



Strasbourg, le 17 juin 2013

Avis n° 705/2012

CDL-AD(2013)017
Or. angl.

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

AVIS

SUR LA LOI
SUR LE RÉFÉRENDUM NATIONAL DE L'UKRAINE

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 45^e réunion
(Venise, 13 juin 2013)
et par la Commission de Venise
lors de sa 95^e session plénière
(Venise, 14-15 juin 2013)

Sur la base des observations de

M. Peter PACZOLAY (membre, Hongrie)
M. Angel SANCHEZ NAVARRO (membre suppléant, Espagne)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Observations concernant le texte de la loi	4
	A. Remarques générales sur la nouvelle loi sur le référendum.....	4
	B. Dispositions relatives à la modification de la Constitution par voie de référendum	6
	C. Commentaires concernant certains articles de la nouvelle loi sur le référendum.....	8
	1. Dispositions générales	8
	2. Formulation des questions soumises à référendum	8
	3. Egalité de traitement des partisans et des adversaires du projet soumis au référendum..	9
	4. Administration des référendums.....	9
	5. Listes électorales	10
	6. Campagne référendaire	11
	a) Financement des campagnes référendaires	11
	b) Campagnes référendaires et médias	11
	7. Participation de non-ressortissants au processus référendaire	12
III.	Conclusion	12

I. Introduction

1. Le 29 novembre 2012, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Andres Herkel, a demandé à la Commission de Venise de rendre un avis sur le texte de la loi ukrainienne n° 5475-VI « Sur le référendum national » (Doc. CDL-REF (2013) 015), ci-après dénommée « loi sur le référendum ». MM. P. Paczolay, K. Tuori et A. Sanchez-Navarro ont été nommés rapporteurs et ont formulé des observations sur cette loi. Le présent avis se fonde sur leurs contributions.
2. La loi sur le référendum a été adoptée par la Verkhovna Rada (ou « Rada suprême ») de l'Ukraine en novembre 2012 et est entrée en vigueur le 6 novembre 2012.
3. Le présent avis se fonde sur une traduction non officielle en anglais du texte de loi. Il s'intéresse principalement aux questions relatives à la possibilité de tenir un référendum national sur une nouvelle Constitution ou sur des amendements à la Constitution, notamment aux dispositions concernant le référendum d'initiative populaire. Cependant, plusieurs autres aspects sont également traités, tels que la formulation des questions soumises au référendum, l'organisation des commissions référendaires, le financement des référendums, les campagnes référendaires et le rôle des médias, ainsi que l'inscription des électeurs. Il est à noter que tout examen juridique fondé sur des lois traduites peut être influencé par des questions d'interprétation liées à la traduction.
4. Les avis antérieurs de la Commission de Venise constituent une bonne base pour comprendre l'évolution de la législation ukrainienne relative aux référendums. La loi tient compte de certaines des recommandations antérieures de la Commission de Venise et vise à améliorer la base juridique de l'organisation de référendums en Ukraine.
5. Le présent avis doit aussi être lu conjointement avec les documents suivants :
 - 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)023 rev ;
 - Code de bonne conduite en matière référendaire, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 19^e réunion (Venise, 16 décembre 2006) et par la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007), CDL-AD (2007) 008 ;
 - Avis antérieurs de la Commission de Venise, comme indiqué précédemment :
 - o CDL-INF(2000)011 – Référendum constitutionnel en Ukraine, Avis adopté par la Commission lors de sa 42^e session plénière (Venise, 31 mars 2000);
 - o CDL-AD(2008)015 – Opinion on the Draft Constitution of Ukraine (anglais uniquement, préparé par un groupe de travail sous la direction de M. V. M. Shapoval), adopté par la Commission lors de sa 75^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2008);
 - o CDL-AD(2009)004 – Observations sur le projet de loi relatif au référendum national en Ukraine proposé par M. O. Lavrinovych (membre du Parlement d'Ukraine) entérinées par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008)
 - o CDL-AD(2009)024 – Avis sur le projet de loi portant modification de la Constitution ukrainienne présenté par le président ukrainien, adopté par la Commission de Venise lors de sa 79^e session plénière (Venise, 12-13 juin 2009);
 - o CDL-AD(2010)044 – Avis sur la situation constitutionnelle de l'Ukraine, adopté par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière (Venise, 17-18

- décembre 2010);
- CDL-AD(2011)002 – Avis sur le document de réflexion concernant l'établissement et le fonctionnement d'une assemblée constitutionnelle ukrainienne, adopté par la Commission de Venise lors de sa 86^e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011) ;
 - CDL-AD(2011)037 – 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) ;
6. Le présent avis ne commente pas les procédures législatives qui ont mené à l'adoption de la loi sur le référendum. Toutefois, selon un principe établi, la législation qui régit les droits fondamentaux, comme le droit à la tenue de référendums, doit être adoptée de manière transparente, à l'issue d'un débat public et avec un vaste soutien afin de gagner la confiance des différentes forces politiques et de la société civile.
7. Le présent avis est rendu dans l'intention d'aider les autorités ukrainiennes, les partis politiques et la société civile à instaurer un cadre juridique solide pour la démocratie directe par le biais de référendums.
8. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 45^e réunion (Venise, 13 juin 2013) et par la Commission de Venise lors de sa 95^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2013).

II. Observations concernant le texte de la loi

A. Remarques générales sur la nouvelle loi sur le référendum

9. La nouvelle loi a pour but d'établir un cadre juridique pour l'organisation de référendums, comme le prévoient les articles correspondants de la Constitution ukrainienne. Elle remplace la loi de 1991 sur les référendums, qui avait été modifiée à plusieurs reprises.
10. Les principales questions relatives à l'organisation d'un référendum sont traitées de manière détaillée. La loi offre une classification des différents types de référendum, définit les différents acteurs concernés ainsi que leurs fonctions et responsabilités respectives, établit les principes majeurs s'appliquant à la conduite du référendum et énonce des règles concrètes sur la formulation des questions soumises au référendum.
11. La nouvelle loi permet à la population de prendre directement, par référendum, des décisions dans tous les domaines hormis en matière d'impôts, de budget national et d'amnistie, et hormis toute proposition qui aurait pour effet de restreindre les droits et libertés de l'homme ou du citoyen. Le texte prévoit la possibilité d'inclure plusieurs questions dans une seule proposition soumise au référendum.
12. S'inspirant de la Constitution, l'article 3 de la loi distingue quatre types de référendum national : le référendum constitutionnel, le référendum de ratification (concernant des questions territoriales), le référendum législatif et le référendum général (concernant des questions autres que celles expressément prévues par la Constitution).

13. En vertu de l'article 72 de la Constitution¹ ukrainienne, la tenue d'un référendum national peut être décidée par la Verkhovna Rada ou par le Président de l'Ukraine, conformément à leurs compétences définies par la Constitution. Elle peut également être demandée par une initiative populaire, qui doit pour cela réunir les signatures d'au moins trois millions d'électeurs ukrainiens, collectées dans au moins les deux tiers des régions avec au moins 100 000 signatures collectées dans chaque région. Lorsque ces conditions sont réunies, le Président appelle à la tenue d'un référendum (article 106 (6)).
14. L'article 73 de la Convention établit que toute modification du territoire ukrainien doit faire l'objet d'une décision prise par référendum national. Conformément à l'article 85(2), il appartient à la Verkhovna Rada de décider de la tenue d'un référendum dans ce cas. L'article 156 de la Constitution dispose que toute révision du titre I (Principes généraux), du titre III (Elections, référendum) ou du titre XIII (Révision de la Constitution) de la Constitution doit être soumise à un référendum national après approbation par la Verkhovna Rada à la majorité des deux tiers. Il appartient au Président de soumettre la proposition au référendum dans ce cas.
15. Il ressort de la formulation de l'article 72 que la Verkhovna Rada et le Président ne peuvent décider de la tenue d'un référendum que dans les domaines expressément prévus par la Constitution : pour la première, au sujet de la modification du territoire, pour le second, au sujet des révisions constitutionnelles visées à l'article 156 ainsi que pour exécuter une initiative populaire. En revanche, la seule indication explicite concernant le champ des questions qui peuvent être soumises à un référendum d'initiative populaire procède par exclusion : aux termes de l'article 74, il n'est pas possible de soumettre des projets de loi concernant les impôts, le budget ou l'amnistie à un référendum.
16. Les dispositions de la loi sur le référendum reflètent cette interprétation du pouvoir restreint de la Verkhovna Rada et du président pour appeler à la tenue d'un référendum, et du caractère général des référendums d'initiative populaire. Toutefois, certaines dispositions de la nouvelle loi, qui ont trait aux conditions dans lesquelles une initiative populaire peut demander un référendum sur des amendements constitutionnels, pourraient se révéler problématiques au regard de certaines normes internationalement reconnues en matière de référendum, mais aussi au regard de l'interprétation de la Constitution ukrainienne. La Commission de Venise a déjà indiqué, dans ses avis sur les projets de loi antérieurs sur le référendum, que certaines dispositions vont au-delà de la norme constitutionnelle et induisent le risque d'une manipulation politique du référendum, notamment par la possibilité de modifier la Constitution d'une manière non prévue par le texte constitutionnel lui-même². Malheureusement, la nouvelle loi comporte des dispositions similaires.
17. La loi présente plusieurs autres problèmes, relatifs aux procédures utilisées pour la tenue de référendums. Certains de ces problèmes seront examinés dans la section qui suit, consacrée à différents articles de la loi.
18. Il est à noter que le champ presque illimité des questions pouvant être soumises à référendum pose problème du point de vue des normes internationales, qui établissent qu'un référendum ne devrait pas être utilisé pour affaiblir la séparation des pouvoirs exigée par la Constitution³. La loi n'empêche d'aucune façon la tenue d'un référendum sur une question spécifiquement réservée dans la Constitution au Président ou au Parlement, telle que la nomination ou la révocation de

¹ Le présent avis renvoie à la version anglaise du texte de la Constitution de l'Ukraine publiée sur le site web officiel du président de l'Ukraine : <http://www.president.gov.ua/en>.

² Doc. CDL-Ad(2009)003, paragr. 10.

³ Code de bonne conduite en matière référendaire (CDL-AD(2007)008), III.1. Voir aussi CDL-INF(2000)011, Référendum constitutionnel en Ukraine, avis adopté par la Commission lors de sa 42e réunion plénière (Venise, 31 mars 2000).

hauts fonctionnaires. Ce problème est encore aggravé par l'article 95, paragraphe 1, qui prévoit que les résultats d'un référendum national d'initiative populaire « *sont définitifs, ne sont pas soumis à l'approbation d'une autorité publique et ont force contraignante sur les citoyens et les pouvoirs publics de l'Ukraine* ».

19. D'une manière générale, on peut également observer que le texte de loi est très long et complexe. Il comporte plusieurs dispositions répétitives et certains de ses articles comptent de très nombreux détails techniques, si bien que cela risque de dérouter les membres de l'administration électorale qui seront chargés de les mettre en œuvre, mais aussi les électeurs en général. Ce problème concerne, par exemple, les modalités et les procédures relatives à l'impression et au transport des bulletins (articles 77-79), la préparation et les procédures de vote et de décompte (articles 81-85, ce dernier comptant 36 points), le contenu des procès-verbaux (articles 86, 91, 93) et plusieurs autres aspects.
20. Ces problèmes pourraient en grande partie être résolus par l'adoption d'un code électoral unifié comportant un ensemble de règles claires sur les élections et les référendums, notamment sur les aspects techniques du fonctionnement de l'administration électorale et de l'inscription des électeurs⁴.

B. Dispositions relatives à la modification de la Constitution par voie de référendum

21. La procédure de révision de la Constitution est établie dans ses articles 154 à 156. Cette procédure rigoureuse et bien définie offre deux possibilités.
22. L'initiative de modifier la Constitution appartient, pour la plupart des titres de la Constitution, au Président ou à un tiers des membres du Parlement ; la décision doit être soumise à la Verkhovna Rada :

Article 154. « *Un projet de loi de révision de la Constitution peut être soumis à la Rada par le président de l'Ukraine ou par un tiers au moins des membres de la Rada.* »

Dans ce cas, l'adoption de la modification nécessite deux votes successifs du Parlement, avec une majorité qualifiée des deux tiers au deuxième vote :

Article 155. « *Un projet de loi de révision de la Constitution, sauf s'il concerne le titre I : 'Principes généraux', le titre III : 'Elections, référendum', ou le titre XIII : 'La révision de la Constitution', précédemment adopté à la majorité de la Rada, est considéré comme adopté, si lors de la session ordinaire suivante, il est voté à la majorité des deux tiers de la Rada.* »

23. La procédure de modification des titres I, III et XIII de la Constitution prévoit également la participation du Président et de la Verkhovna Rada. Elle est similaire à la précédente mais nécessite la majorité des deux tiers des membres du Parlement ; la décision doit ici aussi être soumise à la Verkhovna Rada :

⁴ Cette approche semble se justifier dans la mesure où l'exposé des motifs du Code de bonne conduite en matière référendaire suggère que « les conditions d'octroi du droit de vote sont en principe les mêmes dans le domaine des référendums et dans celui des élections » (CDL-AD (2007)008, I.1.1.1.6). La Commission de Venise a émis une recommandation similaire lorsqu'elle a examiné le projet de loi de l'Ukraine sur le référendum national en 2008 (voir doc. CDL-AD(2009)004).

Article 156. « *Un projet de loi de révision du titre I : 'Principes généraux', du titre III : 'Elections, référendum', ou du titre XIII : 'La révision de la Constitution', est présenté à la Rada par le Président de l'Ukraine ou par deux tiers au moins des membres de la Rada (...)* ».

La décision est prise en deux votes successifs, d'abord à la majorité qualifiée des deux tiers au Parlement, puis par un référendum national demandé par le Président.

Article 156. « (...) *S'il est adopté à la majorité des deux tiers de la Rada, il est soumis à un référendum national par le Président de l'Ukraine.* »

24. L'actuelle Constitution de l'Ukraine ne semble pas prévoir la possibilité d'adopter une nouvelle Constitution au moyen d'un référendum d'initiative populaire.
25. Avant l'adoption de la loi sur le référendum, la question des référendums constitutionnels a fait l'objet de deux décisions de la Cour constitutionnelle ukrainienne en 2008. La Cour a déclaré qu'une nouvelle Constitution pouvait être adoptée par référendum, sans toutefois préciser si la procédure devait alors également satisfaire aux exigences énoncées au titre XIII concernant les révisions constitutionnelles (c'est-à-dire, recevoir l'approbation du Président et des deux tiers des membres du Parlement)⁵.
26. Ainsi, les dispositions les plus problématiques de la loi examinée concernent la possibilité de tenir un référendum d'initiative populaire sur la modification de la Constitution ou sur l'adoption d'une nouvelle Constitution. En vertu de l'article 3(3) (1), les questions soumises à un référendum national peuvent comprendre l'adoption d'une nouvelle version de la Constitution ou la modification de la Constitution. L'article 15(2) autorise même l'interprétation selon laquelle le référendum national est le seul moyen d'adopter une nouvelle Constitution : « *Le peuple souverain, seule source du pouvoir en Ukraine, peut, par voie de référendum national, exercer son droit exclusif à déterminer et modifier le dispositif constitutionnel en Ukraine, en adoptant la Constitution de l'Ukraine (pouvoir constituant) de la manière établie par la présente loi* ». En outre, l'article 15(3) prévoit que « *par voie de référendum national d'initiative populaire, le peuple ukrainien, titulaire de la souveraineté et seule source du pouvoir en Ukraine, peut exprimer sa volonté de la manière établie par la présente loi et adopter une nouvelle version de la Constitution de l'Ukraine, apporter des amendements à la Constitution, ou abroger, rejeter ou annuler une loi visant à modifier la Constitution* ».
27. Les articles 15 et 16 n'attribuent aucun rôle au Parlement. Or, dans ses avis antérieurs sur les réformes constitutionnelles en Ukraine, la Commission de Venise a souligné « *la nécessité d'assurer la légitimité de toute réforme constitutionnelle en Ukraine. Une telle légitimité ne peut être assurée que si les amendements constitutionnels sont adoptés à la suite d'un vaste débat public ouvert et libre associant l'opposition et la société civile, et en stricte conformité avec les dispositions constitutionnelles sur les amendements à la Constitution, par le biais de décisions prises par la Verkhovna Rada à la majorité qualifiée* »⁶. Dans son avis de 2011 sur le document de réflexion concernant l'établissement et le fonctionnement d'une assemblée constitutionnelle ukrainienne, la Commission de Venise a vivement encouragé « *les autorités ukrainiennes à entreprendre un processus de réforme constitutionnelle reposant sur la procédure constitutionnelle ordinaire d'amendement constitutionnel, ainsi que sur la participation de tous les acteurs concernés de la société* »⁷. Le Code de bonne conduite en matière référendaire

⁵ Voir les décisions de la Cour constitutionnelle d'Ukraine n° 6-rp/2008 du 16 avril 2008 sur l'adoption de Constitutions et de lois par référendum, et n° 6-rp/2005 du 5 octobre 2005 sur la participation populaire à la prise de décision (<http://www.ccu.gov.ua>).

⁶ Voir CDL-AD(2010)044, paragraphe 73.

⁷ Voir CDL-AD(2011)002, paragraphe 7.

recommande :

« Lorsqu'un texte est soumis au vote à la demande d'une fraction du corps électoral ou d'une autorité autre que le Parlement, celui-ci doit pouvoir faire part de son avis, de caractère consultatif, sur le texte soumis au vote. En cas d'initiative populaire, il peut avoir le droit d'opposer un contre-projet au texte proposé, qui sera soumis simultanément au vote populaire. Un délai pour l'avis du Parlement doit être fixé ; s'il n'est pas respecté, le texte est soumis au vote populaire sans avis du Parlement. »⁸

28. Le fait d'autoriser la tenue d'un référendum national d'initiative populaire sur une nouvelle Constitution ou sur des amendements constitutionnels (comme le prévoit la loi examinée, notamment ses articles 15 et 16) ouvre la possibilité de contourner l'exigence d'une majorité qualifiée à la Verkhovna Rada. La Commission de Venise est convaincue qu'une telle éventualité serait préjudiciable à la stabilité et à la légitimité de la Constitution en Ukraine.
29. Dans plusieurs avis antérieurs sur les réformes constitutionnelles en Ukraine, la Commission de Venise a souligné que les amendements constitutionnels, mais aussi une nouvelle Constitution, doivent être adoptés conformément à la procédure prévue par la Constitution en vigueur et que l'exigence d'une majorité qualifiée à la Verkhovna Rada doit être respectée⁹.

C. Commentaires concernant certains articles de la nouvelle loi sur le référendum

1. Dispositions générales

30. La loi sur le référendum national compte 108 articles (et quatre dispositions « diverses ») organisés en 13 sections.
31. L'article 1^{er} définit le référendum comme « une forme de démocratie directe en Ukraine et un moyen d'exercer la volonté du peuple ukrainien à travers l'adoption (approbation) de décisions nationales importantes par le peuple (ci-après « les citoyens »), qui vote au scrutin secret de la manière établie par la présente loi ».
32. L'article 5, sur les principes généraux, et l'article 7, sur l'égalité au regard du droit de vote, offrent une liste complète des droits des citoyens à participer à un référendum. Toutefois, le droit des citoyens à s'opposer aux propositions soumises au référendum n'est pas suffisamment traité par ces articles ni dans le reste du texte. La Commission de Venise tient à rappeler l'une des recommandations du Code de bonne conduite en matière référendaire, qui prévoit qu'« *un équilibre doit être garanti entre les partisans et les adversaires du projet dans les autres émissions des mass media publics, en particulier dans les émissions d'information. Il peut être tenu compte du nombre de partis politiques soutenant chaque option ou de leurs résultats électoraux* »¹⁰. Le texte de la loi devrait comprendre davantage de dispositions sur le droit des citoyens à faire campagne contre la proposition soumise à référendum.

2. Formulation des questions soumises à référendum

33. L'article 19 de la loi énonce que les questions soumises à référendum doivent être formulées de manière « claire et précise ». Aucune autre garantie n'est prévue dans le texte. Selon le Code

⁸ Code de bonne conduite en matière référendaire, II.6.

⁹ Voir, entre autres, CDL-INF (2000) 11, CDL-AD(2008)015, CDL-AD(2009)024, CDL-AD(2010)044 et CDL-AD(2011)002.

¹⁰ Code de bonne conduite en matière référendaire, I.2.2.c.

de bonne conduite en matière référendaire, les questions soumises au référendum doivent répondre à trois critères fondamentaux :

- a) *l'unité de la forme : une même question ne doit pas combiner un projet rédigé et une proposition non formulée ou une question de principe ;*
- b) *l'unité de la matière : sous réserve du cas de révision totale d'un texte (Constitution, loi), il doit exister un rapport intrinsèque entre les différentes parties de chaque question soumise au vote, afin de garantir la liberté de vote de l'électeur, qui ne doit pas être appelé à accepter ou rejeter en bloc des dispositions sans lien entre elles ;*
- c) *l'unité de rang : il est souhaitable qu'une même question ne porte pas simultanément sur deux normes de niveau normatif différent.*

Les règles qui précèdent offrent d'importantes garanties pour empêcher qu'un référendum porte sur des questions formulées de façon à manipuler l'électeur ou pouvant l'induire en erreur. La Commission de Venise estime que l'article 19 devrait énoncer des exigences plus précises à l'égard des questions présentées aux électeurs.

3. Egalité de traitement des partisans et des adversaires du projet soumis au référendum

34. L'article 24 de la loi sur le référendum comporte une liste des « parties prenantes de la procédure référendaire ». Il est surprenant qu'aucun observateur national en dehors des représentants du groupe d'initiative référendaire ne soit mentionné (le même commentaire s'applique à la liste des observateurs figurant à l'article 65). Cette omission surprend également au regard de l'article 70.2, qui établit clairement le droit des citoyens à exercer « *toute activité visant à encourager les électeurs à se prononcer pour ou contre la proposition soumise au référendum, y compris sous forme écrite, verbale, sonore ou visuelle, et toute forme d'influence idéologique non interdite par la loi, attirant directement ou indirectement l'attention sur la proposition soumise au référendum (...)* ». L'absence de disposition concrète autorisant les différentes parties et les citoyens à participer plus activement au processus référendaire pourrait ouvrir la voie à une inégalité de traitement entre les partisans et les adversaires de la proposition soumise au référendum.

4. Administration des référendums

35. La section 4 de la loi sur le référendum traite de l'organisation des commissions référendaires ; l'article 42 prévoit la mise en place d'une administration référendaire à trois niveaux, composée de la commission électorale centrale (CEC), de commissions territoriales (CT) et de commissions de bureau de vote (CBV).

36. L'article 42.2 énonce que « *la commission électorale centrale est la plus haute instance du système des commissions référendaires chargées d'organiser les référendums nationaux ; elle s'inscrit au niveau le plus élevé par rapport aux commissions de district et de bureau de vote mentionnées dans la présente loi* ». Les modalités d'établissement et la composition des commissions de niveau inférieur diffèrent de celles des commissions électorales. Les commissions référendaires sont notamment beaucoup plus petites : les CT ne doivent pas compter plus de 15 membres (article 45.3) et les CBV comptent 11 membres (article 46.2) quel que soit le nombre de citoyens inscrits dans la circonscription concernée.

37. La loi accorde aux présidents des conseils régionaux et des comités exécutifs des conseils municipaux, ou aux maires, le droit de proposer des candidats aux CT et aux CBV. En l'absence de proposition de la part de ces instances territoriales, les membres des CT et des CBV sont désignés par le directeur de l'administration nationale, lequel est nommé par le président. La loi

ne précise pas comment s'opère la sélection parmi les candidats proposés. La procédure n'est pas seulement d'une extrême complexité, elle induit également le risque d'exclure les représentants de certaines forces politiques et de la société civile des différentes commissions référendaires.

38. Une autre observation peut être faite, qui concerne l'organisation de l'administration référendaire en général. La plupart des dispositions concernant l'organisation du référendum pourraient fort bien (et devraient peut-être) figurer dans un Code électoral unifié, ce qui rendrait inutile la répétition, et faciliterait la compréhension, de nombreuses règles régissant certains aspects fondamentaux de l'organisation du référendum, tels que le système des districts (ou « bureaux de vote », article 37.3, section 3, articles 38-41), le système des commissions référendaires (section 4, articles 42-52), la préparation des listes électorales (section 5, articles 53-58), etc. En effet, plusieurs dispositions prévoient que, lorsqu'un référendum a lieu en même temps qu'une élection, l'organisation des élections bénéficie d'une primauté et remplace les dispositions propres au référendum (article 44.4).

5. Listes électorales

39. La loi prévoit un système d'inscription des électeurs qui diffère de manière substantielle de celui utilisé pour les élections. En vertu de l'article 53, des listes électorales préliminaires doivent être établies par les organes responsables des registres électoraux (conformément à la loi relative au registre électoral d'Etat de l'Ukraine) et soumises aux CT au plus tard 20 jours avant le scrutin, tandis que les CT doivent soumettre les listes aux CBV au plus tard 17 jours avant le scrutin (paragraphe 5 et 6).

40. Contrairement à la loi sur les élections législatives, qui prévoit qu'en cas d'inexactitude, les électeurs peuvent déposer plainte jusqu'à cinq jours avant le scrutin, l'article 54.6 de la loi sur le référendum permet de déposer plainte jusqu'à la veille du scrutin. Ce délai semble être trop court.

41. En raison de ce délai accordé aux plaintes visant des inexactitudes dans les listes électorales, la loi autorise les CT et les CBV à modifier les listes électorales du référendum le jour même du scrutin. Le fait d'autoriser des modifications de dernière minute aux listes électorales peut faciliter la fraude et les abus. La loi sur le référendum devrait suivre le modèle de la loi sur les élections législatives, qui confie aux seuls tribunaux la compétence de traiter les affaires concernant des listes électorales, conformément au Code de bonne conduite en matière électorale. Celui-ci prévoit que :

« Il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire – ou une procédure judiciaire, permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire. Dans certains pays, la date d'inscription sur la liste supplémentaire peut être, par exemple, de 15 jours avant l'élection ou le jour même de l'élection. Cette dernière possibilité dénote un esprit très libéral mais implique la décision d'un tribunal obligé de siéger le jour de l'élection et ne correspond pas aux nécessités d'organisation sur lesquelles reposent les démocraties.

Il faut en tout cas exclure la possibilité laissée à chaque bureau de vote d'inscrire des électeurs le jour même des élections. »¹¹.

42. La Commission rappelle qu'une disposition analogue figure dans le Code de bonne conduite en matière référendaire : « *il doit exister une procédure administrative – sujette à contrôle judiciaire*

¹¹ CDL-AD(2002)023rev., 1.2.7.iv.

–, ou une procédure judiciaire, permettant à l'électeur non mentionné de se faire inscrire ; l'inscription ne doit pas avoir lieu sur décision du bureau de vote le jour du vote »¹².

6. Campagne référendaire

43. Aux termes de l'article 71 de la loi, les campagnes référendaires commencent le jour de la publication de la décision de tenir un référendum et prennent fin à minuit le vendredi qui précède le jour du scrutin.

a) *Financement des campagnes référendaires*

44. Selon les articles 59 et 62 de la loi, les sources possibles de financement des campagnes référendaires sont le budget de l'Etat, les fonds de campagne créés par les groupes d'initiative référendaire opposés ou favorables à la proposition soumise au référendum, et les comptes bancaires de partis politiques et d'ONG.

45. La loi ne plafonne pas les dépenses de campagne, et précise que les fonds de campagne sont administrés par des responsables chargés de rendre à la CEC, au plus tard 15 jours après la date du scrutin, des rapports financiers sur la réception et l'utilisation des fonds. Les fonds de campagne peuvent être alimentés par des dons de la part de citoyens ukrainiens, de partis politiques et d'ONG. Les citoyens peuvent faire des dons dans la limite de 400 fois le salaire mensuel minimum (article 64.2), tandis que les dons émanant de partis politiques et d'ONG ne sont pas plafonnés¹³, ce qui risque de nuire à la transparence du processus.

46. Le Code de bonne conduite en matière référendaire recommande ce qui suit :

« Les règles nationales concernant le financement des partis et des campagnes électorales, qu'il soit public ou privé, doivent s'appliquer aux campagnes référendaires (point II.3.4.a). Comme en matière d'élections, la transparence financière doit être garantie, notamment en matière de comptes de campagne. »

Malheureusement, les dispositions pertinentes de la loi sur le référendum national ne semblent pas répondre à l'exigence de transparence. La Commission de Venise estime que la loi devrait exiger la communication intégrale, avant et après le référendum, des sources et des montants des contributions financières et des types et montants des dépenses engagées aux fins de la campagne référendaire. Cela permettrait de fournir au public, en temps utile, des informations pertinentes sur le financement d'une campagne, et d'accroître la transparence du processus.

b) *Campagnes référendaires et médias*

47. L'exigence d'un « traitement équitable et impartial » du processus référendaire par les médias, ainsi que d'une « couverture neutre et équilibrée des positions pour et contre la proposition soumise au référendum » (article 7.3.4 ; voir aussi article 22.6) n'est pas toujours facile à garantir. C'est un objectif difficile à atteindre si l'on considère tous les types de médias, comme cela semble être le cas de l'article 75.1 (« le processus référendaire est couvert par les médias, quel que soit leur type de propriétaire (...), dans le respect des principes d'objectivité, d'impartialité et de couverture équilibrée »). Tous les médias doivent s'efforcer d'être objectifs.

¹² CDL-AD(2007)008, I.1.2.iv.

¹³ Les dispositions de la loi sur le référendum national sont semblables à celles de la loi sur l'élection des membres du Parlement, qui a fait l'objet d'un avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise en 2011 (CDL-AD(2011)037). Les recommandations formulées dans cet avis s'appliquent également aux dispositions correspondantes de la loi examinée concernant le financement des référendums.

Le pluralisme social, conjugué à liberté d'expression et à la liberté de la presse, signifie que les médias du secteur public doivent être (ou du moins s'efforcer d'être) impartiaux et équilibrés dans la mesure où ils sont financés par des fonds publics et « appartient » de ce fait à l'opinion publique, au sein de laquelle peuvent cohabiter des points de vue différents – comme en témoigne l'organisation même du référendum. Le principe d'impartialité (ou plus exactement d'égalité de traitement) peut également s'appliquer aux conditions de la publicité payante (dans le même média, les annonces doivent coûter le même prix quel que soit le sujet traité), comme c'est le cas pour l'utilisation de locaux.

48. D'un autre côté, les médias du secteur privé peuvent avoir leur propre opinion, la défendre et lui consacrer une meilleure couverture, c'est-à-dire faire preuve de partialité. Il est contestable d'un point de vue constitutionnel, et irréaliste d'un point de vue politique et social, d'exiger de tous les médias, quelle que soit leur position idéologique, qu'ils adoptent une attitude « équitable et impartiale » à l'égard des parties au processus référendaire et qu'ils assurent « une couverture objective et équilibrée des positions pour et contre la proposition soumise au référendum »¹⁴ : une couverture équilibrée devrait être garantie par la mise en concurrence de nombreux médias différents, non par une exigence adressée à chacun d'entre eux.

7. Participation de non-ressortissants au processus référendaire

49. La loi adopte une approche très restrictive à l'égard de la participation de non-ressortissants au processus référendaire. L'interdiction absolue faite aux étrangers et aux apatrides ainsi qu'aux organismes étrangers de participer à un quelconque aspect du processus référendaire est contestable. Une telle restriction peut se justifier lorsqu'elle s'applique à la participation aux groupes d'initiative référendaire (limités aux citoyens ukrainiens) ; mais elle semble excessive lorsqu'elle s'applique même à des contributions financières (64.3.1) ou à des activités de campagne, y compris « la participation à des activités journalistiques ou à des concerts, des expositions, des événements sportifs et d'autres manifestations publiques organisées durant le processus référendaire » (article 76.1.1), allant jusqu'à prévoir la suspension de chaînes de radiodiffusion nationales ou internationales (article 76.10).

III. Conclusions

50. La loi sur le référendum établit une réglementation détaillée sur les référendums nationaux en Ukraine. Elle tient compte de plusieurs normes internationales relatives à l'organisation de référendums. Elle comporte une classification satisfaisante des différents types de référendum, définit les parties prenantes et leurs fonctions et responsabilités respectives, établit les principes sur lesquels se fonde l'organisation du scrutin, fixe des règles concernant la question soumise au référendum et décrit les effets juridiques des différents types de référendum. La Commission se félicite de l'adoption d'une nouvelle loi sur le référendum en remplacement du texte de 1991. Cette loi était attendue depuis l'adoption de la nouvelle Constitution de l'Ukraine en 1996.
51. Toutefois, la nouvelle loi présente plusieurs problèmes graves. Tout d'abord, elle prévoit la possibilité de tenir un référendum d'initiative populaire visant à modifier la Constitution en l'absence de vote préalable de la Verkhovna Rada à la majorité constitutionnelle ; un tel dispositif est contraire aux recommandations formulées précédemment par la Commission de Venise au sujet du processus constitutionnel. La Commission estime que le fait d'autoriser la tenue d'un référendum national d'initiative populaire sur une nouvelle Constitution ou sur des amendements constitutionnels (comme le prévoit la loi examinée) ouvre la possibilité de contourner l'exigence d'une majorité qualifiée à la Verkhovna Rada. La Commission est

¹⁴ Code de bonne conduite en matière référendaire, I.3.1.

convaincue qu'une telle éventualité serait préjudiciable à la stabilité et à la légitimité de la Constitution.

52. La Commission de Venise rappelle que les amendements constitutionnels doivent être adoptés conformément à la procédure prévue par la Constitution en vigueur et que l'exigence d'une majorité qualifiée à la Verkhovna Rada doit être respectée.
53. La loi comporte d'autres insuffisances dans des domaines tels que le respect du principe d'égalité entre les partisans et les adversaires de la proposition soumise au référendum, la composition des commissions référendaires et le financement des campagnes référendaires. Il conviendrait également d'améliorer de manière significative les dispositions concernant l'inscription des électeurs et le rôle des médias lors des campagnes référendaires. Cette absence de garanties protégeant les droits des différentes forces politiques, de la société civile et des citoyens lors de l'organisation d'un référendum vient s'ajouter aux inquiétudes que suscite la tenue éventuelle de référendums constitutionnels d'initiative populaire.
54. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités ukrainiennes pour les aider à instaurer un cadre juridique pour la tenue de référendums qui soit conforme aux normes du Conseil de l'Europe et aux autres normes internationales.