



Strasbourg, 24 octobre 2022

CDL-AD(2022)038

Avis n° 1066/2021

Or. Engl.

Avis de l'OSCE/BIDDH n° ELE-UKR/438/2022

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

LE BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
(BIDDH)

UKRAINE

AVIS CONJOINT URGENT

**SUR LE PROJET DE LOI
SUR LE RÉFÉRENDUM LOCAL**

**Rendu le 10 février en vertu de l'article 14a
du règlement intérieur de la Commission de Venise**

**Entériné par la Commission de Venise
lors de sa 132^{ème} session plénière
(Venise, 21-22 octobre 2022)**

sur la base des commentaires de

M. Nicos ALIVIZATOS (membre, Grèce)
M. Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (Membre, Espagne)
M. Francesco MAIANI (membre, Saint-Marin)
Mme Eirini Maria GOUNARI (Expert, BIDDH)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Champ d'application de l'avis conjoint	3
III.	Résumé exécutif	4
IV.	Remarques générales	7
V.	Analyse et recommandations	9
a.	Sujets et types de référendum local et sa nature	9
b.	La nature des décisions prises lors d'un référendum local	11
c.	Restrictions sur la conduite des référendums locaux	12
d.	Questions soumises au référendum local	12
e.	L'égalité entre les partisans et les opposants des questions soumises au référendum local et leur représentation équilibrée au sein des commissions référendaires.....	13
f.	Enregistrement des groupes d'initiative populaire et période de collecte des signatures	15
g.	Diffusion d'informations aux électeurs	16
h.	Droit de vote	17
i.	Système d'information automatisé	18
j.	Liberté des médias et des campagnes	18
k.	Financement de la campagne référendaire	19
l.	Surveillance des médias.....	20
m.	Observateurs citoyens et internationaux.....	21
n.	Vote, dépouillement et présentation des résultats	22
o.	Détermination des résultats du référendum local.....	22

I. Introduction

1. Le 22 octobre 2021, le Président de la Verkhovna Rada a demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (ci-après "Commission de Venise") de fournir un avis juridique sur le projet de loi sur le "référendum local" enregistré le 19 mai 2021 par la Verkhovna Rada d'Ukraine (CDL-REF(2022)002, ci-après "le projet de loi"). Conformément à la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après "BIDDH") et la Commission de Venise.

2. Messieurs Nicos Alivizatos, Josep Maria Castellà Andreu et Francesco Maiani ont fait office de rapporteurs pour la Commission de Venise. Mme Eirini Maria Gounari a été désignée comme expert juridique pour le BIDDH.

3. Les 13 et 14 janvier 2022, des réunions en ligne ont eu lieu, remplaçant l'habituelle visite d'experts dans le pays en raison de la COVID-19, entre les rapporteurs, les experts et les membres des secrétariats de la Commission de Venise et du BIDDH d'une part, et les membres de la Commission électorale centrale, du ministère de la Justice, de l'Institut de législation de la Verkhovna Rada, les députés de la Verkhovna Rada, l'Association des villes ukrainiennes, un représentant du maire de Kiev, les représentants des ONG nationales et les experts d'autre part. La Commission de Venise et le BIDDH remercient le Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine pour l'excellente organisation de ces réunions virtuelles.

4. Cet avis conjoint traite de la conformité du projet de loi avec les normes internationales, en particulier avec les Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums ([CDL-AD\(2020\)031](#)) ainsi qu'avec le Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.¹ L'avis ne cherche pas à évaluer la conformité du projet de loi avec la Constitution de l'Ukraine, la législation nationale connexe ou les décisions de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine sur la législation relative aux référendums ; cependant, il fait référence à ces documents lorsque cela est utile.

5. L'avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions virtuelles, y compris les commentaires écrits soumis par les autorités à la suite de ces réunions. L'application de la procédure d'urgence à cet avis conjoint a été autorisée par la Commission lors de sa 129th session plénière (10-11 décembre 2021) ; l'avis conjoint a ensuite été émis conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)) le 10 février 2022. L'avis conjoint a été approuvé par la Commission de Venise lors de sa 132^{ème} session plénière des 21-22 octobre 2022 (Venise).

II. Champ d'application de l'avis conjoint

6. L'avis ne porte que sur le projet de loi officiellement soumis à examen. Il ne couvre que les aspects les plus importants du projet de loi examiné. L'avis ne constitue donc pas un examen complet et exhaustif du projet de loi, ni de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les référendums en Ukraine, notamment les dispositions pertinentes du Code électoral de l'Ukraine, les lois sur la Commission électorale centrale et la Cour constitutionnelle, ainsi que d'autres lois pertinentes.

¹ Voir notamment, en ce qui concerne les normes internationales, les Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums de la Commission de Venise ([CDL-AD\(2020\)031](#)) et les Lignes directrices actualisées pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe : voir également Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2251 (2019) : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=25325> et Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Recommandation 459 (2021) du sur la tenue de référendums au niveau local. <https://rm.coe.int/rec-459-2021-en-local-referendums-monitoring-committee-rapporteur-vlad/1680a2dfe4>.

7. L'avis souligne les développements positifs tout en mettant l'accent sur les domaines qui bénéficieraient d'un examen plus approfondi ou d'une amélioration. Les recommandations qui en découlent sont basées sur les engagements pertinents de l'OSCE, le Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales en matière de droits de l'homme, ainsi que sur les bonnes pratiques. L'avis prend également en compte les recommandations précédentes de la Commission de Venise et du BIDDH² sur le cadre juridique de la tenue de référendums nationaux en Ukraine, notamment l'Avis d'urgence 2020 sur le projet de loi sur le référendum panukrainien,³ et les rapports du BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur les élections observées en Ukraine, le cas échéant.⁴

8. L'avis est basé sur une traduction anglaise non officielle du projet de loi. Des erreurs de traduction peuvent se produire.

9. Compte tenu de ce qui précède, le BIDDH et la Commission de Venise souhaitent noter que le présent avis ne les empêche pas de préparer à l'avenir des recommandations ou des commentaires écrits ou oraux supplémentaires sur les actes juridiques respectifs ou la législation connexe en Ukraine.

III. Résumé de l'avis

10. L'objectif du projet de loi ukrainien sur le référendum local est de réglementer en un seul acte les questions liées à la préparation et à l'organisation des référendums locaux, tels que les sujets des référendums locaux et les restrictions liées à leur conduite, l'enregistrement du groupe d'initiative, la création de commissions référendaires, la campagne et le financement de la campagne, les listes d'électeurs, l'accès aux médias, ainsi que le vote, le dépouillement et la détermination des résultats, et les plaintes et les appels.

11. Selon les principes établis, toute modification réussie de la législation électorale, y compris en matière de référendum, doit reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et répond aux recommandations antérieures ; 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées ;⁵ et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation en toute bonne foi. Un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation de ces amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général.⁶ Le paragraphe 5.8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 exige des États participants qu'ils adoptent la législation "à l'issue d'une procédure publique".

² La plupart des recommandations mentionnées dans le présent avis conjoint, comme celles des lignes directrices révisées sur la tenue des référendums, s'appliquent aux référendums aux différents niveaux de la structure de l'Etat ; toutefois, elles sont principalement axées sur les référendums nationaux. Ces règles générales doivent être adaptées à la réalité des référendums locaux et régionaux, conformément aux traditions constitutionnelles nationales, voir Lignes directrices révisées, paragraphe 11.

³ Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, Avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le référendum en Ukraine, CDL-AD (2020) 024.

⁴ Tous les rapports précédents du BIDDH sur les élections en Ukraine peuvent être consultés [ici](http://semantic.pace.net/default.aspx?search=dHlwZV9zdHJfZW46kVsZWNoaW9uIG9ic2Vyd mF0aW9uIHJlcG9ydCI=&lang=en). Les rapports d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sont disponibles sur <http://semantic.pace.net/default.aspx?search=dHlwZV9zdHJfZW46kVsZWNoaW9uIG9ic2Vyd mF0aW9uIHJlcG9ydCI=&lang=en>.

⁵ Commission de Venise, Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums, CDL-AD(2020)031, II.3.c et Liste de contrôle de l'État de droit, CDL-AD(2016)007-rev, II.A.5.

⁶ Commission de Venise, Paramètres sur les relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste de contrôle, CDL-AD(2019)015, paragraphes 66 et 67 ; Avis urgent sur le projet de loi révisé sur le référendum et l'initiative populaire en Serbie, [CDL-AD\(2021\)052-e, paragraphe 9](http://semantic.pace.net/default.aspx?search=dHlwZV9zdHJfZW46kVsZWNoaW9uIG9ic2Vyd mF0aW9uIHJlcG9ydCI=&lang=en).

12. Le projet de loi a été initié par 112 membres du Parlement ukrainien, qui, comme différentes parties prenantes nationales en ont informé la Commission de Venise et le BIDDH, étaient uniquement des membres du parti au pouvoir. Au cours de leurs réunions en ligne avec les autorités, la Commission de Venise et le BIDDH ont été informés que, à l'initiative du groupe de travail parlementaire (auquel les factions de l'opposition ont été invitées à participer mais ont décidé de ne pas le faire) discussions au niveau national ont été organisées concernant ce projet de loi. Ces échanges ont été suivis de 96 consultations régionales avec des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes, qui ont eu lieu entre juin et octobre 2021. Les participants ont eu l'occasion d'examiner les dispositions du projet de loi et de formuler leurs commentaires sur quatre domaines principaux. Ce débat public inclusif a permis aux parties prenantes de mieux comprendre le processus et de renforcer la confiance dans la législation adoptée. Toutefois, certains interlocuteurs ont fait part de leurs préoccupations à la Commission de Venise et au BIDDH, estimant que le nombre de consultations et la profondeur des discussions n'étaient pas suffisants pour un texte de loi aussi important. Il est également regrettable qu'un large consensus n'ait pas été atteint et que plusieurs partis d'opposition n'aient pas rejoint le groupe de travail.

13. Comme l'indiquent les dispositions finales et transitoires du projet de loi, une harmonisation avec d'autres textes législatifs électoraux, tels que, *entre autres*, le code électoral, la loi sur le référendum panukrainien, le code de procédure administrative, la loi sur l'autonomie locale en Ukraine, la loi sur l'association volontaire des collectivités territoriales et la loi sur le registre national des électeurs, est nécessaire. En outre, les dispositions relatives à l'utilisation des moyens électroniques entreront en vigueur après l'adoption par la Commission électorale centrale d'une décision visant à mettre en service un système d'information automatisé.

14. Le projet de loi est une étape importante vers la conduite de référendums locaux, suite à la révocation de la première loi "sur les référendums panukrainiens et locaux" en 2012 et à l'absence subséquente de tout cadre juridique régissant les référendums locaux en Ukraine. Il s'agit également d'une amélioration par rapport au projet de loi sur la "Démocratie par le référendum panukrainien" adopté en 2021, car le projet de loi en cours d'examen prend en considération plusieurs recommandations antérieures faites par la Commission de Venise et le BIDDH dans l'avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le référendum panukrainien.⁷

15. Parmi les améliorations notées dans le projet de loi à l'étude, on peut *citer notamment* : des dispositions détaillées sur la procédure à suivre après la suspension du processus de référendum local en raison de l'état d'urgence et après sa levée ; la vérification de toutes les signatures des électeurs ayant soutenu l'initiative d'organiser un référendum local et non d'un simple échantillon ; l'absence d'obligation de vérification par la CEC de la justification des positions du groupe d'initiative, des partis politiques et des OSC demandant l'enregistrement, ainsi que de l'approbation du matériel de campagne ; la possibilité pour le groupe d'initiative de corriger les déficiences techniques de ses documents soumis ; l'enregistrement non automatique des électeurs inscrits sur la liste électorale comme ayant un handicap physique permanent pour voter à domicile ; la possibilité pour les observateurs officiels d'observer toutes les étapes du processus de référendum local, y compris la collecte des signatures et la campagne référendaire.

16. Cependant, des inquiétudes subsistent concernant certaines dispositions du projet de loi. A cet égard, les principales recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH sont les suivantes :

⁷Voir Doc. CDL-AD(2020)024.

a) Il est recommandé de revoir les dispositions du projet de loi permettant l'organisation de référendums locaux simultanément à la cessation anticipée des pouvoirs des élus locaux, en excluant la révocation des assemblées élues et en précisant de manière claire et restrictive les motifs de révocation anticipée du chef des organes exécutifs.

b) Les dispositions du projet de loi concernant les "actes normatifs" des autorités locales qui peuvent ou ne peuvent pas être soumis au référendum local sont contradictoires et devraient être clarifiées.

c) Les dispositions relatives à l'exclusion de l'objet du référendum local de "certains" pouvoirs des autorités exécutives accordés aux organes d'autonomie locale par la loi (pouvoirs délégués) doivent être clarifiées.

d) Certaines des procédures prévues par le projet de loi sont extrêmement lourdes, et la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de les réviser afin de rendre le texte plus clair pour les électeurs et les autorités impliquées dans les processus de référendum local.

e) La Commission de Venise et le BIDDH recommandent également de supprimer le seuil de participation d'au moins 50 % du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales nécessaire à la validité d'un référendum local.

f) Il est recommandé de réviser et de clarifier l'article 93 afin d'éviter une mauvaise interprétation et une application arbitraire des limitations de la campagne.

17. En outre, les points suivants pourraient être encore améliorés :

a) Il est recommandé de réviser les règles relatives aux référendums répétés en les rendant plus flexibles.

b) Il serait souhaitable d'inclure dans les Commissions territoriales du référendum local les représentants des partisans et des opposants à la question référendaire, afin d'assurer que la composition reflète une représentation équilibrée des partisans et des opposants à la question référendaire.

c) Il est recommandé que le nombre de membres nommés à chaque niveau de commission corresponde aux besoins réels de l'administration électorale, avec un nombre maximum raisonnable de membres fixé dans la loi. À cet égard, il n'est pas nécessaire que chaque participant au référendum ait un représentant dans chaque commission référendaire, à condition que la représentation des partisans et des adversaires du projet soit équilibrée.

d) Il est recommandé que le projet de loi établisse l'obligation pour les autorités de fournir aux électeurs des informations sur la question du référendum aux électeurs, y compris un rapport explicatif et du matériel de campagne qui reflètera les points de vue des partisans et des adversaires de la question du référendum.

e) Les dispositions relatives aux droits des électeurs handicapés doivent être mises en conformité avec la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), ratifiée par l'Ukraine en 2010.

f) Il serait souhaitable que les dispositions relatives à l'utilisation des nouvelles technologies soient réglementées par la loi plutôt que par des règlements, et qu'elles soient exclues du projet de loi afin d'être réglementées par une loi distincte et complète

à une date ultérieure qui traiterait de ces questions en relation avec les élections locales, parlementaires et présidentielles.

g) Il est recommandé que les citoyens soient autorisés, de leur propre initiative, à dépenser un montant minimal de fonds pour faire personnellement campagne, afin de ne pas entraver leur liberté d'expression ou de supprimer involontairement le discours politique des citoyens.

h) Il serait souhaitable que le projet de loi établisse des motifs et des procédures clairs pour l'invalidation des résultats à chaque niveau en limitant ces cas à ceux qui peuvent avoir affecté le résultat du référendum local, et en supprimant également les dispositions prévoyant des pourcentages arbitraires ; en outre, il faudrait inclure des délais explicites pour un nouveau vote dans de tels cas.

i) La décision finale sur la légalité du référendum local (y compris la formulation de la question à soumettre aux citoyens), devrait être confiée au pouvoir judiciaire indépendant.

18. Des recommandations supplémentaires visant à améliorer des aspects spécifiques liés à la conduite des référendums locaux se trouvent dans le texte ci-dessous.

IV. Remarques générales

19. La Constitution ukrainienne prévoit une démocratie représentative avec une place importante pour le référendum au niveau national et local. Il est mentionné dans les articles 69, 70 et 71 (en termes généraux, sans spécification du niveau de gouvernement). L'article 92.1.20 de la Constitution établit que *"l'organisation et la procédure de conduite des élections et des référendums"* sont déterminées exclusivement par les lois de l'Ukraine. Le référendum local est également spécifiquement mentionné dans la liste des droits politiques : *"Les citoyens ont le droit de participer à l'administration des affaires de l'État, à tous les référendums ukrainiens et locaux..."* (article 38). En outre, l'article 140 de la Constitution prévoit le droit d'une collectivité territoriale à exercer l'autonomie locale pour *"résoudre de manière indépendante les questions de caractère local dans les limites de la Constitution et des lois de l'Ukraine"*. Il stipule également que l'autonomie locale est exercée *"selon la procédure établie par la loi, à la fois directement et par l'intermédiaire des autorités locales: conseils de village, d'agglomération et de ville, et leurs organes exécutifs"*. L'article 143 énumère parmi les compétences des collectivités territoriales l'obligation de *"veiller à la tenue de référendums locaux et à la mise en œuvre de leurs résultats"*.

20. La première loi ukrainienne "sur les référendums nationaux et locaux" a été adoptée le 3 juillet 1991, par la Verkhovna Rada de la République socialiste soviétique d'Ukraine (n° 1286-XII). Le texte a fait l'objet de nombreux amendements et ajouts avant son abrogation en 2012. En novembre 2012, la Verkhovna Rada d'Ukraine a adopté la loi n° 5475-VI "Sur le référendum pan-ukrainien". Son paragraphe 4, section XIII "Dispositions finales", déclarait que la loi de 1991 "sur le référendum pan-ukrainien et local" n'était plus en vigueur. La nouvelle loi n° 5475-VI ne concernait que la conduite des référendums pan-ukrainiens et la conduite des référendums locaux en Ukraine n'était plus réglementée d'aucune manière. Ce vide juridique a sérieusement restreint le droit des citoyens à participer aux affaires publiques par le biais d'un référendum prévu par les articles correspondants de la Constitution ukrainienne. L'élaboration du projet de loi vise à résoudre ce problème.⁸

21. La préparation du projet de loi sur les référendums locaux est un développement positif puisqu'il met en œuvre les dispositions correspondantes de la Constitution de l'Ukraine et répond aux attentes de participation aux affaires publiques des citoyens ukrainiens par le biais

⁸ Commission de Venise, Avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le biais d'un référendum panukrainien, CDL-AD (2020)024, paragraphes 19 et 22.

de cet instrument de démocratie directe. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a souligné l'importance des référendums locaux dans sa Recommandation 459 (2021) dans les termes suivants :

"[...] si les référendums nationaux suscitent aujourd'hui une grande attention, ce sont en fait les référendums locaux qui sont les plus répandus dans les États membres du Conseil de l'Europe. Or, les référendums locaux sont essentiels pour faire entendre la volonté des citoyens sur des questions concrètes qui affectent directement leur vie quotidienne".⁹

22. Dans les pays où les référendums locaux existent, ils offrent en effet aux citoyens la possibilité de se prononcer directement et plus fréquemment sur des questions locales importantes ; toutefois, les grands principes applicables aux référendums restent les mêmes. Les lignes directrices révisées sur la tenue de référendums prévoient que :

"[...] Dans les systèmes constitutionnels des États membres du Conseil de l'Europe, la prise de décision se fait généralement par le biais de mécanismes de démocratie représentative, tandis que le recours au référendum tend à compléter ces processus décisionnels. Ceci est vrai même dans les pays où la législation est généralement ouverte au référendum. Compte tenu de ce qui précède, le référendum et la démocratie représentative devraient être combinés harmonieusement. En particulier, le recours à la démocratie directe ne devrait pas exclure l'implication des organes représentatifs dans le processus. En outre, le recours au référendum ne devrait pas être utilisé pour bouleverser les contrôles et les équilibres constitutionnels, par exemple être utilisé par le président ou le gouvernement afin de contourner les procédures d'amendement parlementaire."¹⁰

23. Toutefois, la Commission de Venise et le BIDDH tiennent à souligner qu'il appartient au droit constitutionnel national de déterminer si des référendums peuvent avoir lieu, quelle est leur portée et quelle procédure doit être suivie pour les organiser. Un certain nombre de garanties sont nécessaires pour s'assurer qu'ils expriment véritablement la volonté de l'électorat et ne vont pas à l'encontre des normes internationales en matière de droits de l'homme, de démocratie et d'État de droit.¹¹ Selon les principes établis, toute modification réussie de la législation électorale, y compris en matière de référendum, doit reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et normes internationales et répond aux recommandations antérieures ; 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation en toute bonne foi. Un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation de ces amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général.¹²

24. Le processus de préparation du projet de loi sur les référendums locaux en Ukraine paraît être le résultat d'efforts appropriés pour répondre à ces critères. En effet, un groupe de travail a préparé le projet avec la participation de parlementaires, d'experts nationaux et internationaux et de membres d'ONG. Des discussions au niveau national ont été organisées concernant ce projet de loi. Ces échanges ont été suivis de 96 consultations régionales avec des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes qui ont eu lieu entre juin et octobre 2021. Les représentants des partis politiques d'opposition ont été invités à se joindre au groupe, mais ils ont décidé de ne pas participer à ses travaux. Il est regrettable qu'un large

⁹ Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Recommandation 459 (2021), 2.b. <https://rm.coe.int/rec-459-2021-en-local-referendums-monitoring-committee-rapporteur-vlad/1680a2dfe4> .

¹⁰ Commission de Venise, Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums, par 9. [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-f)

¹¹ Idem, par 8 .

¹² Voir la note de bas de page 5.

consensus n'ait pas été atteint et que plusieurs partis d'opposition n'aient pas rejoint le groupe de travail.

25. Le projet établit un ensemble cohérent de règles sur les référendums locaux ; cependant, le texte du projet de loi prévoit un certain nombre de procédures lourdes pour l'organisation des référendums locaux. Par exemple, l'article 29 sur la création d'un groupe d'initiative pour un référendum local à l'initiative des électeurs décrit de manière extrêmement détaillée des aspects tels que la convocation de l'assemblée des initiateurs d'un référendum local, la participation des représentants des commissions territoriales à ces assemblées, les questions à leur ordre du jour, etc. La même remarque peut être faite à propos de l'article 41.5 concernant les documents qui doivent être joints à la présentation des candidats à la commission de la circonscription référendaire. Une réglementation aussi détaillée pourrait créer des obstacles inutiles à l'organisation de référendums locaux. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réviser ces dispositions.

V. Analyse et recommandations

a. Sujets et types de référendum local et sa nature

26. Le projet de loi, dans son article 3, énumère six sujets sur lesquels un référendum local peut être organisé :

- 1) l'approbation de la Charte de la collectivité territoriale ou de ses modifications ;
- 2) l'approbation du programme de développement de la collectivité territoriale ou de ses modifications ;
- 3) la cessation anticipée des pouvoirs d'un conseil de village, d'agglomération ou de ville ;
- 4) la cessation anticipée des pouvoirs d'un chef de village, d'établissement ou de ville ;
- 5) la nullité d'un acte normatif d'un organe d'autonomie locale ou de certaines de ses dispositions ;
- 6) les autres questions d'importance locale attribuées par la Constitution et les lois de l'Ukraine à la compétence de la collectivité territoriale, de ses organes et de ses fonctionnaires.

27. De la liste ci-dessus, on peut conclure qu'il existe différents types de référendum : a) référendum sur la charte et le programme locaux (1 et 2) ; b) référendum sur la fin du mandat des membres des Conseils et des chefs des exécutifs locaux (rappel - 3 et 4) ; c) référendum visant à abolir les " actes normatifs " de l'autonomie locale (5) ; et d) le point n° 6 qui est une clause générale très large sans spécification mais avec certaines limites : "questions d'importance locale", questions attribuées "à la compétence de la collectivité territoriale, de ses organes et de ses fonctionnaires". D'autres limitations sont établies à l'article 3. 2 et discutées ci-dessous.

28. La Commission de Venise et le BIDDH sont très préoccupés par la possibilité d'organiser un référendum local pour décider de la cessation anticipée des pouvoirs d'un conseil de village, d'agglomération ou de ville et/ou du chef de l'exécutif local, car le projet de loi n'énumère pas de motifs juridiques spécifiques et restrictifs pour une telle révocation, ce qui permet d'invoquer des motifs politiques qui pourraient entraîner une modification de l'équilibre des pouvoirs au niveau local.

29. La Commission de Venise a précédemment considéré que la pratique de la révocation n'est acceptable que pour les organes exécutifs et dans des conditions spécifiques. Le rappel est incompatible avec la notion de libre mandat applicable aux membres des conseils locaux, et devrait être accompagné d'un certain nombre de garanties essentielles dans le cas des "

chefs " des exécutifs locaux.¹³ Dans son rapport 2019 sur la révocation des maires et des élus locaux, la Commission de Venise, après avoir affirmé l'interdiction du mandat impératif comme un " principe fondamental du constitutionnalisme démocratique européen ",¹⁴ a également fait référence au cas ukrainien : en Ukraine, un tel référendum existait bien dans l'ancienne loi au niveau local pour les maires, mais pas au niveau national ni pour les autres élus locaux. La Commission de Venise a estimé qu'une "*distinction claire doit être faite entre les cas impliquant la responsabilité juridique de l'élu, qui doit être établie par un tribunal, et les situations où la responsabilité politique de l'élu est en jeu, et peut être réglée, à titre exceptionnel, par la révocation*".¹⁵ De l'avis de la Commission de Venise, "*la révocation des maires ne peut être considérée comme un outil démocratique acceptable, bien qu'exceptionnel, que si elle est prévue par la loi nationale ou régionale, si elle est réglemmentée très soigneusement et assortie de garanties procédurales adéquates et efficaces pour empêcher son utilisation abusive*".¹⁶ Le projet de loi ne prévoit pas de garanties suffisantes à cet égard. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de revoir les dispositions du projet de loi permettant d'organiser des référendums locaux sur la cessation anticipée des pouvoirs des élus locaux, en excluant la révocation des assemblées élues et en spécifiant de manière claire et restrictive les motifs de révocation anticipée des organes exécutifs.

30. L'article 3.2 du projet de loi énumère les questions pour lesquelles un référendum local ne peut pas être organisé, à savoir celles qui :

- 1) font l'objet d'un référendum pan-ukrainien ;
- 2) sont contraires aux dispositions de la Constitution et des lois de l'Ukraine ;
- 3) peut conduire à la fin de l'indépendance de l'Ukraine, violer la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine, constituer une menace pour la sécurité nationale de l'Ukraine, inciter à la haine interethnique, raciale, religieuse ;
- 4) sont attribuées à d'autres (que celles prévues au paragraphe 5, partie 1 du présent article) fonctionnaires et autorités publiques en vertu de la Constitution et des lois de l'Ukraine ;
- 5) concernent l'exercice de certaines compétences des autorités exécutives accordées aux organes d'autonomie locale par la loi (compétences déléguées) ;
- 6) concernent les décisions d'approbation ou de modification des budgets locaux, des tarifs des logements et des services communaux, l'abrogation de ces décisions ;
- 7) concernant l'apport de modifications, l'annulation d'actes particuliers des organes d'autonomie locale.

31. Ainsi, le projet de loi établit un certain nombre de limites claires et importantes : (a) seules les questions relevant de la compétence de la collectivité territoriale peuvent être soumises au référendum local (et (b) le référendum ne peut aller à l'encontre de la Constitution et des lois de l'Ukraine (article 3.2.1-4) ; (c) une clause réservant la sécurité nationale et l'intégrité territoriale est incluse (article 3.2.3) ; (b) les questions budgétaires et tarifaires locales sont exclues (article 3.2.6). Ces clauses semblent appropriées. Toutefois, les rédacteurs pourraient juger utile de compléter l'article 3.2.2 - avec une référence au droit international.

32. L'article 3.2.5 exclut l'exercice de "certaines" compétences déléguées. A moins qu'il ne s'agisse d'un problème de traduction, le mot "certaines" rend cette disposition peu claire et le principe de sécurité juridique implique sa modification. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de clarifier cette disposition.

33. L'article 3.2.7, qui interdit les référendums sur l'introduction de modifications ou l'annulation d'actes particuliers de l'autorité locale, semble être en contradiction avec l'article

¹³ Commission de Venise, Rapport sur la révocation des maires et des élus locaux (CDL-AD(2019)011rev)

¹⁴ Idem, par 62.

¹⁵ Idem, par 63.

¹⁶ Idem, par 122.

3.1.5, qui établit que des référendums locaux peuvent être organisés sur "la nullité d'un acte réglementaire d'un organe local ou de certaines de ses dispositions", et avec l'article 17.1.3, qui établit des règles pour les référendums sur, entre autres, "les projets de décision sur la reconnaissance de la nullité d'un acte réglementaire d'un organe de l'autorité locale et de ses dispositions particulières". Les dispositions énumérées du projet de loi ne sont pas claires quant à la nature des "actes normatifs" qui peuvent ou non être soumis à un vote. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de clarifier ces dispositions.

34. Enfin, l'article 3.3 stipule que " *L'adoption de nouveaux actes normatifs ne peut faire l'objet d'un référendum local.* " Ceci est conforme à l'article 144 de la Constitution ukrainienne, qui stipule que " *Les autorités locales, dans les limites de l'autorité déterminée par la loi, adoptent des décisions dont l'exécution est obligatoire sur l'ensemble du territoire respectif* ", confiant donc à ces organes un pouvoir réglementaire. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de clarifier le terme "actes réglementaires" (ou de rédiger une liste claire des actes et décisions qui peuvent être soumis au référendum local).

b. La nature des décisions prises lors d'un référendum local

35. L'article 4 du projet de loi prévoit le caractère juridiquement contraignant de la décision prise lors d'un référendum local, dans les limites de la collectivité territoriale concernée.

36. Le projet de loi introduit la possibilité d'un second référendum sur la même question en cas d'approbation par les électeurs. Les articles 4.2 et 4.3 établissent une distinction en fonction de la personne qui a pris l'initiative de ce référendum : dans le cas d'une initiative populaire, le référendum peut être organisé trois ans après le vote ; dans le cas d'une initiative institutionnelle (conseil, maire...), le second référendum peut être organisé un an après le premier vote. La Commission de Venise et le BIDDH ne comprennent pas bien les raisons d'une telle distinction. A première vue, l'initiateur ne devrait pas être un critère pertinent, et cette disposition devrait être reconsidérée. Les lignes directrices révisées sur l'organisation de référendums justifient une certaine rigidité par rapport aux décisions ou normes rejetées par référendum¹⁷. Les lignes directrices révisées introduisent une règle spécifique dans le cas d'un référendum à la demande d'une section de l'électorat, si une autre section de l'électorat demande à nouveau un autre référendum. Dans ce cas, les lignes directrices font référence à un " délai raisonnable ". On peut conclure du texte du projet de loi que le second référendum est possible après une certaine période de temps sans distinction entre les initiateurs. La disposition devrait être clarifiée de manière à exclure toute distinction entre les délais de révision de la décision prise par référendum, quels que soient les initiateurs du référendum local.

37. Dans son avis d'urgence sur le projet de loi révisé sur le référendum et l'initiative populaire en Serbie (), la Commission de Venise a recommandé l'organisation d'un nouveau référendum sur la même question, qui ne serait organisé qu'après la fin de la législature ou du mandat des autorités actuelles : "*Le délai d'un an du projet précédent semblait très court. Malgré le fait qu'un délai de deux ans soit plus respectueux de la volonté du peuple, il conviendrait d'attendre la prochaine législature, avec un nouveau mandat des citoyens pour l'Assemblée*"¹⁸. L'article 18.1 du projet de loi établit qu'un référendum local ne peut être initié par les autorités locales qu'une seule fois sur la même question au cours du mandat du conseil concerné. Comme indiqué dans l'avis d'urgence susmentionné, une voie intermédiaire pourrait être de soumettre cette révision à un référendum facultatif à la demande des électeurs¹⁹. Dans le cas de décisions concernant des questions locales importantes, une approche plus flexible pourrait

¹⁷Idem, III.4.a.

¹⁸ Commission de Venise, Avis urgent sur le projet de loi révisé sur le référendum et l'initiative populaire de Serbie, CDL-AD(2021)05, paragraphe 42.

¹⁹ Idem, paragraphe 44.

être mieux adaptée aux besoins des communautés locales. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de clarifier les règles de l'article 4 sur le référendum répété.

38. Le projet n'indique pas clairement quelles questions soumises à un référendum sont formulées de manière générale et lesquelles sont formulées de manière spécifique lorsqu'il s'agit d'une disposition normative ou d'un acte individuel. Ce problème doit être résolu car les premières nécessitent l'adoption d'un acte supplémentaire après leur adoption. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de clarifier cette question.

c. Restrictions sur la conduite des référendums locaux

39. Dans l'article 19.2, il est stipulé qu'il " ne doit pas être organisé en même temps que des élections locales régulières, anticipées, premières (à l'exception des élections répétées, à mi-mandat, partielles) " et que " si le jour de la tenue d'un référendum local coïncide avec le jour de la tenue d'élections locales régulières, anticipées, premières (à l'exception des élections répétées, à mi-mandat, partielles), alors ce référendum est organisé au plus tard deux mois avant ou au plus tôt deux mois après le jour de la tenue de ces élections. " Cette disposition répond pleinement au principe général élaboré par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans sa résolution 2251 (2019) afin de permettre aux électeurs de prendre des décisions en toute connaissance de cause lors de leur vote, il ne devrait pas être possible d'organiser des référendums en même temps que d'autres élections²⁰.

40. L'article 18.1 interdit la convocation d'un second référendum sur la même question au cours du mandat du conseil, à l'initiative du même conseil ou du même maire. Cette disposition pourrait créer une confusion par rapport à l'article 4. Il semblerait que l'article 18 pourrait être appliqué si, lors du premier référendum, les citoyens n'ont pas approuvé la décision. Ensuite, l'article 18 laisse à l'initiative du peuple (et non des autorités locales) l'appel à un second référendum si les résultats du premier référendum étaient positifs. Une clarification des différences entre les articles 4 et 18 serait probablement utile.

41. L'article 18.2 du projet de loi introduit des garanties liées à la sécurité nationale en stipulant que "le déclenchement, la convocation et la tenue d'un référendum local en cas d'introduction de la loi martiale ou de l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire de l'Ukraine ou sur le territoire où il est censé se tenir, ainsi que dans les trente jours suivant la levée de la loi martiale ou de l'état d'urgence, sont interdits". Les parties suivantes de cet article détaillent la procédure à suivre pour la reprise du processus de référendum local après la fin ou la levée de l'état d'urgence, si ce référendum local a été suspendu. La réglementation de cette procédure dans le projet de loi contribue à la sécurité juridique et à la prévisibilité de la loi et peut dissuader les abus administratifs de la procédure.

d. Questions soumises au référendum local

42. L'article 17 du projet de loi régleme en détail les exigences liées aux questions posées au référendum local, telles que le contenu (qui reprend les sujets énumérés à l'article 3), la formulation de la question (qui doit présupposer une réponse claire par "oui" ou par "non", conformément à l'article 17) et le libellé de la question, qui doit être clair et compréhensible, sans permettre différentes interprétations et ne doit pas induire l'électeur en erreur ou contenir une indication, une suggestion, une incitation ou une autre incitation à soutenir ou à rejeter la proposition qui fait l'objet du référendum. Ceci est conforme au Code de bonnes pratiques en matière de référendum qui recommande que la question référendaire ne soit pas trompeuse ou

²⁰ Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe Résolution 2251 (2019), voir aussi les Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums, III.9.c, qui admettent des élections et des référendums simultanés dans le cas où le référendum ne concerne pas l'institution confrontée à des élections.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=25325>

ne suggère pas une réponse, mais qu'elle soit formulée de manière à permettre une réponse non ambiguë et à empêcher de fausser la volonté des électeurs.²¹

43. Le projet de loi ne fait pas référence au principe d'unité de contenu et de forme. Les lignes directrices révisées sur l'organisation des référendums prévoient que *"la même question ne doit pas combiner un projet d'amendement formulé spécifiquement avec une proposition formulée en termes généraux ou une question de principe"* et qu'*"il doit exister un lien intrinsèque entre les différentes parties de chaque question soumise au vote, afin de garantir le libre suffrage de l'électeur, qui ne doit pas être appelé à accepter ou à refuser dans leur ensemble des dispositions sans lien intrinsèque"*.²² La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'introduire les principes d'unité de contenu et de forme dans le projet de loi et de demander à la Commission électorale centrale et aux autres organes compétents de se référer à ces exigences lors de l'évaluation de la pertinence de la question référendaire.

44. L'article 20.1 prévoit que la Commission électorale centrale doit donner un avis sur la conformité de la question posée avec les exigences des articles 3 (objet du référendum local), 17 (exigences relatives à la formulation de la question) et 18 (restrictions concernant l'initiation, la convocation et la tenue d'un référendum local) de la loi sur le référendum local. Le paragraphe 3 charge le ministère de la Justice de vérifier si la charte de la collectivité territoriale (ou ses amendements) soumise à un référendum local est conforme à la Constitution et aux lois de l'Ukraine. Dans la mesure où ces contrôles préliminaires ont un caractère juridico-technique, l'intervention du ministère de la Justice n'est pas appropriée, notamment si ses décisions ont un caractère contraignant, et ces contrôles devraient être effectués par une commission électorale sous contrôle judiciaire. À tout le moins, l'intervention du gouvernement central devrait être explicitement limitée à un examen de l'intérêt public dans l'optique de l'article 3.2.2. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que le contrôle de la constitutionnalité des questions référendaires soit effectué par la Cour constitutionnelle (conformément à l'article 147 de la Constitution) ou au moins par un tribunal ordinaire sur appel de la commission électorale.

e. L'égalité entre les partisans et les adversaires des questions soumises au référendum local et leur représentation équilibrée au sein des commissions référendaires.

45. Tout référendum doit respecter le principe d'égalité entre les partisans et les adversaires d'une proposition donnée. Son objectif principal est de faire en sorte que les électeurs prennent une décision concernant une certaine question sur la base d'une diffusion équilibrée et éclairée de l'information. L'information fournie aux électeurs doit être complète et doit refléter des positions diverses, voire opposées, concernant la question référendaire²³.

46. L'exposé des motifs du Code de bonnes pratiques en matière de référendum souligne l'importance du principe d'égalité : *"Le respect de l'égalité des chances est crucial tant pour les référendums que pour les élections. Si, dans le cas des élections, l'égalité doit être assurée entre les partis et entre les candidats, la simple reproduction de ce principe dans le cas des référendums peut conduire à une situation insatisfaisante. Dans les pays où existent des initiatives populaires ou des référendums facultatifs, ceux-ci ne sont souvent pas initiés par un parti politique et peuvent même proposer une option qui est rejetée par les plus grands partis - comme la réduction du nombre de membres du Parlement ou le financement public des partis.*

²¹ Commission de Venise, Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums, CDL-AD(2020)031, paragraphe I.3.1.c.

²² Idem, III.2.

²³ Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le biais d'un référendum pan-ukrainien, CDL-AD (2020)024, para. 50.

*En conséquence, les lignes directrices mettent l'accent sur l'égalité entre les partisans et les opposants de la proposition soumise au vote*²⁴.

47. Conformément à l'article 35 du projet de loi, le référendum local est administré par les commissions référendaires locales, qui se composent de la commission électorale centrale et des commissions référendaires territoriales (CRT) et de circonscription. Selon le code électoral, les CRT sont formées sur la base des suggestions des partis politiques qui ne sont pas obligés d'être partisans ou opposants à la question proposée pour le référendum. L'article 36 établit le statut de la commission territoriale référendaire locale, qui détermine le résultat d'un référendum local ; selon cet article, elle est la commission de plus haut niveau pour toutes les commissions territoriales référendaires locales et les commissions de circonscription au sein d'un même district, tandis que la commission électorale centrale "n'est pas le successeur légal des commissions territoriales référendaires locales."

48. Le rapport explicatif du Code de bonnes pratiques en matière de référendum stipule que : *"Les partis politiques ou les partisans et les adversaires de la proposition soumise au vote doivent être représentés de manière égale dans les commissions électorales ou doivent pouvoir observer le travail de l'organe impartial. L'égalité entre les partis politiques peut être interprétée de manière stricte ou proportionnelle"*²⁵. Une recommandation sur l'inclusion des représentants des partisans et des opposants à la question référendaire faisait déjà l'objet d'une recommandation spécifique de l'avis sur le projet de loi sur le référendum pan-ukrainien en 2020 indiquant qu'"il serait approprié de modifier le projet de loi pour prévoir que les commissions référendaires de district et de circonscription soient formées de manière à ce que les opposants et les partisans de la question référendaire soient représentés de manière égale dans chaque commission"²⁶.

49. L'article 37 (première et deuxième partie) du projet de loi précise la composition de la Commission de la circonscription référendaire locale d'une circonscription ordinaire ou spéciale, notamment prévoyant la participation des citoyens ayant le droit de vote aux élections et référendums et précise qu'un citoyen ne peut être membre que d'une seule Commission référendaire locale. L'article 37.3 introduit des incompatibilités pour devenir membre de la Commission locale référendaire et de la Commission territoriale. Cependant, le projet de loi ne précise pas la composition de la Commission territoriale du référendum local mais seulement qui ne peut pas en devenir membre. La Commission de Venise et le BIDDH ont été informés par les autorités lors des réunions en ligne que la composition des commissions locales et territoriales n'est régie que par le Code électoral. Compte tenu du fait que l'article 33.8 du Code électoral stipule que les commissions territoriales sont des organes permanents, il n'y a pas de représentation des partisans et des opposants à la question du référendum dans les commissions territoriales (agissant en tant que commissions référendaires), ce qui pourrait susciter des inquiétudes quant à leur impartialité dans l'exercice de leurs fonctions en vue d'un référendum local.²⁷ Il serait souhaitable d'envisager la possibilité d'inclure dans les commissions référendaires locales et territoriales des représentants des partisans et des opposants à la question référendaire, modifiant ainsi le projet de loi afin de garantir que leur composition reflète une représentation équilibrée des partisans et des opposants à la question référendaire.

50. Le projet de loi habilite la Commission territoriale du référendum local à créer la Commission de la circonscription du référendum local. Selon l'article 41, le droit de présenter des candidats aux postes de président, de vice-président et de secrétaire des commissions

²⁴ Commission de Venise, Code de bonnes pratiques en matière de référendum (CDL-AD (2007) 008rev-cor-e), Rapport explicatif, I.2.2.2, paragraphe 8.

²⁵ Idem, para. II.3.1.e.

²⁶ Commission de Venise, Avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le biais du référendum ukrainien, CDL-AD (2020)024, paragraphe 56.

²⁷ Voir Lignes directrices révisées sur l'organisation des référendums, II.4.1.a.
[www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-f)

électorales locales est accordé aux groupes d'initiative et à la branche locale d'un parti politique, à une organisation publique enregistrée comme partisan ou adversaire de la proposition soumise au référendum local.

51. Conformément aux lignes directrices sur les référendums, l'article 42.4 du projet de loi stipule que " *la commission territoriale référendaire locale établit la composition de la commission de la circonscription référendaire locale, dans le respect des restrictions sur le nombre de commissions établies dans les parties deux et trois du présent article et dans le respect du principe de représentation égale des partisans et des opposants à la question faisant l'objet d'un référendum local* ". De plus, l'article 42.5 prévoit un tirage au sort séparé pour l'inclusion des candidats des partisans et des opposants à la question du référendum local dans la commission, afin d'" assurer la représentation des partisans et des opposants à la question du référendum local dans la commission de la circonscription référendaire locale "

52. L'article 47 du projet de loi précise clairement les motifs pour lesquels il peut être mis fin au mandat d'une commission de circonscription référendaire locale " *de sa propre initiative ou en vertu d'une décision de justice en cas de violation systématique de la Constitution de l'Ukraine, de la présente loi et d'autres lois ukrainiennes*". Cela contribue à garantir l'indépendance, l'impartialité et la stabilité du travail de la commission. Un autre aspect positif est que la décision de mettre fin de manière anticipée au mandat d'un membre individuel de la commission locale "doit être prise simultanément avec la décision d'inclure une autre personne dans la commission électorale territoriale, la commission locale de la même entité qui a nommé l'ancien membre" (article 47.2).

53. Conformément à l'article 42.2 du projet de loi, les commissions de circonscription du référendum local sont composées de 10 à 18 membres, en fonction de la taille des circonscriptions. Les rapports des missions d'observation électorale du BIDDH ont estimé que la taille des commissions de circonscription était trop importante, ce qui pourrait entraver les opérations le jour du scrutin. Comme l'ont déjà souligné la Commission de Venise et le BIDDH, "il est recommandé que le nombre de membres nommés à chaque niveau de commission corresponde aux besoins réels de l'administration électorale, avec un nombre maximum raisonnable de membres fixé par la loi. À cet égard, ce ne sont pas tous les participants au référendum qui doivent avoir un représentant dans chaque commission référendaire, à condition qu'une représentation équilibrée des partisans et des opposants soit atteinte."²⁸ Cette recommandation est également applicable au projet de loi en cours d'examen.

f. Enregistrement des groupes d'initiative populaire et période de collecte des signatures

54. L'enregistrement d'un groupe d'initiative pour l'organisation d'un référendum local est subordonné à la présentation des documents suivants, précisés à l'article 29 du projet de loi : le procès-verbal de l'assemblée des participants ; la liste des membres du groupe d'initiative pour le référendum local ; la décision d'élire un représentant autorisé du groupe d'initiative ; et une formulation claire de la question proposée pour le référendum local. La procédure est extrêmement détaillée et risque de dissuader les riverains d'entamer un processus référendaire.

55. Les motifs de refus d'enregistrement d'un groupe d'initiative sont clairement spécifiés dans le projet de loi, ils sont liés à des violations des dispositions de la loi et semblent raisonnables et justifiés. Parmi eux, figure la non-conformité de la question proposée avec les exigences des articles 3, 17 et/ou 18 du projet de loi, après avis de la Commission électorale centrale ; aucun autre motif de refus d'enregistrement n'est prévu.

²⁸ Commission de Venise, CDL-AD (2020)024, Avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le référendum en Ukraine, paragraphe 58.

56. Le projet de loi stipule que les fautes de frappe et les inexactitudes techniques dans les documents soumis par le groupe d'initiative ne sont pas considérées comme des motifs (initiaux) de refus d'enregistrement et la possibilité de les corriger en soumettant à nouveau les documents dans les trois jours est prévue. Cette approche doit être saluée.

57. L'article 30.4 du projet de loi prévoit que la décision sur l'enregistrement du groupe d'initiative doit être adoptée dans les 12 jours suivant le dépôt des demandes d'enregistrement du groupe. Le groupe peut se voir refuser l'enregistrement si la CEC conclut que la question proposée pour le référendum ne répond pas aux exigences légales. Il semble qu'en l'absence d'une telle conclusion, le projet de loi enregistré permette à la Commission électorale territoriale (CET) d'enregistrer le groupe d'initiative, initiant ainsi effectivement un processus de référendum sur une question dont la légalité n'a pas été confirmée. Le projet de loi devrait prévoir explicitement que le groupe d'initiative ne peut être enregistré que s'il y a une conclusion officielle que la question référendaire ne viole pas la loi ; cependant, il faut éviter le risque qu'en cas d'absence de décision sur la légalité de la question référendaire, le processus soit bloqué.

58. L'article 31.6 du projet de loi stipule que seuls les membres du groupe d'initiative peuvent recueillir les signatures des électeurs en faveur de l'initiative d'organiser un référendum local, tandis que la collecte de signatures par d'autres personnes est interdite. Étant donné que seuls les électeurs peuvent être membres du groupe d'initiative, cette disposition n'est pas conforme aux lignes directrices révisées sur l'organisation des référendums, qui stipulent que toute personne (qu'elle jouisse ou non de droits politiques) doit être autorisée à recueillir des signatures²⁹. Il est recommandé de modifier cette disposition pour la mettre en conformité avec les lignes directrices révisées.

59. Conformément à l'article 33.3, la vérification des signatures des électeurs ayant soutenu l'initiative d'organiser un référendum local sera effectuée par l'organe de gestion du registre électoral national dans un délai de trois jours, à l'aide d'un système d'information automatisé selon la procédure établie par la Commission électorale centrale. Bien que cela ne soit pas explicitement stipulé dans le projet de loi, les parties prenantes nationales qui ont participé aux réunions en ligne avec la Commission de Venise et le BIDDH ont confirmé que toutes les signatures recueillies auprès des électeurs soutenant l'initiative de référendum devraient être vérifiées, et pas seulement un échantillon. Ceci est conforme aux Lignes directrices révisées sur l'organisation des référendums³⁰. Il serait souhaitable que le projet de loi précise clairement cette question afin d'éviter toute interprétation erronée à l'avenir.

60. Le même article du projet de loi prévoit le droit pour les observateurs officiels de prendre connaissance de la liste (imprimée ou sous forme électronique) dans les locaux de l'organe de gestion du registre électoral national. Cette disposition est conforme à la déclaration interprétative du code de bonne pratique en matière électorale sur la publication des listes d'électeurs ayant participé aux élections³¹. Le projet de loi exige également l'établissement d'un protocole par la Commission territoriale référendaire locale sur les résultats de la vérification et les motifs de rejet.

g. Diffusion d'informations aux électeurs

61. Sur une note positive, l'article 79 du projet de loi stipule que la Commission électorale centrale et la Commission territoriale du référendum local doivent fournir l'accès à l'information aux électeurs handicapés dans des formats accessibles, qu'elle précise.

²⁹ Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums, CDL-AD(2020)031, paragraphe III.3.d.

³⁰ Idem, III.3.g.

³¹ Commission de Venise, Déclaration interprétative du code de bonne conduite en matière électorale sur la publication des listes d'électeurs ayant participé aux élections, CDL-AD(2016)028.

62. Bien que le projet de loi stipule que les commissions territoriales et locales de référendum transmettent les informations spécifiées par la présente loi pour qu'elles soient publiées sur les sites Internet officiels de la commission électorale centrale et de la commission territoriale de référendum concernée, il n'exige pas que la question posée au référendum soit publiée dans le journal officiel, ni qu'elle soit envoyée aux électeurs à l'avance, ce qui va à l'encontre des normes internationales.³²

63. L'article 84 du projet de loi détaille le matériel d'information officiel du référendum local, qui comprend le texte du document et des affiches informatives précisant la procédure de vote et la responsabilité en cas de violation de la législation sur le référendum local. Bien que l'article 85 du projet de loi stipule que le groupe d'initiative, les partis politiques et les organisations publiques enregistrés comme partisans ou adversaires de la question posée peuvent produire des affiches informatives justifiant leur position, il n'établit aucune obligation pour les autorités de fournir des informations aux électeurs. Ceci est contraire au Code de bonnes pratiques en matière de référendum, selon lequel les autorités doivent fournir des informations objectives, ce qui implique que le texte soumis à un référendum et un rapport explicatif ou un matériel de campagne présentant de manière équilibré les positions des partisans et des adversaires de la proposition doivent être mis à la disposition des électeurs suffisamment à l'avance.³³

64. En outre, si la question du référendum porte sur la cessation anticipée des pouvoirs du conseil municipal ou du maire d'un village, d'une localité ou d'une ville, il convient d'examiner quelles autorités doivent fournir des informations équilibrées aux électeurs, car le conflit d'intérêt potentiel des autorités locales dans ce cas est inévitable. Il serait souhaitable que le projet de loi introduise l'obligation pour les autorités de fournir des informations objectives sur la question du référendum aux électeurs, y compris un rapport explicatif et du matériel de campagne qui refléteront les points de vue des partisans et des adversaires de la question du référendum, notamment le maire concerné, tout en mettant en place des dispositions détaillées sur les autorités qui seraient responsables de cette tâche.

h. Droit de vote

65. L'article 70 de la Constitution et l'article 6.1 du projet de loi privent de leurs droits les citoyens qui ont été déclarés juridiquement incapables par un tribunal. Ceci est contraire à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), ratifiée par l'Ukraine en 2010, qui interdit la privation du droit de vote des personnes handicapées en toutes circonstances.³⁴ La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de traiter cette question, ce qui implique une révision constitutionnelle.

³² Mémoire explicatif du Code de bonnes pratiques en matière de référendum (CDL-AD (2007) 008rev-cor-e), paragraphe 14. Également, Avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le biais d'un référendum pan-ukrainien, CDL-AD (2020)024, paragraphe 68.

³³ Commission de Venise, Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums (CDL-AD(2020)031), paragraphe I.3.1.d.

³⁴ Les articles 12 et 29 de la CDPH de l'ONU exigent que " les États parties reconnaissent que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique sur la base de l'égalité avec les autres dans tous les aspects de la vie " et garantissent leur " droit et possibilité [...] de voter et d'être élus ". Voir également Comité CDPH, Observations finales, Espagne (2011), para.48 : - " Le Comité recommande que toute la législation pertinente soit révisée afin de garantir que toutes les personnes handicapées [...], aient le droit de voter et de participer à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres. Le Comité demande à l'État partie de modifier l'article 3 de la loi organique 5/1985, qui permet de refuser le droit de vote sur la base de décisions individualisées prises par un juge. " Aussi, Comité CDPH, Communication 4/2011, *Zsold Bujdosó et autres c. Hongrie* (2013), para.9.4 : " L'article 29 ne prévoit aucune restriction raisonnable, et ne permet aucune exception pour un quelconque groupe de personnes handicapées. Par conséquent, une exclusion du droit de vote sur la base d'un handicap psychosocial ou intellectuel perçu ou réel, y compris une restriction en vertu d'une évaluation individualisée, constitue une discrimination fondée sur le handicap, au sens de l'article 2 de la Convention. "

i. Système d'information automatisé

66. Dans quelques dispositions, le projet de loi fait référence à l'utilisation des nouvelles technologies, principalement en ce qui concerne l'introduction, *entre autres, des copies des actes, des résolutions, du protocole sur les résultats des référendums locaux dans le système d'information automatisé, et celles liées à l'obligation du groupe d'initiative de soumettre des données de signature électronique à la Commission territoriale du référendum local et à la vérification de la validité des informations soumises dans un format électronique.*³⁵ Le projet de loi stipule également que ces actions seront organisées dans un format approuvé par la Commission électorale centrale ou selon la procédure établie par celle-ci. L'article 1.1 des dispositions finales et transitoires du projet de loi précise que ces dispositions entreront en vigueur après l'adoption par la Commission électorale centrale d'une décision de mise en service d'un système d'information automatisé. L'utilisation extensive des nouvelles technologies pour la vérification des informations comporte un risque élevé au regard de la protection des données. Comme la Commission de Venise et le BIDDH l'ont déjà noté à propos de dispositions similaires dans le projet de loi sur la démocratie par le biais d'un référendum pan-ukrainien, "une telle dérogation semble trop large au vu de l'importance de la question" : ils ont recommandé que "ces aspects importants soient régis par la loi plutôt que par des règlements administratifs."³⁶ Cette recommandation est également pertinente en ce qui concerne le présent projet de loi.

j. Liberté des médias et des campagnes

67. Le projet de loi comprend des dispositions relatives au début de la période de campagne et au silence de campagne similaires à celles du Code électoral.

68. L'article 7 du projet de loi fait référence à l'égalité des droits et des chances pour le processus de référendum local. En ce qui concerne les médias, le projet dit : "*une attitude égale et impartiale des médias envers toutes les entités du processus de référendum local, une couverture objective et équilibrée des opinions favorables et défavorables à la question...*" (article 7.3.4). (article 7.3.4). Le mandat pour une "présentation impartiale" de l'information par les médias et les agences de presse est répété à l'article 14.6. Il s'agit d'un principe important, mais il convient de distinguer les médias publics et privés. Dans le premier avis sur le référendum de Serbie, la Commission de Venise a fait cette distinction, en se référant aux Lignes directrices révisées I.2.2 : "*Contrairement aux médias publics, les médias privés ne sont pas soumis à une exigence de neutralité, même si l'égalité des conditions pour la publicité à la radio et à la télévision doit être assurée.*"³⁷ La Commission de Venise recommande de prévoir des règles moins strictes pour les médias privés."

69. Les principes clés dans le domaine de la couverture médiatique des campagnes référendaires sont ceux de l'égalité des chances pour les partisans et les adversaires (se traduisant par l'égalité d'accès aux médias publics), de la neutralité de la part des autorités administratives et d'une couverture raisonnable par les médias publics (y compris un accès minimal de toutes les parties aux médias privés).³⁸ Si le projet s'efforce de maintenir un bon équilibre entre l'égalité dans les campagnes et la liberté de la presse et d'expression, certaines dispositions vont trop loin. L'article 82.1 n'est pas clair et semble suggérer, de manière inappropriée, que les médias doivent fournir des documents d'information à la demande d'une commission territoriale (contrôlée par un parti). L'art. 82.2.2 n'est pas clair mais semble imposer

³⁵ Notamment les articles 45.6 et 45.9, l'article 108.4, l'article 31.18, l'article 32.2 et l'article 33.3.

³⁶ Commission de Venise, Avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le biais d'un référendum pan-ukrainien, CDL-AD (2020)024, paragraphe s.80, 81 et 82.

³⁷ Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire de Serbie, CDL-AD(2020)033, para. 48.

³⁸ Commission de Venise, Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums (CDL-AD(2020)031), I.2.2.c et I.2.2.f. [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e).

aux médias une obligation imprécise de divulgation des "informations pertinentes pour le public". Traiter "également" toutes les opinions (article 82.2.4) semble être une exigence excessive pour les médias privés. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réviser l'article 82.2 en le limitant à l'établissement des principes "d'authenticité, d'exhaustivité et d'exactitude des informations et de leur présentation impartiale".

70. Les articles 86.2 et 87.2 du projet de loi stipulent que les citoyens ayant le droit de vote peuvent mener ou participer à une campagne en faveur ou contre le référendum sans dépenser leurs propres fonds, à l'exception de la contribution au fonds du groupe d'initiative locale du référendum. Il est recommandé que les citoyens soient autorisés, de leur propre initiative, à dépenser une petite somme d'argent pour faire campagne personnellement, afin de ne pas entraver leur liberté d'expression ou de ne pas supprimer involontairement le discours politique des citoyens.³⁹ L'article 87.15 ressemble à une répétition des dispositions précédentes et devrait être clarifié ou, mieux, supprimé.

71. L'article 89.2 stipule que le matériel de campagne imprimé ne peut contenir des informations non fiables, incomplètes et inexacts. Toute restriction de contenu légalement applicable à la liberté d'une campagne référendaire devrait - si elle est acceptable - être circonscrite de manière beaucoup plus précise et restrictive (par exemple, déclaration "diffamatoire" ou discours de haine). Plus généralement, le catalogue de l'article 93.1 devrait être suffisant.

72. L'article 93 établit des restrictions supplémentaires sur les campagnes, dont certaines, telles que l'interdiction des déclarations discriminatoires en raison des opinions politiques, de la langue ou d'autres caractéristiques, la fourniture d'informations ou l'appel à des actions susceptibles de provoquer des violations de la législation, des atteintes à la santé ou à la vie des personnes et/ou à l'environnement, et l'incitation à négliger les mesures de sécurité, sont formulées de manière vague et pourraient donc être interprétées de manière arbitraire et conduire à des pratiques abusives. Bien que les limitations à un discours de campagne incitant à la violence ou à la haine ethnique soient acceptables selon les normes internationales, il est recommandé que l'article 93, notamment l'article 93.21 sur les sanctions, soit modifié pour éviter toute interprétation erronée et toute application arbitraire, conformément au principe de proportionnalité. En outre, l'article 93.4.1 impose une interdiction de la participation des "étrangers et apatrides". Cette restriction générale est injustifiable et discriminatoire. L'article 93.15 interdit "*de faire campagne pour le référendum local à la fois dans les médias étrangers opérant en Ukraine et dans les médias enregistrés en Ukraine où la part de la propriété étrangère dépasse 50 pour cent*". Cette disposition est trop restrictive et doit être reconsidérée.

k. Financement de la campagne référendaire

73. L'article 61.4 du projet de loi fixe des limites pour le montant des fonds des groupes pour le référendum local, en fonction du nombre d'électeurs dans la collectivité territoriale où le référendum sera organisé. Cette disposition peut être considérée comme une mesure contre une influence extérieure indue sur le processus du référendum local.

74. L'article 63.4 du projet de loi impose des limites aux contributions volontaires des personnes physiques au fonds du groupe d'initiative, qui s'élèvent à 0,1 pour cent de la contribution maximale pour soutenir un parti politique pendant l'année, comme établi par la loi "sur les partis politiques en Ukraine". Toutefois, le montant des fonds propres du groupe d'initiative, qui s'ajoutent aux contributions volontaires, est illimité, conformément à la partie 3 du même article. Cette disposition n'est pas conforme aux recommandations antérieures de la

³⁹ Commission de Venise, Avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le biais du référendum ukrainien, CDL-AD (2020)024, paragraphe 87.

Commission de Venise et du BIDDH, qui préconisent de limiter les fonds propres lors des élections, en particulier lorsqu'un plafond de dépenses n'est pas fixé.⁴⁰

75. Elle s'oppose également à la limitation du financement du référendum local que l'article 61.4 du projet de loi impose aux organisations locales de partis politiques ayant la personnalité morale et aux organisations publiques enregistrées comme partisans ou adversaires d'un référendum local, par rapport au nombre d'électeurs de la collectivité territoriale. Cette différence de traitement que le projet de loi établit entre le groupe d'initiative, d'une part, et les organisations locales de partis politiques et les organisations publiques enregistrées comme partisans ou adversaires d'un référendum local, d'autre part, viole le principe d'égalité des chances qui devrait être assuré entre les partisans et les adversaires de la proposition, conformément au Code de bonnes pratiques en matière de référendum⁴¹.

76. L'article 64 du projet de loi prévoit la surveillance du financement de la campagne par la Commission territoriale référendaire locale et l'Agence nationale de prévention de la corruption, sans toutefois fournir de détails sur leurs pouvoirs et responsabilités respectifs. Ce point avait déjà été également souligné par le rapport final de la Mission d'observation électorale du BIDDH de 2019, qui recommandait que " l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (ANPC) pourrait être désignée comme la seule autorité de surveillance pour contrôler et enquêter sur le respect de la réglementation sur le financement des campagnes électorales et devrait être suffisamment mandatée, habilitée et dotée de ressources ".

77. L'article 68.3.4 prévoit que la demande doit comprendre une "justification de la position sur la question du référendum local (sous forme complète et abrégée)" qui ne peut "inclure des appels à voter pour ou contre la question posée au référendum local". L'objectif de l'enregistrement est de pouvoir faire campagne en faveur ou contre la question du référendum. Cette disposition est confuse et doit être révisée. Les rédacteurs pourraient mentionner à l'article 68 que les dispositions relatives à l'abus des ressources administratives qui se trouvent dans le Code électoral s'appliquent également aux référendums locaux.

I. Surveillance des médias

78. Conformément au Code de bonnes pratiques en matière de référendum,⁴² Les articles 82.3, 82.4 et 82.5 du projet de loi exigent que les agences de presse, les médias et les radiodiffuseurs traitent toutes les opinions concernant le référendum local de manière égale, lorsqu'ils diffusent des informations, des points de vue et des actions des partisans et des adversaires au référendum local, et qu'ils couvrent de manière équilibrée les commentaires de toutes les parties au référendum.

79. Le projet de loi tente de fournir des règles détaillées sur la couverture médiatique de la campagne pour le référendum local. Cependant, certaines restrictions pourraient conduire à une limitation de la liberté d'expression, notamment une série de règles spécifiques contre les "informations non fiables, incomplètes et inexactes". Plus précisément, des problèmes éventuels pourraient découler des dispositions des articles 82.4 (médias privés), 83.3 (publication des sondages d'opinion), 89.2.2 et 93.

80. L'article 82.9 du projet de loi établit le Conseil national de la télévision et de la radiodiffusion d'Ukraine (NTRBC) et l'autorité exécutive centrale comme les organes responsables du contrôle de la conformité avec les exigences du projet de loi concernant la

⁴⁰ Avis conjoint sur les projets d'amendements à certains actes législatifs concernant la prévention et la lutte contre la corruption politique en Ukraine CDL-AD(2015)025. Egalement, Avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le biais d'un référendum panukrainien, CDL-AD (2020)024, paragraphe 93.

⁴¹ Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums (CDL-AD(2020)031), paragraphe 1.2.2.

⁴² Idem, paragraphe 1.2.2 a.

conduite des médias et des agences de presse dans le soutien à l'information de la campagne du référendum local. Selon le projet de loi et les explications fournies lors des réunions avec les autorités ukrainiennes, la NTRBC est la seule autorité habilitée à imposer des sanctions si des violations de la loi sont établies. Cependant, le projet de loi ne fournit pas de détails sur les sanctions qui pourraient être imposées pour des violations liées aux médias, alors que les autorités ont informé la Commission de Venise et le BIDDH lors des réunions en ligne que pour les sanctions liées aux médias, il faudrait se référer au Code électoral et au Code des procédures administratives.

m. Observateurs citoyens et internationaux

81. Les observateurs officiels qui, conformément à l'article 73.2 du projet de loi, sont parties au processus de référendum local, sont nommés par les organisations des partis enregistrés comme partisans ou opposants à la question du référendum local, ainsi que par les organisations publiques enregistrées comme partisans ou adversaires du projet proposé référendum local, et par les organisations publiques qui ont reçu la permission d'avoir des observateurs officiels dans un groupe d'initiative et de référendum local. En outre, les organisations publiques dont les activités statutaires sont liées aux questions électorales ainsi qu'à l'observation et à la protection des droits des citoyens, et qui n'avaient pas le statut de partisan ou d'adversaire à la question du référendum local ont le droit, conformément à l'article 75.1, d'avoir des observateurs officiels au référendum local, y compris pendant la collecte des signatures pour soutenir le processus de référendum local et leur vérification.

82. Conformément au projet de loi, les erreurs ou inexactitudes dans les documents d'enregistrement ne constituent pas un motif de refus et la possibilité de les rectifier est offerte aux parties intéressées. Seules les violations des exigences formelles de la loi constitueraient un motif de refus d'enregistrement, tout en respectant le droit à un recours juridique effectif. Toute organisation publique a le droit de faire appel en justice d'une décision de refus d'enregistrement en tant qu'observateur.

83. L'article 73.4 du projet de loi stipule que les observateurs internationaux peuvent observer la collecte des signatures en faveur du référendum local, leur vérification et le déroulement du processus de référendum local dans une seule circonscription.

84. Conformément à l'article 74.1, les pouvoirs des observateurs citoyens commencent le jour de leur enregistrement par la Commission territoriale du référendum local, tandis que les demandes d'enregistrement d'observateurs internationaux sont soumises à la Commission électorale centrale après le début du processus de référendum local et, en cas d'un référendum local à l'initiative des électeurs, après l'enregistrement du groupe d'initiative.

85. Considérant que toutes les activités relatives au référendum local commencent après l'établissement de la Commission territoriale référendaire locale, conformément à l'article 39.1, le projet de loi permet une observation significative de toutes les étapes du processus référendaire, y compris de la période de collecte des signatures. Ceci est conforme au Code de bonnes pratiques en matière de référendum, paragraphe II.3.2, qui recommande que les observateurs accrédités aient le droit d'observer tous les aspects du processus référendaire, y compris la période de collecte des signatures et la campagne référendaire.

86. L'article 78.2 ne permet pas aux citoyens d'un État reconnu par la Verkhovna Rada " comme un État agresseur ou une puissance occupante " d'être enregistrés comme observateurs internationaux, compte tenu d'une loi ukrainienne de 2018 désignant la Fédération de Russie comme un État agresseur, ce qui conduit à l'interdiction des citoyens de la Fédération de Russie ou des personnes proposées par la Fédération de Russie d'être accrédités comme observateurs en Ukraine. Comme l'ont déjà commenté la Commission de Venise et le BIDDH

concernant une disposition similaire dans le projet de loi sur le référendum pan-ukrainien,⁴³ ainsi que le rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH de 2019,⁴⁴ cette approche réglementaire n'est pas conforme au paragraphe 8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 qui oblige les États participants à autoriser l'observation internationale.

n. Vote, dépouillement et présentation des résultats

87. L'article 102.7 du projet de loi permet à la commission de circonscription de corriger des inexactitudes dans le procès-verbal des résultats, telles qu'une faute de frappe ou une erreur dans les chiffres, après avoir signé le procès-verbal au bureau de vote mais avant de le soumettre à la commission territoriale, en préparant un nouveau procès-verbal qui portera la mention " ajusté ". Le projet de loi n'inclut cependant aucune spécification sur les corrections autorisées et aucun détail sur les corrections qui pourraient ne pas être autorisées, même si elles concernent une erreur dans les chiffres, et nécessiteraient un recomptage. Des remarques similaires soulevées dans l'avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le biais d'un référendum pan-ukrainien⁴⁵ devraient être prises en considération pour ce projet de loi également. Conformément au principe de transparence, l'article 102.10 du projet de loi prévoit la possibilité de fournir des copies du protocole, y compris le protocole modifié, aux observateurs qui en font la demande.

88. L'article 103.1 du projet de loi établit des pourcentages arbitraires et injustifiés pour l'invalidation des résultats d'un bureau de vote par une commission de circonscription. En outre, il est silencieux sur les délais pour un nouveau vote au cas où les résultats du référendum de tout niveau seraient invalidés.⁴⁶ De précédents rapports de missions d'observation électorale du BIDDH ont recommandé que de tels pourcentages arbitraires de niveaux acceptables de fraude soient supprimés⁴⁷. Cet article n'est pas conforme aux directives révisées sur la tenue des référendums, recommandant que l'annulation des résultats du référendum d'un bureau de vote ou d'une circonscription, peut être fondée sur des irrégularités qui pourraient avoir affecté le résultat, et que dans ce cas, un nouveau référendum doit être convoqué. Les interlocuteurs ont invoqué des raisons d'uniformité avec d'autres actes juridiques tels que le code électoral et la loi "sur le référendum pan-ukrainien", qui prévoient les mêmes seuils, pour justifier le maintien de ces dispositions en dépit de critiques de longue date.

89. La Commission de Venise et le BIDDH ont précédemment recommandé d'établir des motifs et des procédures clairs pour l'invalidation des résultats à chaque niveau en limitant ces cas à ceux qui peuvent avoir affecté le résultat du référendum, et en supprimant également les dispositions utilisant des pourcentages arbitraires, ainsi que d'inclure des délais explicites pour un nouveau vote dans de tels cas. Cette recommandation est également pertinente pour le projet de loi en cours d'examen.

o. Détermination des résultats du référendum local

90. L'article 108.5 prévoit qu'un référendum local est considéré comme valide si au moins 50 pour cent des électeurs du nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales lors du référendum local concerné ont pris part au vote du référendum local. Les lignes directrices

⁴³ Avis conjoint urgent sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le biais d'un référendum pan-ukrainien, CDL-AD (2020)024, paragraphe 102.

⁴⁴ Élection présidentielle, 31 mars et 21 avril 2019, Rapport final de la mission d'observation des élections du BIDDH, page 31. <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/407660>

⁴⁵ CDL-AD(2020)024, par.104

⁴⁶ Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums, (CDL-AD(2020)031), II.4.3.e.

⁴⁷ Ukraine : Élections locales, 25 octobre et 15 novembre 2015, Rapport final de la mission d'observation des élections du BIDDH, page 28, <https://www.osce.org/files/f/documents/a/2/223641.pdf> ; Ukraine : Élections parlementaires, 28 octobre 2012, Rapport final de la mission d'observation des élections du BIDDH, page 30, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/c/98578.pdf>.

révisées sur l'organisation des référendums déconseillent l'adoption de règles spécifiques sur l'approbation par un pourcentage minimum d'électeurs inscrits.⁴⁸ La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reconsidérer cette disposition.

⁴⁸Idem, III.7.ii. [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)031-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)031-e)