de la commission. L'article 33.5 établit que le quorum est atteint quand au moins la moitié des membres de la commission électorale sont présents. Aux termes du paragraphe 10, une décision est adoptée par « un vote public à la majorité des membres présents à la réunion de la commission ». Ces deux dispositions combinées peuvent entraîner des abus, puisqu'elles ouvrent la possibilité que des décisions soient prises par une minorité de membres de la commission.
43. L'article 33, paragraphes 6 et 7, prévoit, ce qui est louable, que tous les membres de la commission doivent être avertis de l'heure, du lieu et de l'ordre du jour des réunions au moins un jour à l'avance et, en tout état de cause, recevoir les documents nécessaires avant le début de réunion.
44. Les membres qui sont en désaccord avec une décision de la commission ont le droit de soumettre une observation écrite dans un délai de deux jours après la réunion. L'observation doit être annexée au procès-verbal. Il s'agit là d'un progrès, car le compte rendu de la réunion sera ainsi complet, ce qui facilitera le contrôle des décisions de la commission en cas de recours. Les décisions des commissions électorales peuvent être annulées par les commissions de niveau supérieur ou par un tribunal. Les commissions de niveau supérieur sont expressément habilitées à remplacer la décision de la commission de niveau inférieur par leur propre décision.
45. L'article 34 donne aux représentants des partis le droit d'être présents aux réunions de la CEC avec voix consultative. Il dresse également la liste des personnes qui peuvent assister aux réunions de la CEC sans avoir à demander une autorisation, à savoir les candidats et les agents électoraux, les observateurs officiels nationaux et

¹¹

Voir l'article 82.3 : les petits bureaux de vote doivent avoir une superficie d'au moins 50 m², les bureaux moyens d'au moins 75 m² et les grands bureaux d'au moins 90 m².

internationaux et les médias. L'article précise que ces mêmes personnes ont le droit d'assister sans invitation aux réunions des commissions électorales de circonscription et de bureau de vote, y compris lors du dépouillement et de la compilation des résultats.

46. L'article 35 précise, ce qui est louable, que les procès-verbaux de toutes les réunions des commissions doivent être établis par écrit. En revanche, il n'est pas fait mention de l'accès public à ces procès-verbaux. Les procès-verbaux des commissions devraient être mis à la disposition de tous les participants au processus électoral qui en font la demande.
47. L'article 35 indique également quelles informations doivent figurer dans toutes les décisions des commissions électorales. Outre une meilleure cohérence, cela devrait garantir que les plaignants disposent des informations nécessaires pour faire appel des décisions des commissions.
48. Un autre élément positif devrait améliorer la transparence : l'article 35.5 exige en effet que toute décision d'une commission soit publiée sur le stand d'information de cette dernière au plus tard le matin suivant son adoption. Le stand d'information d'une commission doit être situé dans les locaux de la commission, dans un endroit librement accessible au public. Il est recommandé d'inclure aussi une obligation de publier toutes les décisions sur le site web de la CEC.
49. En vertu de l'article 36, les membres des commissions sont tenus de respecter la Constitution et les lois dans l'exercice de leurs fonctions. Ils peuvent se mettre en disponibilité de leur emploi pour participer aux travaux de la commission et leur employeur ne peut les licencier ni les muter à un poste de grade inférieur pour des motifs liés à l'exercice de leurs fonctions. L'article 36.7 contient une liste complète et précise des droits des membres des commissions électorales. Ceux-ci comprennent notamment le droit d'accéder à tous les documents et informations de la commission ainsi que le droit de participer sans restriction à ses réunions et à ses décisions. Il est interdit aux membres des commissions de faire campagne pour ou contre un candidat. Ils ne peuvent pas non plus évaluer publiquement les activités d'un parti politique qui participe à l'élection.
50. Il est à noter que le projet de loi n'accorde pas au parti à l'origine de la désignation d'un membre d'une commission électorale le droit illimité de le révoquer sans motif. Cela règle le problème des pressions ou des menaces de révocation auxquelles peuvent être exposés les membres des commissions électorales s'ils ne suivent pas les consignes de vote du parti qui les a désignés. Les membres des commissions doivent en effet agir de manière impartiale, hors de toute considération politique. Ce changement répond à des recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise ; la loi pourrait toutefois prévoir la possibilité de révoquer un membre dans certains cas précis, suivant des procédures bien définies et transparentes¹².
51. L'article 37.10 permet la destitution du président, du vice-président et du secrétaire d'une commission électorale de circonscription ou de bureau de vote s'il ne s'acquitte pas de ses fonctions et que deux tiers des membres de la commission concernée soumettent une demande à cet effet auprès de la commission qui l'a mise en place. Il est recommandé de fixer des critères clairs régissant la destitution des membres dirigeants des commissions, afin d'éviter tout usage abusif de cette disposition.

¹²

Voir aussi le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev., II.3.1.f.

D. Listes électorales

52. En vertu de la loi sur le registre électoral national, les listes électorales préliminaires sont établies par les instances chargées de tenir à jour le registre, conformément aux procédures approuvées par la CEC. Les listes électorales sont imprimées en deux exemplaires, dont l'un est conservé par la commission électorale de circonscription et l'autre transmis à la commission électorale de bureau de vote pour affichage public et vérification par les électeurs. Un électeur peut demander la modification des données le concernant ou concernant tout autre électeur. Si les données relatives à un électeur sont contestées par un autre électeur, le premier doit en être avisé et avoir la possibilité de s'opposer à la demande.
53. La CEC est responsable du contenu et de la tenue à jour du registre. Le service du registre électoral national de la CEC gère le logiciel, le soutien technique et la sécurité des informations figurant sur le registre, tandis que 755 instances réparties sur l'ensemble du territoire saisissent les données nécessaires à la mise à jour du registre¹³.
54. Il n'est pas envisagé de délivrer des autorisations de vote à distance, mais une procédure relativement simple permet aux électeurs de demander un changement temporaire de leur adresse de vote sans changement d'adresse de résidence s'ils ne sont pas en mesure de voter dans leur bureau habituel. Cette procédure s'applique également aux électeurs qui se trouvent provisoirement à l'étranger le jour du scrutin. Tous les électeurs peuvent soumettre une telle demande de changement temporaire jusqu'à cinq jours avant le scrutin. La demande est soumise à la commission électorale de circonscription ou de bureau de vote compétente, qui la transmet à l'instance chargée de la tenue à jour du registre électoral national au plus tard cinq jours avant le scrutin.
55. Les membres des commissions électorales de circonscription sont inscrits sur la liste électorale du bureau de vote le plus proche du siège de la commission électorale de circonscription. Les membres des commissions électorales de bureau de vote sont inscrits sur la liste électorale du bureau dont ils sont membres.
56. En application d'une recommandation antérieure de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, les commissions électorales de bureau de vote ne sont plus habilitées à modifier les listes électorales le jour du scrutin, sauf pour corriger des erreurs techniques. Tout changement ou ajustement des listes électorales le jour du scrutin qui a une incidence sur le droit de vote d'un électeur ne peut être apporté que sur décision de justice ou notification de l'instance chargée de la tenue à jour du registre électoral national. Les commissions électorales de bureau de vote peuvent seulement corriger des inexactitudes telles qu'un nom mal orthographié, une erreur dans la date de naissance ou un numéro d'immeuble ou d'appartement incorrect, à condition que la personne inscrite sur la liste soit manifestement la même que celle qui est venue voter.
57. Le projet de loi prévoit des garanties contre le vote multiple et d'autres fraudes liées à la liste électorale qui amélioreront l'exactitude des listes si elles sont mises en œuvre de façon systématique et cohérente. En particulier, les organismes et institutions publics compétents sont tenus de communiquer les données actualisées aux instances chargées de la tenue à jour du registre électoral national pour leur permettre de vérifier les listes électorales préliminaires, ces instances étant chargées

¹³

Voir le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle de 2010 en Ukraine, page 10.

de centraliser l'information sur toutes les modifications à apporter aux listes électorales.

E. Financement des élections

58. Toutes les dépenses de campagne doivent être payées sur les fonds électoraux officiels du parti ou du candidat indépendant. Le compte de campagne doit être ouvert au plus tard le 10^e jour suivant l'inscription du candidat. Tout compte électoral doit être administré par un gestionnaire désigné, chargé de vérifier que les dépenses engagées sont conformes à la loi.
59. Les fonds électoraux des candidats et des partis se composent des ressources propres des partis et des dons de personnes physiques. Les fonds électoraux d'un candidat dans une circonscription uninominale se composent de ses ressources propres et de dons. Etant donné que le projet de loi ne dit rien sur la question des dons en nature, on suppose que ceux-ci ne sont pas autorisés. Si c'est bien le cas, les personnes qui ne sont pas en mesure de faire des dons pécuniaires seraient privées de la possibilité de participer politiquement en soutenant la campagne. Or il n'y a pas lieu d'interdire les contributions en nature au motif qu'elles ne peuvent être consignées dans les comptes de campagne. Il est recommandé d'autoriser la contribution à une campagne politique sous la forme de services en nature, sous réserve d'une stricte obligation de déclaration.
60. Le projet de loi ne prévoit pas de plafonnement des dépenses de campagne d'un parti ou d'un candidat dans une circonscription uninominale. Comme il est indiqué dans l'Observation générale n°25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU, « *[i]l peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti* ». Le non-plafonnement des dépenses de campagne tendrait à favoriser les candidats et les partis nantis et risquerait de dissuader les partis et les candidats moins bien dotés de participer à l'élection. Il faudrait envisager de fixer un plafond de dépenses raisonnable.
61. Les dons de personnes physiques à un parti ne peuvent pas dépasser 400 fois le salaire minimum (environ 36 000 EUR) et les dons à un candidat dans une circonscription uninominale 20 fois le salaire minimum (environ 1 800 EUR)¹⁴. Les dons de ressortissants étrangers, de donateurs anonymes et de personnes morales sont interdits.
62. Selon l'article 50.10, l'institution bancaire doit, sur demande du parti, lui rendre les fonds non utilisés. En revanche, les fonds non utilisés sur le compte d'un candidat dans une circonscription uninominale sont versés au budget de l'Etat. Rien ne semble justifier cette différence de traitement entre un parti et un candidat dans une circonscription uninominale ; il faudrait envisager de mettre fin à cette pratique discriminatoire.
63. L'article 49.9 interdit tout paiement à partir des comptes courants des candidats à partir de la veille de l'élection à 15 heures. Cette limite peut s'avérer trop restrictive, car il faut laisser aux candidats le temps de régler les factures qui peuvent arriver après ce délai. Il semblerait plus approprié d'interdire toute nouvelle dépense ou facture relative à des activités de campagne mises en œuvre après le délai.

¹⁴

Le salaire minimum est d'environ 1 000 UAH, soit à peu près 90 EUR.

64. Le gestionnaire du fonds doit soumettre un rapport financier sous une forme approuvée par la CEC au plus tard le 15^e jour après le scrutin. Ce rapport doit être publié sur le site web de la CEC. Comme l'ont précédemment recommandé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, il conviendrait que le projet de loi impose la déclaration intégrale, avant et après les élections, des sources et des montants des contributions financières ainsi que de la nature et des montants des dépenses de campagne. Cela permettrait de fournir en temps utile à l'opinion publique des informations pertinentes sur le financement des campagnes et accroîtrait la transparence du processus.
65. Il incombe à la CEC de contrôler le respect par les sujets électoraux des obligations légales en matière d'établissement de comptes des recettes et des dépenses électorales. Toutefois, le projet de loi ne précise pas quelles actions la CEC est tenue d'entreprendre concernant ces comptes et ne fixe pas de délai pour leur examen. Il n'établit pas non plus de responsabilité en cas de non-présentation de comptes. Comme indiqué dans la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « *[l]es Etats devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication.* » La loi devrait par conséquent prévoir un contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales, ainsi que des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas de manquement aux dispositions relatives au financement des campagnes.
66. Deux dispositions dont il y a lieu de se féliciter (article 47, paragraphes 2 et 4) prescrivent que la rémunération des membres des commissions électorales ne soit pas inférieure au salaire moyen qu'ils perçoivent dans le cadre de leur activité professionnelle principale et que, le cas échéant, cette rémunération n'entraîne la suppression ou la réduction des allocations de chômage ou d'autres prestations sociales, y compris les pensions.

F. Désignation et inscription des candidats

67. En vertu de l'article 52, la désignation des candidats commence 90 jours et s'achève 78 jours avant l'élection. Les partis ont le droit de présenter une liste de candidats dans la circonscription électorale nationale. Dans les circonscriptions uninominales, les candidats peuvent être présentés par un parti ou se présenter en leur propre nom. Une personne figurant sur la liste de candidats d'un parti ne peut pas se présenter dans une circonscription uninominale. Une personne ne peut être inscrite sur plusieurs listes de parti ni se présenter dans plusieurs circonscriptions uninominales. Les candidats qui ne sont membres d'aucun parti peuvent néanmoins être désignés par un parti et figurer sur sa liste. Les listes de candidats pour la circonscription nationale sont enregistrées auprès de la CEC. Les candidats se présentant dans les circonscriptions uninominales sont inscrits auprès de la commission électorale de circonscription compétente.
68. La désignation des candidats prend fin 78 jours avant l'élection. Or l'article 27 de la loi prévoit que les commissions électorales de circonscription sont mises en place au plus tard 60 jours avant l'élection. Cette disposition devrait par conséquent être revue.

69. Le fait que l'article 53.3 du projet de loi ne fixe plus la procédure d'établissement et d'approbation des listes de parti représente un progrès. La liste est désormais établie suivant la procédure définie dans la charte du parti.
70. Le projet ne permet pas la formation des blocs électoraux des partis. A moins qu'il y ait une raison valable qui justifierait la création des blocs, les partis politiques devraient avoir le choix entre participer aux élections en association avec les autres partis ou seuls. Cette restriction a des implications importantes pour l'exercice de la liberté d'association des partis. C'est aussi un des sujets qui n'a pas fait l'objet d'une discussion au sein du groupe de travail.
71. Conformément aux précédentes recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, le projet de loi introduit la notion de candidat indépendant dans les circonscriptions uninominales (article 55). Toutefois, les délais d'inscription sont trop courts : ces candidats pourraient avoir de grandes difficultés à fournir dans les temps tous les documents requis à la commission électorale de circonscription. Selon l'article 59, le candidat doit soumettre ces documents au plus tard 51 jours avant l'élection. La commission électorale dispose de quatre jours pour les examiner et rendre une décision sur la demande d'inscription du candidat. En cas de rejet, l'intéressé peut déposer un recours au plus tard 46 jours avant l'élection ! Cela ne lui laisse qu'une seule journée, sans compter les éventuels allongements de délais dus aux week-ends.
72. L'article 63.2 dispose que les informations contenues dans les documents soumis à la CEC lors de l'inscription des candidats sont accessibles au public, mais ne précise pas selon quelles modalités. Il faudrait envisager de rendre obligatoire la publication des documents sur le site web de la CEC.
73. Si un parti ou un candidat dans une circonscription uninominale soumet des documents qui contiennent des erreurs techniques, le parti ou le candidat peut soumettre à nouveau les documents corrigés jusqu'à 69 jours avant l'élection, en vertu de l'article 60.3. La CEC doit publier dans deux journaux la liste des candidats inscrits dans la circonscription nationale et dans les circonscriptions uninominales.
74. Une caution égale à 2 000 fois le salaire minimum (environ 180 000 EUR) est demandée aux partis qui présentent une liste et une caution égale à 12 fois le salaire minimum (environ 1 100 EUR) aux candidats qui se présentent dans les circonscriptions uninominales. Seuls les partis qui obtiennent le droit de participer à la répartition des mandats et les candidats dans les circonscriptions uninominales qui remportent un siège peuvent récupérer leur caution. Les cautions des autres partis et candidats sont versées au budget de l'Etat.
75. Cette condition financière pourrait restreindre la participation des petits partis et des candidats se présentant en leur propre nom qui ne disposent pas de ressources (personnelles ou de parti) suffisantes pour prendre le risque de perdre la caution. A moins que cette exigence ne soit justifiée par un motif légitime lié à l'élection, il faudrait envisager d'abaisser le montant de la caution pour que tous les partis et individus qui souhaitent participer à l'élection en tant que candidats aient la possibilité de le faire.
76. En vertu de l'article 57, tous les candidats doivent soumettre une déclaration de patrimoine et de revenus aux autorités fiscales. Les déclarations doivent être publiées sur le site web officiel de la CEC une fois le candidat inscrit.

77. L'article 60 énumère les motifs pour lesquels la CEC et les commissions électorales de circonscription peuvent refuser l'inscription d'un candidat. La décision de refus doit être dûment motivée et notifiée au représentant du parti ou à toute autre personne qui a soumis les documents. Cette disposition devrait lever toute incertitude quant aux motifs du refus d'inscription ; si elle est équitablement mise en œuvre, les tribunaux disposeront ainsi de critères uniformes lorsqu'ils réexamineront des décisions de refus.
78. L'article 61.2 contient une liste précise des motifs pour lesquels un candidat ou un parti peut recevoir un avertissement de la CEC ou d'une commission électorale de circonscription. Les avertissements émis sont publiés respectivement dans la presse nationale, régionale ou locale. Il faudrait envisager d'imposer également la publication de tous les avertissements sur le site web de la CEC.
79. Une candidature peut être annulée par la commission électorale qui a enregistré l'intéressé pour l'un des motifs énumérés à l'article 61.4. Si elle est appliquée équitablement, cette disposition devrait empêcher la désinscription arbitraire de candidats ou de partis.

G. Médias et informations électorales

80. Aux termes de l'article 63.1, les électeurs ont accès à des informations diversifiées, objectives et impartiales leur permettant de faire un choix réfléchi, éclairé et libre. Selon le projet de loi, les commissions électorales, les médias, les institutions et organes gouvernementaux et les associations de la société civile qui communiquent des informations concernant l'élection doivent le faire de manière objective, impartiale, équilibrée, fiable, complète et exacte. La CEC doit approuver, au plus tard le 10^e jour suivant le début du processus électoral, une procédure et une liste d'activités visant à informer les électeurs sur leurs droits et responsabilités et sur les moyens d'exercer et de défendre ces droits.
81. L'article 13 dispose que toute information concernant les élections diffusée par les médias, privés et publics, doit être présentée avec objectivité. Il garantit également aux médias un accès sans restrictions à toutes les manifestations publiques relatives aux élections, aux réunions des commissions électorales et aux locaux des bureaux de vote le jour du scrutin.
82. Selon l'article 66.2, les médias devraient s'efforcer de recueillir les informations qu'ils ont l'intention de publier au sujet de l'élection auprès de deux ou plusieurs sources, de préférence originales. Il s'agit là d'une condition inhabituelle imposée aux médias, d'autant plus qu'elle ne s'applique qu'aux informations relatives aux élections. Il serait préférable que la question des sources d'information des médias soit réglementée dans la loi sur la radiodiffusion et selon des modalités applicables en tout temps, et pas seulement pendant les élections. Une telle disposition risque de conduire à une autocensure des médias, soucieux de ne pas enfreindre la loi. Elle peut aussi avoir une incidence négative sur la liberté d'expression. Il est recommandé de réexaminer et de supprimer cette disposition.
83. Les dispositions relatives aux médias figurant aux articles 70 à 72 sont détaillées et semblent destinées à garantir l'égalité des chances de tous les candidats en ce qui concerne l'accès aux médias pendant la campagne électorale. L'article 70.1, qui vise les médias publics comme les médias privés, rend le principe d'égalité des chances applicable aux activités de campagne menées par la voie des médias.

84. Les médias doivent fixer publier les tarifs de la publicité politique 90 jours avant l'élection. Ces informations doivent être rendues publiques et communiquées à la CEC et aux commissions électorales de circonscription. Aucun changement n'est autorisé pendant la durée de la campagne. Les organes de presse ne peuvent proposer ni accorder de rabais à des candidats ou à des partis. Un média qui alloue de l'espace à la campagne d'un candidat ou d'un parti ne peut refuser d'allouer de l'espace aux mêmes conditions à tous les autres candidats et partis. La couverture du processus électoral dans les bulletins d'information et les émissions d'actualité doit être objective, impartiale et équilibrée.
85. En vertu de l'article 70, les candidats ont le droit de faire de la publicité sur les médias publics nationaux et municipaux. L'article 71 prévoit la mise à disposition d'un temps d'antenne consacré à la campagne électorale sur les chaînes de télévision et les stations de radio nationales et municipales entre 19h00 et 22h00. Les dispositions actuelles réglementant précisément le temps d'antenne alloué aux candidats sur ces médias ne sont pas reprises dans le projet de loi. Ces indications devraient figurer dans la loi pour éviter toute confusion concernant le temps alloué à chaque candidat.
86. Tout achat de publicité politique doit faire l'objet d'un contrat entre l'administrateur des fonds de campagne et le média. Le paiement d'un spot doit être effectué sur le compte du radiodiffuseur avant la diffusion. Dans le cadre du spot, 15 % de l'espace doit être utilisé pour indiquer qu'il s'agit d'une publicité à caractère politique, en fournissant des informations complètes sur l'acheteur.
87. En vertu de l'article 71.4, il est interdit aux radiodiffuseurs de commenter ou d'évaluer sous quelque forme que ce soit le contenu de la campagne électorale et les activités du parti ou du candidat pendant 20 minutes avant et 20 minutes après la diffusion d'un spot de campagne. Cette disposition, qui a une incidence sur la liberté d'expression des radiodiffuseurs, semble trop restrictive. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de la réexaminer attentivement.
88. L'article 73.18 interdit de faire campagne dans les médias étrangers qui exercent leurs activités sur le territoire ukrainien et dans les médias enregistrés en Ukraine dont la part étrangère du capital est supérieure à 50 %. Cela implique que les candidats ne pourraient faire de déclarations ou publier des annonces dans le cadre de la campagne à l'intention des électeurs ukrainiens résidant à l'étranger, ce qui limiterait la capacité des candidats à toucher ces électeurs. Il y a lieu de revoir cette disposition, car la possibilité pour un candidat de présenter son programme aux électeurs fait partie intégrante du droit d'éligibilité. Cette restriction porterait également atteinte au droit des citoyens de recevoir et de transmettre des informations sans considération de frontières, conformément au paragraphe 26.1 du Document de Moscou de l'OSCE¹⁵. Les Etats de l'OSCE déclarent « Nous nous engageons à prendre toutes les mesures nécessaires pour réunir les conditions indispensables à la liberté et à l'indépendance des médias ainsi qu'à la circulation sans entraves de l'information au-delà des frontières et à l'intérieur des Etats que

¹⁵

Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 10 septembre 1991 : « Les Etats participants (...) considèrent que la presse écrite, la radiodiffusion et la télévision devraient avoir sur leur territoire un accès sans restriction aux services de presse et d'information étrangers. Le public aura, de manière analogue, la liberté de recevoir et de transmettre des informations et des idées, sans ingérence de la part des autorités publiques et sans considération de frontières, y compris par le canal de publications et de stations de radiodiffusion étrangères. Les restrictions à l'exercice de ce droit ne pourront être que celles qui sont prévues par la loi et sont conformes aux normes internationales. »

nous considérons comme une composante essentielle de toute société démocratique, libre et ouverte. ¹⁶»

89. L'article 67 du projet de loi ramène de 15 à 10 jours la période d'interdiction de la publication de sondages d'opinion dans les médias. Il s'agit d'une amélioration, qui va dans le sens d'une recommandation antérieure de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Il faudrait toutefois envisager de raccourcir encore cette période d'interdiction¹⁷.

H. Campagne électorale

90. En vertu de l'article 68.12, les organes des collectivités locales et les organes exécutifs locaux sont tenus de mettre des emplacements à disposition pour l'affichage du matériel de campagne. Bien que l'on puisse supposer que le principe général d'égalité de traitement des candidats s'applique aussi dans ce domaine, il serait préférable que cet article indique expressément que les emplacements doivent être attribués dans des conditions d'égalité. Il serait utile de préciser à quelle superficie a droit chaque parti et chaque candidat afin d'éviter les différends.
91. L'article 73.12 instaure un droit de réponse pour les partis et les candidats qui jugent « peu fiable » une information publiée par un radiodiffuseur. Un droit de réponse peut être utile, car il permet aux candidats ou aux partis de réagir à des remarques critiques qu'ils estiment injustifiées. Cette disposition devrait toutefois être précisée. En effet, elle ne définit pas clairement ce qu'il faut entendre par « peu fiable », de sorte que les radiodiffuseurs et les tribunaux ne sauront pas quels critères appliquer pour évaluer les demandes d'exercice du droit de réponse. Si cette disposition n'est pas clarifiée, des candidats ou des partis pourraient faire un usage abusif de ce droit.
92. Les activités menées dans le cadre d'une campagne électorale sont presque invariablement une manifestation du droit d'une personne à la liberté d'expression et/ou d'association. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fait obligation à l'Ukraine de garantir ces droits à toute personne relevant de sa juridiction¹⁸. Toute restriction à l'exercice de ces droits doit être strictement nécessaire dans une société démocratique et avoir un caractère proportionné. Il peut s'avérer difficile de concilier ces principes avec une disposition du projet de loi qui semble interdire aux ressortissants étrangers et aux personnes apatrides d'exprimer leur opinion au cours d'une campagne. On voit mal en quoi une restriction aussi générale pourrait être strictement nécessaire dans une société démocratique.

¹⁶ Paragraphe 26 du document d'Istanbul de 1999

¹⁷ Voir par exemple la Recommandation n°R(99)15 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, 1999, par. III.2 et la Recommandation CM/Rec(2007)15 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias, 2007.

¹⁸ Articles 1, 10, et 11 de la Convention.

I. Garanties relatives aux activités des partis politiques, des candidats et des observateurs officiels

93. Tout parti politique qui présente des candidats dans la circonscription électorale nationale a le droit d'avoir un représentant à la CEC avec voix délibérative. Le parti peut aussi avoir au maximum cinq représentants mandatés dans la circonscription nationale et deux dans chaque circonscription uninominale. Les représentants mandatés dans les circonscriptions uninominales ont voix délibérative dans la commission électorale de circonscription respective. Les représentants des partis et les personnes mandatées ont le droit d'être libérés de leurs fonctions professionnelles ou de leurs obligations de service sans rémunération, avec l'accord de l'employeur ou de l'organisation.
94. Il y a lieu de se féliciter des droits étendus accordés aux représentants des partis par l'article 74.13 et aux représentants mandatés par l'article 74.14. L'énoncé clair et complet de ces droits devrait favoriser la transparence et renforcer la confiance dans le processus électoral.
95. Les représentants des partis ont notamment le droit d'assister à toutes les réunions de la CEC, de recevoir l'ordre du jour et les documents avant la date de la réunion, de participer aux discussions et d'accéder à tous les documents et procès-verbaux. Ils peuvent aussi prendre connaissance de toutes les communications entre les commissions électorales de circonscription et la CEC concernant les résultats du scrutin et se procurer des exemplaires des procès-verbaux des résultats des commissions électorales. Les représentants mandatés représentent les intérêts des partis et des candidats vis-à-vis des autres sujets électoraux. Ils peuvent prendre part aux réunions des commissions électorales de circonscription et de bureau de vote et assister au scrutin et au dépouillement dans les bureaux de vote. Il conviendrait d'ajouter expressément à ces droits celui d'assister à la réunion de la commission électorale de bureau de vote avant le scrutin pour observer l'ouverture du bureau.
96. L'article 76 définit les observateurs officiels, à savoir ceux des partis, des candidats dans les circonscriptions uninominales, des organisations non gouvernementales (ONG), des Etats étrangers et des organisations internationales. La suppression de la règle exigeant qu'une ONG soit enregistrée depuis un certain temps pour avoir le droit de déployer des observateurs est bienvenue.
97. En vertu de l'article 77.2, les ONG doivent demander à la CEC, au plus tard 60 jours avant l'élection, l'autorisation de déployer des observateurs officiels. Cette demande ne peut être rejetée que si l'ONG n'est pas dûment enregistrée ou que sa charte ne prévoit pas que ses activités englobent les questions électorales, y compris le suivi des élections.
98. Les observateurs officiels des partis, des candidats ou des ONG disposent d'un ensemble étendu et complet de droits, énumérés en détail à l'article 75.9. Une disposition préoccupante permettrait aux observateurs officiels de « prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme aux actions illégales constatées pendant le scrutin et le dépouillement dans l'enceinte du bureau de vote ». Ce droit est trop large et pourrait conduire à des abus de la part de certains sujets électoraux. Il serait préférable d'indiquer que, s'ils assistent à des actions qu'ils jugent illégales, les observateurs officiels doivent, non pas agir eux-mêmes, mais aviser

immédiatement la commission électorale de bureau de vote, de circonscription ou centrale ou toute autre autorité compétente.

99. Les observateurs officiels d'Etats étrangers et d'organisations internationales peuvent se faire accréditer par la CEC en déposant une demande par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères au plus tard sept jours avant l'élection (article 78). Les détails de la procédure d'accréditation des observateurs internationaux doivent être fixés par la CEC. Lorsqu'elle élaborera la réglementation relative à l'accréditation, la CEC devra veiller à inclure une liste complète et détaillée des motifs pouvant justifier un refus d'accréditation, comme c'est le cas pour les observateurs des ONG. Les droits des observateurs officiels d'Etats étrangers et d'organisations internationales sont énoncés à l'article 78.6 ; ils sont complets et détaillés. Les observateurs peuvent être accompagnés d'un interprète, en application de l'article 78.3.
100. Aux termes de l'article 78.6.6, si deux ou plusieurs groupes d'observateurs d'Etats étrangers ou d'organisations internationales souhaitent coordonner leurs activités, ils sont tenus d'obtenir l'aval de la CEC. On voit mal quel peut être le but de cette disposition, à part restreindre les droits d'association des observateurs. A moins qu'une raison légitime d'instaurer une telle obligation ne puisse être avancée, il faudrait envisager de la supprimer.
101. L'article 78.6.4 autorise les observateurs officiels à prendre des photographies et à procéder à des enregistrements audio et vidéo des procédures sans violer le secret du scrutin. Il serait judicieux d'énoncer des règles plus détaillées, autorisant uniquement l'utilisation limitée d'appareils photo/de caméras pour assurer la transparence du processus.

J. Déroulement du scrutin, dépouillement et établissement des résultats

102. La procédure d'acheminement des bulletins de vote décrite à l'article 81 prévoit des mesures de sécurité suffisantes pour garantir l'intégrité des bulletins avant le jour du scrutin¹⁹. La transparence est assurée tout au long du processus de livraison et de transfert des bulletins par la mise en place d'une chaîne de responsabilité bien définie, avec documents de livraison et accusés de réception. Tous ces documents doivent être rendus publics.
103. Toutefois, les dispositions sur l'impression des bulletins de vote qui existent dans la loi actuelle sur les élections des députés de la Rada (2005, Article 84 (1) ne font pas partie de ce projet. A moins qu'il y ait d'autres dispositions législatives spécifiques à ce sujet, il semblerait opportun d'incorporer les dispositions de la loi actuelle dans le projet.
104. En vertu de l'article 84.1, le scrutin a lieu de 8 heures à 20 heures sans interruption. La commission électorale du bureau de vote est chargée d'organiser les opérations de vote de manière à garantir l'ordre et le secret du vote. En cas d'incident contrevenant à la législation ukrainienne, le président ou le vice-président de la commission peut inviter la police à pénétrer dans le bureau pour régler la situation. Une fois sa mission accomplie, la police doit quitter les lieux. Il est interdit aux policiers d'entrer ou de se trouver dans les locaux, sauf pour voter.

¹⁹ Les dispositions relatives à l'impression des bulletins qui figurent dans la loi actuelle (loi de 2005 relative à l'élection des députés du peuple d'Ukraine, article 79) ne sont pas reprises dans le projet de loi. A moins que cette question ne soit régie par un autre texte, il conviendrait de la clarifier dans le présent projet.

105. Comme c'est déjà le cas dans la loi actuelle, l'article 84.3 fait obligation au membre de la commission électorale du bureau de vote qui remet le bulletin à l'électeur de signer le bulletin pour que celui-ci soit valide. Dans les précédents avis conjoints, il était recommandé de supprimer cette obligation, à moins qu'elle ne puisse être justifiée par une raison légitime liée à la sécurité ou au secret du vote. Lors des précédentes élections, des bulletins ont été déclarés nuls parce qu'ils n'avaient pas été signés par le membre de la commission, alors que l'intention de l'électeur était parfaitement claire. Cela revient à sanctionner l'électeur pour une erreur – accidentelle ou intentionnelle – commise par le membre de la commission, erreur qui ne paraît pas de nature à altérer la validité du bulletin déposé dans l'urne. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise réitèrent leur recommandation antérieure, à savoir qu'il faudrait envisager de revoir cette disposition.
106. Des dispositions autorisent les électeurs aveugles et/ou dans l'impossibilité physique de voter à inviter un tiers dans l'isoloir pour les aider à exercer leur droit de vote. La liste des personnes qui ne sont pas habilitées à assister un autre électeur est complète et logique.
107. Le président de la commission électorale du bureau de vote annonce la clôture du scrutin à 20 heures ; à compter de cet instant, seuls les électeurs présents dans le bureau sont autorisés à voter. Cette disposition restrictive devrait être modifiée de manière à permettre à tous les électeurs présents dans la file d'attente à 20 heures de voter, qu'ils se trouvent ou non à l'intérieur du bureau. A cet effet, un membre de la commission électorale du bureau de vote peut se poster à 20 heures à l'extrémité de la file d'attente pour informer les électeurs qui arrivent après cette heure qu'ils ne seront pas autorisés à voter.
108. Point positif, la commission électorale du bureau de vote est désormais tenue de communiquer à la commission électorale de circonscription, immédiatement après la clôture du scrutin, des informations préliminaires sur le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale, le nombre d'électeurs qui ont reçu des bulletins et le nombre d'électeurs votant à domicile. Cela permet d'accroître la transparence du processus de vote et réduit la possibilité de manipulation des résultats au niveau de la commission électorale de bureau de vote.
109. L'article 85 autorise le vote à domicile pour les électeurs qui sont « dans l'incapacité de se déplacer de manière autonome en raison de leur âge, d'un handicap physique ou de leur état de santé ». Une demande de vote à domicile doit être soumise à la commission électorale du bureau de vote au plus tard à 20 heures le vendredi précédant le jour du scrutin. La liste des électeurs votant à domicile, extraite de la liste électorale, doit faire l'objet d'un affichage public dans le bureau de vote la veille du scrutin.
110. Il n'est pas exigé que la demande de vote à domicile soit accompagnée de documents certifiant que l'électeur est effectivement incapable de voter sur place. Cela a posé problème lors des précédentes élections ; aussi serait-il préférable de préciser dans la loi quels sont les documents requis. Cela éliminerait toute confusion quant à la nature des documents nécessaires pour avoir le droit de voter à domicile et, en outre, réduirait le risque d'usage frauduleux de ces dispositions par des sujets électoraux.
111. L'article 85.11 impose à chaque commission électorale de bureau de vote d'établir par sécurité un document mentionnant le nombre de bulletins de vote emportés par les membres de la commission chargés du vote à domicile ainsi que les noms de ces

membres, mais il ne donne aucune consigne concernant le nombre de bulletins à emporter pour ce type de vote, ce qui est regrettable. L'idéal serait de prévoir un nombre de bulletin égal au nombre d'électeurs inscrits sur « l'extrait de liste électorale » pertinent, plus un petit nombre de bulletins supplémentaires, précisément défini, pour le cas où des bulletins seraient abîmés.

112. Le système du vote à domicile, qui a été assorti des mesures de sécurité voulues, a été mis en place en application des engagements pris par l'Ukraine dans le cadre de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées²⁰.
113. Lors de la réunion finale de la commission électorale du bureau de vote, qui commence après la clôture du scrutin, toute plainte déposée pendant le scrutin est examinée avant de procéder au dépouillement.
114. Les procédures définies aux articles 87, 88 et 89 concernant respectivement la gestion des listes électorales, le traitement des bulletins de vote non utilisés et l'ouverture des urnes, et le décompte des voix sont détaillées et semblent envisager tous les cas. Toutefois, certaines dispositions sont complexes et pourraient être difficiles à comprendre pour les membres des commissions électorales et la population.
115. L'article 90 énumère les informations qui devront figurer sur le procès-verbal des résultats des commissions électorales de bureau de vote, sous une forme qui devra être approuvée par la CEC. Le procès-verbal d'une commission électorale de bureau de vote comprend 14 éléments d'information, celui d'une commission électorale de circonscription en compte 17. Il sera indispensable de veiller à ce qu'une formation adéquate soit dispensée aux membres des commissions électorales afin qu'ils comprennent parfaitement tous les points techniques de l'établissement des procès-verbaux.
116. La commission électorale de bureau de vote peut déclarer les résultats nuls dans son bureau s'il s'est produit des infractions qui empêchent de déterminer la volonté des électeurs, et ce dans trois cas définis à l'article 91. Dans chaque cas, la disposition ne s'applique qu'au-delà d'un certain seuil de fraude : en cas de vote illégal, la fraude doit concerner plus 10 % des voix ; en cas de destruction ou de détérioration d'une urne qui empêche d'établir le contenu des bulletins, le nombre de bulletins nuls doit être supérieur à 20 % du nombre de bulletins remis ; dans le cas où le nombre de bulletins déposés dans l'urne dépasse le nombre de bulletins remis, il faut que le nombre de bulletins frauduleux dépasse 10 %. Ces critères, qui servent à apprécier si la fraude est d'une gravité inacceptable, sont arbitraires et difficiles à justifier. Ils établissent un niveau de fraude tolérable qui est incompatible avec des élections en bonne et due forme. En principe, les résultats des élections devraient être annulés si le niveau de fraude ou d'abus est tel que la volonté des électeurs ne peut être déterminée²¹. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de revoir ces dispositions de façon à permettre l'annulation du scrutin à tous les niveaux où une irrégularité a pu influencer le résultat.
117. La CEC établit les résultats des élections dans la circonscription nationale et les circonscriptions uninominales au plus tard le 10^e jour suivant le scrutin. Le contenu des procès-verbaux de la CEC doit être immédiatement publié sur son site web. Il est recommandé de rendre également obligatoire la publication de tous les procès-

²⁰

²¹

L'Ukraine a signé la Convention le 24 septembre 2008, voir article 29.A.i.

Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev., II.3.3.e : « L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. (...) »

verbaux des commissions électorales de bureau de vote et de circonscription sur le site web de la CEC. Cette démarche renforcerait considérablement la transparence et la confiance du public dans le processus électoral et irait dans le sens du paragraphe 7.4 du Document de Copenhague de l'OSCE²².

118. L'article 97.3 fixe un seuil de 5 % pour qu'un parti puisse prendre part à la répartition des mandats dans la circonscription nationale. Ce chiffre est supérieur au seuil de 3 % prévu par la loi actuellement en vigueur. On ne voit pas très bien ce qui a motivé ce changement. Par ailleurs, le seuil est calculé sur la base du nombre de votants. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommande de calculer le seuil pour l'attribution de sièges au parlement sur la base du nombre de suffrages exprimés, conformément à la pratique internationale.

K. Plaintes et recours

119. Il est à noter que le projet de loi ne reprend pas la disposition, présente dans les textes précédents, qui autorisait à porter plainte soit devant une commission électorale de niveau supérieur, soit devant un tribunal. Cela répond à une recommandation de l'OSCE/BIDDH et de la commission de Venise, qui préconisaient depuis longtemps de supprimer cette disposition.

120. Dans les litiges électoraux, il est utile d'éviter les contestations et les procédures de trop longue durée, et par conséquent nécessaire de fixer des délais. Néanmoins, il ne faut pas que ces délais soient trop restrictifs, pour ne pas empêcher un juste règlement du litige. Selon l'article 108, une plainte doit être déposée dans un délai de deux jours après l'action, le défaut d'action ou l'adoption de la décision faisant l'objet de la contestation. Ce délai est encore plus court lorsque les faits se produisent la veille ou le jour du scrutin. Si le plaignant se retrouve malgré lui dans l'impossibilité d'introduire la requête en temps voulu, ce délai peut occasionner une injustice. Il faudrait envisager d'instaurer une dérogation pour le cas où le plaignant ne pouvait avoir connaissance de l'infraction en exerçant une diligence raisonnable et où cela est nécessaire dans l'intérêt de la justice.

121. Les décisions des commissions électorales sur les plaintes doivent être justes, conformes au droit et motivées, en vertu de l'article 112. Le paragraphe 10 de cet article dispose qu'un exemplaire de la décision doit être remis ou envoyé au plaignant, au défendeur, à toute autre personne intéressée et à la commission électorale concernée au plus tard le lendemain de son prononcé. Pour renforcer encore la transparence et la confiance du public dans les procédures de plainte, il faudrait envisager de rendre obligatoire la publication de toutes les décisions de la CEC et des commissions électorales de circonscription sur le site web de la CEC.

122. Selon le projet de loi, les résultats électoraux peuvent être contestés devant une commission électorale de niveau supérieur par la voie de la procédure de plainte ordinaire (article 107). Les plaintes relatives aux résultats d'un bureau de vote doivent être introduites auprès de la commission électorale de circonscription compétente dans un délai de deux jours après l'établissement des résultats par la commission électorale du bureau. La commission électorale de circonscription doit examiner la plainte dans un délai de deux jours après son dépôt. Il peut être fait appel de sa décision dans un délai de deux jours devant la CEC, laquelle doit examiner le recours dans un délai de deux jours après son introduction. Enfin, il peut

²²

Les Etats participants veilleront à ce que les votes « soient recensés et présentés avec objectivité, les résultats officiels étant rendus publics ».

être fait appel des décisions de la CEC devant le tribunal administratif, suivant la procédure définie dans le Code de procédure administrative de l'Ukraine.

123. En vertu de l'article 172.3 du Code de procédure administrative, les décisions, actions ou omissions de la CEC relatives à l'établissement des résultats peuvent être contestées devant la Haute Cour administrative. Pour toutes les autres décisions, actions ou omissions de la CEC, il convient de saisir le tribunal administratif de district compétent. Les plaintes relatives aux résultats peuvent être introduites devant la juridiction administrative dans un délai de cinq jours après l'adoption de la décision, l'action ou l'omission faisant l'objet de la plainte. Les décisions de la Haute Cour administrative prennent effet dès leur prononcé et ne peuvent faire l'objet d'un nouveau recours. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH espèrent que les procédures de plainte et de recours prévues dans le projet de loi et dans le Code de procédure administrative contribueront à un règlement rapide des litiges électoraux.

IV. Conclusion

124. Le projet de loi régleme dans le détail les élections législatives. Il prend en compte un certain nombre de recommandations précédemment formulées par différentes organisations nationales et internationales, notamment la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH.
125. Le système électoral retenu dans le projet de loi n'est pas celui qui avait été examiné par les représentants de la Commission de Venise lors de leurs réunions avec les autorités ukrainiennes, ni celui recommandé par la Résolution 1755 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. De plus, la majorité a fait unilatéralement le choix d'un système mixte et celui du seuil des voix nécessaires pour obtenir des sièges et la formation des blocs électoraux, sans consulter les représentants de l'opposition et de la société civile, alors qu'il s'agit d'une question capitale pour le processus électoral. Ces différents changements ne facilitent pas l'accès des diverses forces politiques au parlement. La Commission souhaite rappeler que la confiance dans l'équité des règles électorales est indispensable à la conduite d'élections démocratiques.
126. Outre l'importante question de la méthode qui a présidé au choix du système électoral, certaines des recommandations formulées précédemment dans les rapports de l'OSCE/BIDDH et dans les avis conjoints de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH n'ont pas été prises en compte dans le projet de loi. C'est le cas notamment des recommandations suivantes : absence de critères et de délais précis pour le découpage des circonscriptions électorales ; manque de clarté quant à la possibilité de contester les résultats électoraux ; pas d'obligation de déclaration intégrale, avant et après les élections, des sources et des montants des contributions financières et de la nature et des montants des dépenses de campagne²³.
127. Le projet de loi présente un certain nombre d'améliorations par rapport au texte actuel. En particulier, il prévoit l'accès sans restriction des médias à toutes les manifestations publiques relatives aux élections, instaure une formation obligatoire des présidents, vice-présidents et secrétaires des commissions électorales de circonscription, supprime le droit illimité de révoquer les membres des commissions électorales et introduit la possibilité de candidatures indépendantes.

²³

La liste complète figure dans le résumé du présent avis.

128. Cependant, le projet de loi est par endroits excessivement complexe et pourrait être amélioré par une rédaction plus claire des dispositions afin qu'elles soient aisément compréhensibles par toutes les parties prenantes au processus électoral. La complexité du projet de loi rend d'autant plus nécessaire la codification de l'ensemble de la législation électorale dans un texte unique et homogène.
129. Au cours des discussions entre la délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH et les représentants du ministère ukrainien de la Justice, ces derniers ont déclaré qu'ils proposeraient au groupe de travail chargé de la préparation du projet de loi d'inclure, dans le projet définitif qui serait soumis au parlement, un certain nombre de recommandations formulées dans l'avant-projet d'avis.
130. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise se félicitent que le Président ukrainien, dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion du 20^e anniversaire de l'indépendance de l'Ukraine, ait affirmé qu'il suivrait personnellement la façon dont les propositions et recommandations des deux organisations seraient prises en compte dans le cadre des travaux sur le projet de loi. Ils espèrent que les rédacteurs mettront à profit les recommandations du présent avis avant que le projet de loi définitif soit soumis au parlement.
131. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise se félicitent de la décision du Président ukrainien de ne pas présenter lui-même le projet de loi, mais de l'envoyer au parlement de manière que les diverses formations politiques puissent en discuter et en établir la version définitive. Cette mesure permettrait à toutes les forces politiques d'en discuter ouvertement. Ce processus devrait en outre associer la société civile et contribuer ainsi à renforcer la confiance de la société ukrainienne dans le processus électoral.
132. La Commission et le OSCE/BIDDH notent que trois projets de lois sur les élections législatives sont actuellement devant le parlement. Une discussion ouverte et constructive au parlement devrait faciliter l'élaboration d'un avant-projet unique qui résulterait d'un compromis entre la majorité et l'opposition.
133. La Commission espère que les travaux sur un code électoral unique se poursuivront conformément aux recommandations de l'Assemblée parlementaire et de la Commission de Venise. Le fait que le Président ukrainien ait mentionné l'importance des travaux relatifs à un code électoral unique à un certain nombre d'occasions est positif. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ne doutent pas que le futur code tiendra compte de leurs recommandations.