



Strasbourg, Varsovie, 21 juillet 2020

CDL-PI(2020)009

Avis n° 990/2020  
Avis de l'OSCE/BIDDH n° ELE-UKR/383/2020

Or. angl.

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

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

**UKRAINE**

**AVIS CONJOINT URGENT**

**SUR LE PROJET DE LOI 3612**

**SUR LA DÉMOCRATIE PAR UN RÉFÉRENDUM PAN-UKRAINIEN**

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

**sur la base des commentaires de**  
**M. Nicos ALIVIZATOS (Membre, Grèce)**  
**M. Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (Membre, Espagne)**  
**Mme Marla MORRY (Experte, BIDDH)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Champ d'application de l'avis conjoint .....	3
III.	Résumé.....	4
IV.	Remarques générales .....	5
V.	Analyse et recommandations .....	6
	A. Les types de référendum national et leurs effets.....	7
	B. Restrictions sur le déroulement des référendums nationaux.....	10
	C. Questions soumises au référendum national .....	11
	D. Égalité entre les partisans et les opposants des questions soumises au référendum et leur représentation équilibrée au niveau des commissions référendaires. ....	12
	E. Enregistrement du groupe d'initiative populaire et période de collecte des signatures	14
	F. Diffusion d'informations objectives permettant aux électeurs de se forger librement une opinion.....	16
	G. Droit de vote .....	17
	H. Vote électronique.....	18
	I. Campagne .....	19
	J. Financement de la campagne référendaire.....	21
	K. Surveillance des médias .....	22
	L. Plaintes et recours .....	22
	M. Citoyens et observateurs internationaux .....	23
	N. Vote, comptage, tabulation et détermination des résultats .....	24

## I. Introduction

1. Le 13 mai 2020, 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 « La démocratie par le référendum pan-ukrainien » préparé par le groupe de travail pour l'élaboration de projets de lois dans le domaine de la démocratie créé par la Verkhovna Rada d'Ukraine (CDL-REF(2020)029, 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 et Josep Maria Castellà Andreu ont été les rapporteurs de la Commission de Venise. Mme Marla Morry a été désignée comme experte juridique du BIDDH.

3. Les 19, 24 et 25 juin 2020, des réunions en ligne ont eu lieu, en lieu et place de l'habituelle visite d'experts dans le pays due à la COVID-19, entre les rapporteurs, les experts et les membres de la Commission de Venise et du secrétariat du BIDDH et des représentants d'ONG nationales et des experts ; des membres de la Commission électorale centrale, du Ministère de la Justice, de l'Institut de législation de la Verkhovna Rada, des députés de la Verkhovna Rada, ainsi que des membres du groupe de travail chargé de la préparation du projet. Le présent avis conjoint tient compte des informations fournies lors des réunions virtuelles susmentionnées.

4. L'avis porte sur la conformité du projet de loi avec les normes internationales, en particulier avec le Code de bonne conduite en matière référendaire, élaboré par la Commission de Venise et soutenu par les organes statutaires du Conseil de l'Europe ([CDL-AD\(2007\)008rev-cor](#)), ainsi qu'avec le document de Copenhague de l'OSCE de 1990. Il ne vise pas à évaluer sa conformité avec la Constitution de l'Ukraine, la législation nationale connexe ou les décisions de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine concernant la législation sur les référendums ; toutefois, il s'y réfère lorsque cela est utile.

5. Cet avis urgent a été autorisé par le Bureau élargi le 17 juin 2020 et a été rendu conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents (CDL-AD(2018)019) le 21 juillet 2020. Il sera présenté à la Commission de Venise pour approbation lors de sa 124<sup>ème</sup> session plénière les 8-9 octobre 2020.

## II. Champ d'application de l'avis conjoint

6. Le champ d'application du présent avis conjoint couvre uniquement le projet de loi officiellement soumis à l'examen. En raison du temps limité disponible, seuls les aspects les plus importants du projet de loi ont été examinés. Le présent avis conjoint 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 nouveau Code électoral de l'Ukraine, les lois sur la Commission électorale centrale et la Cour constitutionnelle, ainsi que d'autres lois pertinentes.

7. L'avis conjoint prend note des évolutions positives mais se concentre sur les domaines qui nécessitent une attention ou des améliorations supplémentaires. Les recommandations qui en découlent sont fondées sur les engagements pertinents de l'OSCE, sur les normes et standards du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales en matière de droits de l'homme ainsi que sur les bonnes pratiques.<sup>1</sup> Il tient compte des recommandations antérieures de la Commission

---

<sup>1</sup> Voir notamment, en ce qui concerne les normes internationales, le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise [CDL-AD \(2007\)008rev-cor](#) et les Lignes directrices actualisées pour garantir l'équité des référendums dans les États membres du Conseil de l'Europe Résolution 2251 (2019) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=25325&lang=FR>

de Venise sur le cadre juridique de l'organisation de référendums nationaux en Ukraine et des rapports du BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur les élections observées en Ukraine, le cas échéant.<sup>2</sup>

8. Le présent avis conjoint est fondé sur une traduction anglaise non officielle du projet. Des erreurs de traduction peuvent en résulter.

9. Compte tenu de ce qui précède, le BIDDH et la Commission de Venise tiennent à souligner que le présent avis conjoint ne les **empêche pas d'élaborer** à l'avenir des recommandations ou des observations écrites ou orales **supplémentaires** sur les actes juridiques respectifs ou la législation connexe en Ukraine.

### III. Résumé

10. Le 9 juin 2020, le président Zelenskyy a enregistré le projet de loi n° 3612 intitulé « Sur la démocratie par le biais du référendum national » à la Verkhovna Rada. Ce projet était basé sur le précédent projet de loi « Sur le référendum national », préparé par le groupe de travail pour le développement d'initiatives législatives dans le domaine de la démocratie directe en mars 2020. Le groupe de travail était composé de 25 représentants de ministères, d'organisations de la société civile, de membres du Parlement et d'experts indépendants. Le projet de loi a été adopté en première lecture le 18 juin 2020.

11. À titre préliminaire, il convient de noter qu'une réforme électorale réussie (y compris dans le domaine des référendums) doit reposer au moins sur les trois éléments suivants :

- 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et tient compte des 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 la législation électorale en toute bonne foi.

12. Le BIDDH et la Commission de Venise saluent les efforts de l'Ukraine pour modifier son cadre juridique et institutionnel relatif aux référendums nationaux, afin de le mettre en conformité avec les recommandations pertinentes de la Commission de Venise et du BIDDH, les engagements de l'OSCE, les documents et normes du Conseil de l'Europe et autres documents internationaux relatifs aux droits de l'homme, ainsi qu'avec les bonnes pratiques. Le caractère transparent et inclusif du processus de rédaction doit être salué. Selon les informations reçues par la Commission de Venise et le BIDDH, les recommandations proposées par les parties prenantes lors des discussions publiques tenues en avril et mai 2020 ont été largement prises en compte dans le projet final.

13. Le projet de loi vise à réglementer dans une seule loi toutes les grandes questions liées à la tenue de référendums nationaux, y compris les types de référendums, les procédures de soumission des questions, l'enregistrement des groupes d'initiative, le fonctionnement des commissions chargées du processus ainsi que des campagnes et du financement des campagnes, le vote électronique, la compilation des listes électorales, la création de commissions référendaires, l'accès aux médias et leur couverture, le vote, le comptage et la tabulation, la détermination des résultats, l'observation, et les plaintes et les appels.

---

<sup>2</sup> Tous les précédents rapports du BIDDH sur les élections en Ukraine peuvent être consultés [ici](http://www.osce.org/odihr/elections). Les rapports d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe peuvent être consultés à l'adresse <http://semantic-pace.net/default.aspx?search=dHlwZV9zdHJfZW46IkVsZWNoaW9uIG9ic2VydMFOaW9uIHJlcG9ydCI=&lang=fr>

14. Le texte aborde un certain nombre de problèmes qui ont fait l'objet de remarques critiques de la part du BIDDH et de la Commission de Venise dans le passé.<sup>3</sup> Entre autres, les rédacteurs ont harmonisé le projet de loi avec d'autres textes de la législation électorale, notamment le nouveau Code électoral adopté en 2019 et la loi sur la Commission électorale centrale (ci-après la CEC), et ont inclus des mécanismes détaillés visant à garantir l'égalité des chances de campagne pour les partisans et les opposants des questions soumises au référendum national. Il convient de s'en féliciter.

15. Le projet de loi représente donc une avancée considérable par rapport à la loi de 2012 ; cependant, plusieurs points pourraient être améliorés dans le texte ou nécessiteraient des clarifications supplémentaires. Les questions clés suivantes pourraient faire l'objet d'un examen plus approfondi :

- A. Il est recommandé de clarifier la relation entre le référendum d'initiative populaire d'abrogation de lois ou de parties de lois et le référendum sur « la résolution de questions d'importance nationale » ;
- B. La procédure du référendum d'initiative populaire devrait donner un rôle au Parlement avant le vote, ainsi que, si nécessaire, après le vote et en conformité avec les résultats ; les conséquences de l'approbation de l'initiative populaire devraient être définies dans la loi ;
- C. Il convient d'introduire des dispositions supplémentaires visant à garantir l'égalité des chances pour les partisans et les opposants des questions soumises au référendum dans les commissions référendaires de différents niveaux ;
- D. Il est recommandé de prolonger le délai de collecte des signatures pour les référendums d'initiative populaire ;
- E. Il est recommandé de vérifier toutes les signatures ;
- F. Il est recommandé que le projet de loi soit harmonisé avec la législation électorale afin de renforcer encore les mécanismes d'accessibilité des référendums pour les personnes handicapées et d'établir des mécanismes qui faciliteront concrètement l'exercice effectif et significatif des droits de vote des personnes déplacées ;
- G. Il conviendrait d'envisager de synchroniser les dispositions du projet de loi sur le financement des campagnes référendaires avec la législation sur le financement des partis politiques ;
- H. Il est recommandé que les dispositions relatives au vote électronique soient exclues du projet de loi et réglementées globalement à une date ultérieure par le biais d'une loi distincte, qui porterait également sur les élections locales, parlementaires et présidentielles ;
- I. Les limitations et les interdictions des activités de campagne devraient être reconsidérées ;
- J. Le projet de loi devrait comporter des articles spécifiques prévoyant des sanctions dissuasives et efficaces en cas de violations liées aux médias.

16. Des recommandations supplémentaires visant à améliorer des aspects spécifiques liés à la conduite des référendums figurent dans le texte ci-dessous.

#### **IV. Remarques générales**

17. L'article 69 de la Constitution de l'Ukraine prévoit que « l'expression de la volonté du peuple s'exerce par des élections, des référendums et d'autres formes de démocratie directe ». En outre, en vertu de l'article 156, un référendum est requis pour la modification de trois (3) chapitres importants de la Constitution, à savoir « Principes généraux » (articles 1-20), « Elections. Référendum » (articles 69-74) et « Amendements à la Constitution » (articles 154-159). La Constitution comprend également des dispositions relatives au référendum sur les lois modifiant le territoire national (article 73) et sur les lois relatives aux initiatives populaires (article 72). La

---

<sup>3</sup> Voir, entre autres, CDL-AD(2013)017 - Avis sur la loi relative au référendum national en Ukraine.

Constitution laisse en suspens certaines questions importantes comme le sujet de l'initiative populaire ou la période de collecte des signatures - des questions qui sont traitées par le projet de loi.

18. Le projet de loi 3612 est la troisième loi réglementant les référendums nationaux en Ukraine depuis son indépendance. La première loi ukrainienne « sur les référendums locaux et nationaux » 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 sa révocation en 2012.

19. En novembre 2012, la Verkhovna Rada d'Ukraine a adopté la loi ukrainienne n° 5475-VI « sur le référendum pan-ukrainien ». Son paragraphe 4, section XIII « Dispositions finales », a déclaré que la loi ukrainienne de 1991 n° 1286-XII « sur le référendum national et local » n'était plus en vigueur. La nouvelle loi n° 5475-VI ne concerne que la conduite des référendums pan-ukrainiens et la conduite des référendums locaux en Ukraine n'est plus réglementée d'aucune manière. Il était donc impossible d'organiser des référendums locaux.

20. Le 26 avril 2018, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a déclaré inconstitutionnelle la loi ukrainienne n° 5475-VI. La Cour a conclu que la loi n'était pas conforme au principe constitutionnel de la souveraineté nationale puisqu'elle créait des mécanismes permettant au peuple d'exercer directement le pouvoir et de contourner le Parlement, ignorant ainsi le principe constitutionnel de la « division du pouvoir de l'État ». La Cour a également établi que la loi avait été adoptée en violation de l'exigence constitutionnelle du vote personnel des députés du peuple. La Cour constitutionnelle a noté que le projet de loi sur le référendum pan-ukrainien n'avait pas été examiné lors d'une session de la commission compétente de la Verkhovna Rada et n'avait pas été discuté en session plénière de la Verkhovna Rada avant son adoption.<sup>4</sup>

21. Depuis 2018, il n'existe plus de législation nationale sur les référendums. Ce vide juridique a sérieusement limité le droit des citoyens à participer aux affaires publiques par le biais d'un référendum prévu à l'article 38 de la Constitution de l'Ukraine. La nouvelle Verkhovna Rada élue en 2019 a décidé de traiter ce problème en priorité et a créé un groupe de travail spécifique pour l'élaboration de projets de loi dans le domaine de la démocratie. Le premier projet a été préparé en mars 2020 et soumis à des consultations publiques d'avril à mai 2020. Plusieurs propositions et recommandations importantes émanant de différents acteurs nationaux ont été introduites dans le projet final (n° 3612), qui a été présenté par le président Zelenskyy à la Rada le 9 juin. Le 18 juin, la Verkhovna Rada a adopté le texte en première lecture.

22. Le projet de loi n° 3612 pour 2020 vise à combler le vide juridique concernant l'organisation et la tenue des référendums nationaux. Le projet n'aborde pas la question des référendums locaux et, à cet égard, est similaire à la loi de 2012 et plus limité que celui de 1991.

## **V. Analyse et recommandations**

23. Le projet de loi « sur la démocratie par le biais du référendum pan-ukrainien » réalise généralement un bon équilibre entre la démocratie directe (référendum national) et la démocratie représentative incarnée par la Verkhovna Rada. Cela peut être observé en ce qui concerne les dispositions relatives au référendum sur la modification de la Constitution (qui a lieu après l'approbation par les 2/3 des parlementaires) et au référendum sur la loi qui ratifie un traité international sur les changements du territoire de l'Ukraine (le Parlement et le Président interviennent de manière équilibrée : après que le Parlement a adopté la loi, le Président peut signer cette loi ou la renvoyer avec ses propositions au Parlement pour révision et réadoption par au moins 2/3 de sa composition constitutionnelle comme prévu à l'article 27 du projet de loi).

---

<sup>4</sup> Voir la décision de la Cour constitutionnelle d'Ukraine n°4-r/2018 du 26 avril 2018. <http://www.ccu.gov.ua/en/docs/2058> . Pour le résumé de la décision en anglais, voir CODICES : <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> .

Toutefois, certaines dispositions du projet de loi sur le référendum abrogatif législatif sur initiative populaire pourraient être plus précises sur la question de l'intervention de la Rada dans le processus. Cette question sera abordée plus en détail ci-dessous.

24. Le projet de loi est un texte détaillé de 131 articles. Le groupe de travail chargé de la rédaction a fait un effort considérable pour harmoniser la nouvelle loi sur les référendums nationaux avec le Code électoral de l'Ukraine adopté en décembre 2019, qui permet d'intégrer entre autres garanties, des exigences aussi importantes qu'un niveau élevé de transparence et d'ouverture des différentes procédures d'organisation des référendums nationaux. Le projet reprend avec succès certaines dispositions du nouveau Code, entre autres, les dispositions relatives à la compilation, l'ajustement et l'utilisation des listes électorales, au financement des campagnes, aux procédures de vote, au décompte des voix et à la détermination des résultats des élections. Cette tentative d'harmonisation des différents textes législatifs répond à une recommandation de longue date de la Commission de Venise et du BIDDH<sup>5</sup> et mérite d'être saluée.

#### **A. Les types de référendum national et leurs effets**

25. L'article 72 de la Constitution de l'Ukraine traitant des référendums sur l'ensemble de l'Ukraine prévoit que :

« Un référendum pan-ukrainien est désigné par la Verkhovna Rada d'Ukraine ou par le Président de l'Ukraine, conformément à leur autorité établie par la présente Constitution.

Un référendum pan-ukrainien est appelé à l'initiative populaire à la demande de pas moins de trois millions de citoyens ukrainiens ayant le droit de vote, à condition que les signatures en faveur de la désignation du référendum aient été recueillies dans au moins deux tiers des oblasts, avec pas moins de 100 000 signatures dans chaque oblast. »<sup>6</sup>

26. L'article 3 du projet de loi énumère quatre sujets pour le référendum national en Ukraine :

- 1) les amendements aux chapitres I (Principes généraux), III (Elections. Référendums) et XIII (Introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine) de la Constitution de l'Ukraine ;
- 2) résolution des questions d'importance nationale ;
- 3) la loi de l'Ukraine ratifiant les traités internationaux concernant les changements du territoire de l'Ukraine ; et
- 4) l'abrogation d'une loi ou de dispositions particulières d'une loi en vigueur.

27. Cette disposition énumère également les sujets qui ne peuvent être soumis à un référendum. Elle concerne les questions qui :

- 1) sont contraires aux dispositions de la Constitution de l'Ukraine, aux principes et aux normes universellement reconnus du droit international consacrés principalement par la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles ;
- 2) sont destinées à éliminer l'indépendance de l'Ukraine, à violer la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine, à constituer une menace pour la sécurité nationale de l'Ukraine, à inciter à la haine interethnique, raciale et religieuse ;
- 3) concernent les impôts, le budget, l'amnistie ;
- 4) sont soumis par la Constitution de l'Ukraine et les lois de l'Ukraine à la compétence des autorités répressives, des bureaux des procureurs ou des autorités judiciaires.

---

<sup>5</sup> Voir notamment l'avis conjoint sur le projet de modification de la législation relative à l'élection des députés du peuple ukrainien, CDL-AD(2013)026 , pages 5 et 17.

<sup>6</sup> La Constitution de l'Ukraine. <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

28. L'article 15, en revanche, distingue trois types de référendum selon l'entité qui est habilitée à le convoquer :

- 1) un référendum pan-ukrainien pour approuver les amendements au chapitre I « Principes généraux », chapitre III « Élections Référendum » et le chapitre XIII « Introduction d'amendements à la Constitution de l'Ukraine » de la Constitution de l'Ukraine est convoqué par le Président de l'Ukraine conformément à la Constitution de l'Ukraine.
- 2) La Verkhovna Rada d'Ukraine convoque un référendum national sur le changement de territoire conformément à la Constitution ukrainienne.
- 3) Le Président de l'Ukraine annonce la tenue d'un référendum pan-ukrainien à l'initiative du peuple, conformément à la Constitution de l'Ukraine.

29. À la lumière de l'article 15, il semble que le projet de loi prévoit trois types de référendum national, couvrant les quatre sujets énumérés à l'article 3. La coordination entre l'article 3 et l'article 15 n'est cependant pas tout à fait claire.

30. Les deux premiers référendums (sur l'amendement constitutionnel - article 15.1 et article 3.1.1 - et sur les lois de ratification des traités internationaux qui modifient le territoire national - article 15.2 et article 3.1.3) sont obligatoires, respectivement en vertu des articles 158 et 73 de la Constitution . Elles sont contraignantes si un seuil de participation de 50 % est atteint (article 116.5) et si la décision est soutenue par plus de la moitié des électeurs participants au référendum (article 116.6).

31. La dernière, l'initiative populaire est facultative (sous réserve des exigences de l'article 72 de la Constitution) et également obligatoire dans les mêmes conditions (article 116.6 du projet de loi). Une question non soutenue par les électeurs lors d'un référendum sur l'abrogation d'une loi ou de parties de loi ne peut être soumise à une autre initiative populaire qu'au plus tôt un an après le précédent référendum (article 120.2 du projet de loi).

32. Quel que soit le type de référendum, il devrait y avoir une période d'attente pour qu'un texte/provision rejeté soit révisé par une autre méthode. Toutefois, le projet de loi ne prévoit pas de période pendant laquelle le texte rejeté ne peut être adopté par d'autres moyens.<sup>7</sup>

33. En vertu du projet de loi (article 3.2 comme expliqué par l'article 19.4), toutes les questions « qui affectent l'ensemble de la nation ukrainienne et constituent un intérêt public » peuvent être soumises à un référendum. Il semble qu'une question soit considérée comme une « question d'importance nationale » si elle a reçu les signatures nécessaires (3 millions dans l'ensemble du pays, 100 000 dans au moins 2/3 des oblasts comme prévu à l'article 72.2 de la Constitution de l'Ukraine), sans qu'aucun autre critère ne soit imposé. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que la loi précise clairement qu'aucun critère supplémentaire ne doit être rempli pour les questions d'importance nationale, à condition que le nombre de signatures stipulé soit recueilli. Dans le cas contraire, si la collecte d'un nombre important de signatures n'est pas considérée comme une preuve d'importance nationale, il devrait y avoir d'autres critères objectifs clairs pour qu'une question proposée soit considérée comme ayant une importance nationale ; dans ce cas, le projet de loi devrait prévoir quel organe est autorisé à déterminer en premier lieu si la question répond ou non à ces critères.**

34. Le référendum d'initiative populaire, selon le projet de loi - la Constitution ne précise pas son objet -, a un caractère législatif abrogatif (il concerne l'abrogation d'une loi ou de certaines de ses dispositions (article 3.1.4)). L'article 30.7 sur l'initiative populaire fait référence à « l'approbation

---

<sup>7</sup> Cf. Code de bonne conduite en matière référendaire, III.5.c.

ou le refus d'approuver le projet de loi (loi, question) soumis au référendum », et dans le même article, le paragraphe 8 précise : « le projet de loi abrogeant la loi en tout ou en partie ». On trouve la même chose à l'article 91.1.1) qui fait référence aux documents d'information de l'initiative populaire (« un projet de loi sur la perte partielle ou totale d'effet de la loi »).

35. Il faut se demander si un autre type de référendum d'initiative populaire est possible sur des « questions d'importance nationale ». Selon les positions exprimées par les membres du groupe de travail sur le référendum lors des échanges avec les rapporteurs, le projet vise à permettre des initiatives populaires sur une question de principe ou une proposition formulée en termes généraux sur des « questions d'importance nationale ». Toutefois, la possibilité d'un tel quatrième type de référendum n'est pas actuellement soutenue par le texte du projet. S'il est prévu que les initiatives populaires sur des questions générales soient autorisées, le projet de loi devrait être modifié de manière cohérente - y compris les articles 30.7, 85 et 100.5. En outre, les conséquences de l'approbation de l'initiative populaire devraient être définies dans la loi. **Il est donc recommandé que, si le législateur entend prévoir un référendum sur une initiative populaire portant sur une question de principe ou une proposition de portée générale, cela soit explicitement réglementé et que les conséquences de l'approbation de l'initiative populaire soient définies dans la loi.**

36. Le Code de bonne conduite en matière référendaire considère que les seuils minimaux (en particulier les seuils de participation) ne sont pas recommandés.<sup>8</sup> Un quorum d'approbation ou une majorité spécifique peut toutefois être acceptable pour les référendums portant sur des questions d'importance constitutionnelle fondamentale.

37. Le projet de loi introduit des référendums sur l'abrogation de lois ou de certaines dispositions d'une loi. Le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise le prévoit :

*« ...Le recours au référendum doit respecter l'ensemble du système juridique, et notamment les règles de procédure. En particulier, un référendum ne peut être organisé si la Constitution ou une loi conforme à la Constitution ne le prévoit pas, par exemple lorsque le texte soumis à un référendum relève de la compétence exclusive du Parlement ».*

38. L'article 75 de la Constitution de l'Ukraine prévoit que le seul organe du pouvoir législatif en Ukraine est le Parlement - la Verkhovna Rada d'Ukraine. Elle ne confie de pouvoirs législatifs à aucune autre entité. En conséquence, les dispositions du projet de loi sur la possibilité d'organiser le référendum pan-ukrainien sur l'abrogation de la loi ukrainienne ou des dispositions distinctes d'une loi donnée (alinéa 1.4 de l'article 3 et autres dispositions connexes) pourraient être problématiques et donner lieu à des abus, puisque la Verkhovna Rada semble être exclue du processus proposé dans le projet de loi. Le Code de bonne conduite en matière référendaire prévoit que :

*« 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 ».<sup>9</sup>*

---

<sup>8</sup> Para. III.7 ; voir aussi, par exemple, l'avis sur le projet de loi des citoyens sur la réglementation de la participation publique, les projets de loi des citoyens, les référendums et initiatives populaires et les modifications de la loi électorale provinciale de la province autonome de Trente (Italie), CDL-AD(2015)009, paragraphe 48.

<sup>9</sup> Idem, par. III.6.

39. En outre, le Parlement pourrait être explicitement chargé, le cas échéant, d'engager une procédure législative en conformité avec les résultats du vote sur l'abrogation d'une loi.

40. En 2019, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la résolution n° 2251 (2019) sur la garantie de la liberté des référendums dans les États membres du Conseil de l'Europe, qui comprend une série de recommandations sur la question.<sup>10</sup> Dans cette résolution et l'exposé des motifs qui l'accompagne, une attention considérable est consacrée aux risques qui peuvent découler d'une réglementation inadéquate des référendums et de la manipulation des opinions des électeurs, en particulier dans les pays où les traditions démocratiques ne font que se développer (et où le pouvoir exécutif pourrait utiliser cet outil pour contourner le législateur). Au point 4.3, un accent particulier est mis sur l'importance de maintenir un équilibre entre la démocratie représentative et la démocratie directe :

*« ... dans la mesure du possible, les référendums devraient être post-législatifs. À défaut, il conviendrait de définir un processus prévoyant la tenue de deux référendums si le premier ne permettait pas aux électeurs de faire un choix entre les options finalement offertes ; »*

41. La résolution met également en garde contre le risque d'ingérence de l'exécutif par le biais de référendums :

*« Les référendums devraient s'inscrire dans le processus de démocratie représentative et ne pas être utilisés par l'exécutif pour passer outre la volonté du parlement, ni être organisés dans le but d'éviter les freins et contrepoids habituels. »<sup>11</sup>*

42. Étant donné que la procédure proposée pour le lancement et l'organisation d'un référendum sur l'abrogation de la loi ukrainienne ou de ses dispositions distinctes ne fournit pas les normes juridiques requises et semble notamment empiéter sur les pouvoirs constitutionnels du parlement, **la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réexaminer la procédure du référendum d'initiative populaire en vue de donner au Parlement un rôle avant et après le vote.**

## **B. Restrictions sur le déroulement des référendums nationaux.**

43. L'article 5.2 stipule que le référendum ukrainien ne peut être organisé en même temps que des élections nationales régulières ou ponctuelles. Cette disposition répond pleinement aux recommandations de différents organismes internationaux, notamment celles de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui indique dans sa résolution 2251 (2019) que pour permettre aux électeurs de prendre des décisions en connaissance de cause tout en votant, il ne devrait pas être possible d'organiser un référendum en même temps que d'autres élections.<sup>12</sup> Toutefois, le projet de loi interdit uniquement la tenue d'un référendum en même temps que les élections nationales et autorise de facto sa tenue en même temps que les élections locales. La tenue simultanée du référendum et des élections locales régulières peut entraver de manière significative la libre expression de la volonté du peuple, tant pendant le référendum que pendant les élections locales. Les ordres du jour et les questions politiques locales pourraient avoir un impact négatif sur la capacité des électeurs à prendre des décisions en connaissance de cause tout en votant. Les procédures d'organisation des référendums et des élections étant différentes, cela pourrait exercer une pression supplémentaire sur l'administration électorale. En 2006, les organisations internationales ont déjà souligné les problèmes concernant les droits électoraux des

---

<sup>10</sup> 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) <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-FR.asp?FileID=25325&lang=FR>

<sup>11</sup> Idem para. 3.1.

<sup>12</sup> Idem, par. 4.2.

citoyens lorsque des élections nationales et locales sont combinées en Ukraine.<sup>13</sup> Par conséquent, **la Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager de faire de l'interdiction d'organiser simultanément le référendum pan-ukrainien et les élections locales une restriction supplémentaire dans le projet de loi.**

44. L'article 20 du projet de loi prévoit que le référendum pan-ukrainien ne peut être convoqué (annoncé) dans une situation de loi martiale ou d'état d'urgence sur l'ensemble du territoire de l'Ukraine ou sur une partie de celui-ci. Ces restrictions sont appropriées. Toutefois, le projet de loi ne précise pas comment l'objet de la nomination (déclaration) du référendum et/ou l'organe chargé d'organiser le référendum (la Commission électorale centrale (CEC) et d'autres entités doivent agir en cas de telles circonstances. La version proposée de l'article 20.2 du projet de loi prévoit seulement la suspension du processus référendaire. Toutefois, ni la procédure de cette suspension, ni les étapes possibles à la suite de cette suspension ne sont déterminées dans la loi. Cela pourrait perturber la certitude et la prévisibilité de la législation et peut conduire à un abus administratif des procédures référendaires. **La Commission de Venise et le BIDDH sont d'avis que les procédures en cas de report d'un référendum en cas de loi martiale ou d'état d'urgence devraient être davantage développées dans le projet de loi.**

### C. Questions soumises au référendum national

45. Le projet de loi tente de fournir une réglementation détaillée sur les exigences formelles de la question référendaire. Le texte proposé comprend des exigences liées à la forme des questions (article 19 du projet de loi), au contenu des questions (article 3 - concernant les restrictions générales, y compris la constitutionnalité ; article 21 concernant le contrôle de la constitutionnalité de la question ; paragraphes 1 et 2 de l'article 21 du projet de loi, concernant la procédure d'enregistrement de la question). En fait, seul un contrôle limité de la qualité de la question référendaire elle-même, de sa clarté et de son absence d'ambiguïté est prévu. L'article 19.2 prévoit seulement que « *la question du référendum pan-ukrainien doit être formulée de manière claire et compréhensible, afin d'éviter toute interprétation différente* ». Le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise recommande que les questions soumises à un référendum respectent l'unité de forme (une même question ne doit pas combiner un projet d'amendement spécifiquement formulé avec une proposition formulée de manière générale ou une question de principe) ; l'unité du contenu (il doit y avoir 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 comme des dispositions complètes sans lien intrinsèque), et l'unité du niveau hiérarchique (la même question ne doit pas s'appliquer simultanément à la législation de différents niveaux hiérarchiques, comme les questions relevant du champ d'application de la réglementation par la Constitution et la loi).<sup>14</sup> La question ne doit pas être trompeuse ni suggérer une réponse.<sup>15</sup> Le code prévoit également que les textes qui sont en contradiction avec les exigences de validité procédurale et matérielle ne doivent pas être soumis au vote populaire.<sup>16</sup>

46. Le Code de bonne conduite en matière référendaire le recommande :

*« Afin d'éviter une déclaration d'invalidité totale, une autorité doit être compétente pour rectifier avant le scrutin les vices résultant du contenu de la question, tels que :*

*i. le caractère obscur, trompeur ou suggestif de la question ;*

---

<sup>13</sup> Voir entre autres documents, Elections à la Verkhovna Rada d'Ukraine, 26 mars 2006, Rapport de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, page 25 <https://www.osce.org/uk/odihr/elections/ukraine/19595?download=true>

<sup>14</sup> Code de bonne conduite en matière référendaire (Doc. CDL-AD(2007)008rev-cor-e, paragraphe III.2.

<sup>15</sup> Idem, par. I.3.c.

<sup>16</sup> Idem, paragraphe III.3.

ii. *la violation des règles sur la validité formelle ou matérielle ; dans ce cas, l'invalidité partielle peut être prononcée, si le texte restant est cohérent ; la scission en plusieurs parties peut être envisagée pour remédier au défaut d'unité de la matière.»<sup>17</sup>*

47. Pour les initiatives populaires, l'article 31 prévoit que la CEC doit examiner la question/le texte proposé pour s'assurer de sa conformité avec la loi et peut refuser l'enregistrement de l'équipe d'initiative pour « ...non-conformité avec les dispositions de la présente loi de la question... ». Toutefois, la disposition ne renvoie pas spécifiquement aux articles pertinents de la loi sur la forme/substance des questions. La CEC peut rejeter l'enregistrement d'un groupe d'initiative en raison de sa propre décision sur l'inconstitutionnalité du texte/question proposé ; cela semble être le cas puisque l'article 31 du projet inclut une exigence de constitutionnalité mais devrait être rendu explicite. De même, l'article 31.1 prévoit que si le Président ne soumet pas, à la demande de la CEC, une question/un texte à la Cour constitutionnelle ou si la Cour n'engage pas de procédure dans un délai de 40 jours, la CEC doit soit enregistrer soit ne pas enregistrer l'initiative, ce qui semble donc permettre à la CEC d'enregistrer une initiative malgré d'éventuelles préoccupations quant à sa constitutionnalité. Le fait de soumettre une question/un texte potentiellement inconstitutionnel à un référendum ne serait pas conforme aux bonnes pratiques internationales en matière de respect de la validité tant procédurale que matérielle<sup>18</sup> (bien que la décision de la CEC puisse être contestée devant un tribunal et puisse éventuellement être transmise à la Cour constitutionnelle par le biais d'une saisine de la Cour suprême, qui est examinée plus en détail plus loin). En outre, selon l'article 21.1 du projet, qui reproduit la substance de l'article 151.2 de la Constitution, non seulement le Président, mais aussi quarante-cinq députés du peuple peuvent soumettre à la Cour constitutionnelle la question de la constitutionnalité des questions qu'il est proposé de poser pour le référendum d'initiative populaire dans toute l'Ukraine. Les articles 21.1 et 31.1 doivent être coordonnés.

48. Par ailleurs, le délai de 40 jours prévu à l'article 31.1 pour que le Président décide de soumettre la question au tribunal à la demande de la CEC ou que le tribunal engage une procédure peut retarder indûment le processus référendaire et devrait être raccourci.<sup>19</sup>

49. Les articles 22, 26 et 27 du projet de loi prévoient que le processus des référendums pan-ukrainiens sur les modifications de la Constitution de l'Ukraine et sur les modifications du territoire de l'Ukraine commence immédiatement après leur annonce. La constitutionnalité de ces référendums ne peut être vérifiée que conformément à l'article 150 de la Constitution de l'Ukraine et à l'article 7 de la loi sur la Cour constitutionnelle de l'Ukraine (paragraphe 2 de l'article 21 du projet de loi), par exemple lorsque le président de l'Ukraine ou quarante-cinq députés font appel devant la Cour constitutionnelle de l'Ukraine. Là encore, le contenu de la loi ne permet pas de savoir clairement si le contrôle de la constitutionnalité porte sur des questions de procédure ou de fond, et lesquelles.

#### **D. L'égalité entre les partisans et les opposants des questions soumises au référendum et leur représentation équilibrée au niveau des commissions référendaires.**

50. Tout référendum doit respecter le principe d'égalité entre les partisans et les opposants d'une proposition donnée. Son principal objectif est de garantir que les électeurs prennent une décision sur une certaine question, sur la base d'une diffusion équilibrée et informée de l'information. L'information fournie aux électeurs doit être complète et doit refléter les différentes positions, même opposées, concernant la question référendaire.

---

<sup>17</sup> Idem, par. III.4.g.

<sup>18</sup> Idem, paragraphe III.3.

<sup>19</sup> Idem, paragraphe 3.3.g.

51. L'exposé des motifs du Code de bonne conduite en matière référendaire souligne la nécessité de respecter le principe d'égalité :

*« ...Le respect de l'égalité des chances est de première importance. Si, dans une élection, l'égalité doit être assurée entre les partis et entre les candidats, la reproduction pure et simple de ce principe dans le cas d'un référendum peut conduire à une situation insatisfaisante. Dans les pays qui connaissent l'initiative populaire ou le référendum facultatif, ceux-ci n'émanent souvent pas d'un parti politique, et peuvent même proposer une option qui est rejetée par les partis les plus importants – comme la réduction du nombre de parlementaires voire du financement public des partis. Par conséquent, les lignes directrices mettent l'accent sur l'égalité entre partisans et adversaires du projet soumis au vote ...»<sup>20</sup>.*

52. Le projet de loi stipule que le processus référendaire est administré par la CEC, les commissions référendaires de circonscription (article 39 du projet de loi). La Commission électorale centrale est un organe permanent, tandis que les commissions de circonscription et les commissions électorales de bureaux de vote sont mises en place pour une certaine durée, séparément pour chaque processus référendaire. Une représentation équilibrée des partisans et des opposants au référendum aux différents niveaux des commissions référendaires est nécessaire dans un processus démocratique. Le Code de bonne conduite en matière référendaire établit comme suit :

*« Les partis politiques ou les partisans et opposants de la proposition soumise au vote doivent être représentés à égalité 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 ».<sup>21</sup>*

53. Selon l'article 39.1 du projet de loi, la CEC est la « commission principale du référendum ukrainien ». Selon les interlocuteurs nationaux des rapporteurs de la Commission de Venise et du BIDDH participant aux vidéoconférences organisées en juin, la composition actuelle de la CEC maintient la pluralité requise, grâce à la nomination de ses membres par tous les groupes parlementaires du Parlement.

54. La CEC d'Ukraine est un organe permanent, composé de représentants des partis politiques représentés à la Rada.<sup>22</sup> Comme il n'existe pas de commission référendaire nationale distincte, **le projet de loi devrait être modifié pour prévoir que pour chaque référendum, il y ait une représentation équilibrée des partisans et des opposants participant aux réunions de la CEC.**

55. Le projet de loi devrait prévoir un système d'enregistrement des partisans et des opposants avant la convocation du référendum, afin que ces représentants puissent voter pendant la phase d'enregistrement du groupe d'initiative/questionnaire. Actuellement, le projet de loi prévoit l'enregistrement officiel des partisans et des opposants uniquement après la convocation du référendum (pendant la phase de pré-communication, les entités ne doivent ouvrir des comptes de fonds que si elles veulent faire campagne pendant la phase de collecte des signatures mais ne sont pas enregistrées en tant qu'opposants/supporteurs). En tout état de cause, même si les représentants à la CEC n'ont qu'un statut consultatif, comme le prévoit actuellement le projet de loi, ils devraient pouvoir prendre position au début de la phase d'enregistrement du groupe

---

<sup>20</sup> Code de bonne conduite en matière référendaire (CDL-AD (2007) 008rev-cor-e), rapport explicatif, I.2.2.2, paragraphe 8.

<sup>21</sup> Idem, p. 3.1.e.

<sup>22</sup> Article 6.2 de la loi sur la Commission électorale centrale de l'Ukraine.  
<https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/714>

d'initiative/questionnaire afin de garantir la transparence et la confiance générale du public dans les premières étapes du processus référendaire.

56. Le projet de loi régit la composition de la commission de circonscription pour le référendum pan-ukrainien avec la participation du groupe d'initiative et des partis politiques enregistrés comme partisans ou opposants à la question (article 45.1). Il en va de même pour les commissions électorales de bureaux de vote (article 47.1). Toutefois, il existe une différence entre les partis représentés au Parlement et les autres partis et entités. Les groupes d'initiative référendaire et les partis ayant des factions au sein de la Rada sont assurés d'être représentés dans toute commission à laquelle ils ont proposé des candidats. En revanche, la représentation des autres partis politiques, c'est-à-dire ceux qui sont enregistrés comme partisans ou opposants à la question référendaire, dépend du fait que leurs candidats ont été ou non sélectionnés à la commission respective par le biais de la loterie. Par conséquent, selon l'attitude des partis parlementaires à l'égard de la ou des propositions de référendum, certaines commissions peuvent être dominées par les partisans des propositions de référendum ou par les opposants à la question référendaire. **Il conviendrait de modifier le projet de loi afin de prévoir que les commissions référendaires de circonscription et les commissions électorales de bureaux de vote soient constituées de manière à ce que les opposants et les partisans de la question référendaire soient représentés de manière égale dans chaque commission.**

57. Afin de mieux garantir l'indépendance, l'impartialité, le professionnalisme et la stabilité des travaux des commissions de circonscription et des commissions électorales de bureaux de vote, **il est recommandé a) d'interdire aux entités de nomination de remplacer arbitrairement les membres de leurs commissions, conformément au Code de bonne conduite en matière référendaire, paragraphe. II.3.1.f (c'est-à-dire d'établir des motifs clairs et restrictifs de rappel, alors que l'article 53.2 du projet de loi permet le rappel sans restriction des membres des commissions par les personnes qui les ont nommés) ; b) d'interdire les paiements des partis politiques et autres parties prenantes aux membres des commissions ; c) de prévoir une formation obligatoire et normalisée des membres des commissions** (Code de bonne pratique, paragraphe II.3.1.g).

58. La taille importante des commissions électorales de bureaux de vote (entre 10 et 24 membres, en fonction de la taille physique du bureau de vote), telle qu'établie dans l'art. 48 du projet de loi, a par le passé été jugée par le BIDDH dans ses rapports d'observation électorale comme étant trop élevée, ce qui entrave les opérations le jour du scrutin. Il est donc recommandé que le nombre de membres nommés à chaque niveau de la commission corresponde aux besoins réels de l'administration électorale, avec un nombre maximum raisonnable de membres établi dans la loi. À cet égard, il n'est pas nécessaire que chaque participant au référendum ait un représentant au sein de chaque commission référendaire, à condition qu'une représentation équilibrée des partisans et des opposants soit obtenue. Ceux qui ne sont pas représentés ont le droit, en vertu du projet de loi, de nommer des personnes pour observer le processus (et ayant un statut consultatif au niveau de la commission de circonscription).

#### **E. Enregistrement du groupe d'initiative populaire et période de collecte des signatures**

59. Les articles 30.7 et 75.3 du projet de loi exigent que le groupe d'initiative, les partis politiques et les OSC souhaitant s'enregistrer adoptent une justification de leur position (partisan ou opposant) concernant la question référendaire. Ces dispositions établissent une définition détaillée de la « justification ». La justification, ainsi que d'autres documents, doivent être soumis à la CEC (articles 30.14 et 75.4). La CEC a apparemment le pouvoir d'examiner le contenu de la justification pour vérifier qu'elle est conforme à la définition légale et a le pouvoir de rejeter la justification (ou de contraindre l'équipe d'initiative ou une autre entité à la modifier comme condition préalable à l'enregistrement). L'article 31.1 stipule que « ...la CEC examine...les documents [de l'équipe d'initiative] visés à l'article 30.14 de la présente loi pour vérifier leur conformité avec les

dispositions de la présente loi et de la Constitution de l'Ukraine » ; l'article 75.7 prévoit que la CEC examine les documents des partis politiques et des OSC pour vérifier leur conformité avec la loi et la charte de l'entité. Sur la base de cet examen, la CEC peut refuser l'enregistrement du groupe d'initiative ou de l'entité. Ces dispositions doivent être modifiées pour interdire l'examen des justifications, car il est contraire à la liberté d'expression.

60. Une autre question générale peut être soulevée en ce qui concerne les référendums d'initiative populaire. L'article 29.3 du projet de loi 3612 prévoit un délai de 60 jours pour recueillir 3 millions de signatures (comme le prévoit l'article 72.2 de la Constitution ukrainienne) en faveur de l'initiative (à compter de la date du certificat d'enregistrement délivré à l'équipe d'initiative qui propose de soumettre la question au référendum), ce qui semble assez court. Par exemple, en Italie, le délai de collecte des signatures pour un référendum abrogatif est de 90 jours pour 500 000 signatures. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de prolonger ce délai.**

61. Le projet de loi ne prévoit aucune possibilité pour le groupe d'initiative de corriger les lacunes techniques des documents qu'il a soumis (par exemple, les documents manquants ou les informations manquantes dans un document), en prévoyant un délai raisonnable pour le faire avant le rejet officiel de l'enregistrement de l'initiative. **Il est recommandé de modifier le projet de loi afin de fournir des garanties suffisantes au groupe d'initiative pour qu'il puisse corriger les lacunes techniques dans des délais raisonnables.**

62. Bien que le projet de loi charge la CEC de vérifier la conformité de la question/du texte référendaire proposé avec la législation (légalité procédurale et matérielle), il ne régleme pas la situation où la CEC décide que la question/le texte proposé n'est pas entièrement conforme aux exigences procédurales et matérielles de la loi. Ce n'est qu'en cas d'éventuelle non-constitutionnalité que la CEC est tenue de soumettre la question au Président pour éventuellement demander un contrôle de la Cour constitutionnelle. **Il est recommandé d'examiner le projet de loi afin de donner au groupe d'initiative la possibilité de modifier une question/texte proposé qui n'est pas conforme aux exigences légales.**

63. L'article 32(6) du projet de loi prévoit que seuls les membres du groupe d'initiative sont autorisés à recueillir les signatures des électeurs en faveur d'un référendum d'initiative populaire, tandis que l'article Art. 30 prévoit que les membres des groupes d'initiative doivent être choisis parmi les citoyens ukrainiens électeurs. Ceci est contraire au Code de bonne conduite en matière référendaire, paragraphe 1, de l'article 30 du projet de loi. III.4.c, qui prévoit que toute personne (qu'elle ait ou non le droit de vote) doit être autorisée à recueillir des signatures. Comme indiqué dans l'exposé des motifs du Code de bonne conduite, cela inclut les étrangers et les mineurs, notamment en ce qui concerne les textes référendaires proposés concernant leur statut.

64. Le processus établi dans le projet de loi pour la vérification des signatures par la CEC pourrait être plus clair et offrir de meilleures garanties. Tout d'abord, conformément au Code de bonne conduite en matière référendaire, par. III.4.f, **la loi devrait indiquer clairement que toutes les signatures recueillies doivent être vérifiées.** Le recours à l'échantillonnage aléatoire devrait être interdit, car l'échantillon peut contenir un nombre anormalement élevé de signatures non valables ou, au contraire, ne pas en contenir alors que d'autres feuilles de signatures pourraient en être pleines. Selon l'exposé des motifs du Code de bonne conduite en matière référendaire, **la loi devrait garantir qu'une fois le nombre minimum de signatures vérifié, le groupe d'initiative est enregistré, indépendamment de toute signature non valable ou non vérifiée.**

65. Les dispositions du projet de loi sur la méthode de vérification des signatures devraient être aussi claires et objectives que possible, afin de prévenir les abus ou la discrimination à l'encontre ou en faveur d'un groupe d'initiative référendaire. À cet égard, le projet de loi devrait préciser la manière dont les signatures doivent être vérifiées et le degré de détail à utiliser. L'article 35, paragraphe 1, prévoit que la CEC déterminera la procédure de vérification des signatures, mais ce niveau d'élaboration du processus de vérification ne doit pas être laissé aux règlements. Au

minimum, la loi devrait établir qui vérifiera les signatures, comment elles seront vérifiées, et les principes et critères clés de la vérification, avec les garanties fondamentales d'un processus équitable et objectif.

66. Le projet de loi devrait également exiger que soient remplis des formulaires ou des protocoles appropriés reflétant les mesures prises dans le cadre du processus de vérification de la signature en cas de contestation juridique concernant un enregistrement particulier ou un refus d'enregistrement.

#### **F. Diffusion d'informations objectives permettant aux électeurs de se forger librement une opinion**

67. Le projet de loi n'est pas entièrement conforme aux bonnes pratiques internationales en ce qui concerne la fourniture aux électeurs d'informations équilibrées ou objectives leur permettant de se forger librement une opinion. Le Code de bonne conduite en matière référendaire, paragraphe I.3.1.d, stipule ce qui suit :

*« Les autorités doivent fournir une information objective ; cela implique que le texte soumis au référendum ainsi qu'un rapport explicatif ou une propagande équilibrée des partisans et adversaires du projet soient mis suffisamment à l'avance à la disposition des électeurs, de la manière suivante :*

- i. ils sont publiés dans un journal officiel suffisamment tôt avant le vote ;*
- ii. ils sont envoyés personnellement aux citoyens, qui doivent en disposer suffisamment tôt avant le vote ;*
- iii. le rapport explicatif doit présenter non seulement le point de vue des autorités (exécutif et législatif) ou des personnes partageant leur point de vue, mais aussi celui des personnes ayant un point de vue opposé, de manière équilibrée. »*

68. Le projet de loi exige que la CEC distribue le texte aux commissions de circonscription et aux commissions électorales de bureaux de vote afin qu'il reste disponible avant le jour du scrutin pour être examiné par les électeurs. Ainsi, contrairement au Code de bonne conduite en matière référendaire, le texte à soumettre au référendum ne doit pas être publié dans le journal officiel, ni être envoyé directement aux électeurs bien avant le vote (c'est-à-dire au moins deux semaines),<sup>23</sup> et les électeurs ne sont pas officiellement informés de l'impact du vote (caractère contraignant ou consultatif, si un résultat positif conduit à l'adoption ou à l'abrogation d'une mesure ou s'il ne constitue qu'une étape d'un processus plus large, etc.) **Pour que les électeurs puissent faire un choix éclairé, il est recommandé de publier au journal officiel le texte qui sera soumis au référendum et les conséquences législatives potentielles.**

69. L'exposé des motifs du Code de bonne conduite note que la meilleure solution consiste pour les autorités à fournir aux électeurs un rapport explicatif exposant non seulement leur point de vue ou celui des personnes qui le partagent, mais aussi le point de vue opposé, de manière équilibrée, plutôt que d'envoyer aux électeurs du matériel de campagne équilibré, tandis que le projet de loi intègre dans une mesure limitée cette dernière option de distribution de matériel de campagne équilibré (article 92.) **Il est recommandé de revoir le projet afin de mandater les autorités pour publier et diffuser des informations équilibrées et objectives aux électeurs, bien avant le jour du scrutin.**

70. Une autre préoccupation est le pouvoir de la CEC, en vertu de l'article 92 du projet de loi, d'approuver le contenu des documents de campagne qui doivent être diffusés aux électeurs. L'article prévoit que « ...les [entités référendaires] peuvent produire des affiches informatives avec la justification (au maximum 2500 caractères imprimés) de leur position concernant... la question

---

<sup>23</sup> Rapport explicatif du Code bonne conduite en matière référendaire (CDL-AD (2007) 008rev-cor-e), par. 14.

référendaire...La CEC doit approuver le texte de l'affiche informative en consultation avec la personne autorisée de l'entité ». Ce matériel de campagne approuvé doit constituer le matériel équilibré pour l'information des électeurs, qui sera distribué par les entités aux bureaux de vote pour être affiché. Toutefois, le projet de loi ne précise pas les motifs pour lesquels la CEC peut refuser d'approuver une affiche de campagne (par exemple, l'article 99, paragraphe 1, comprend une série de questions de fond qui ne peuvent être incluses dans les matériels de campagne). Tout motif autre que technique (tel que le nombre de caractères et la taille) serait problématique, car l'examen de fond des matériels de campagne n'est pas conforme à la liberté d'expression. Dans de précédents rapports d'observation électorale, le BIDDH a recommandé d'abroger les dispositions similaires de la législation électorale concernant l'examen des documents de campagne par la CEC. **Cette recommandation est réitérée.**

71. La loi de 2019 sur le fonctionnement de la langue ukrainienne en tant que langue d'État prévoit que la langue ukrainienne est la seule à être utilisée dans les élections et les référendums. Cela inclut l'interdiction de l'utilisation des langues minoritaires dans les activités et le matériel de campagne, ainsi que dans le matériel officiel des référendums, comme les rapports explicatifs, les communications d'éducation des électeurs, et les questions et le texte des bulletins de vote. En ce qui concerne le matériel de campagne, la loi susmentionnée prévoit une exception dans les territoires qui ont été légalement désignés comme zones d'habitation des minorités mais qui ne l'ont pas encore été et pour lesquels il n'existe pas de critères établis pour leur détermination. La loi est actuellement examinée par la Cour constitutionnelle. L'interdiction de l'utilisation des langues minoritaires dans les référendums est contraire au droit des électeurs de se forger librement une opinion, comme indiqué au paragraphe I.3.1.e du Code de bonne conduite pour les référendums. Les rapports d'observation électorale du BIDDH ont recommandé que la loi ukrainienne prévoit des mesures positives, conformément aux obligations internationales, pour surmonter les obstacles au vote tels que les barrières linguistiques. **Il est donc recommandé que le projet de loi abroge ces interdictions linguistiques lors des référendums afin que les droits de vote des minorités soient pleinement garantis.**

### **G. Droit de vote**

72. L'article 70 de la Constitution et l'article 6 du projet de loi privent de leurs droits les personnes qui ont été déclarées juridiquement incapables par un tribunal. Ceci est contraire à la Convention relative aux droits des personnes handicapées ratifiée par l'Ukraine en 2010, telle qu'interprétée par son commentaire officiel qui interdit strictement la privation des droits des personnes handicapées, y compris celles souffrant de handicaps intellectuels ou psychosociaux.

73. L'article 56.2 du projet de loi prévoit que les électeurs qui sont inscrits sur la liste électorale comme ayant un handicap physique permanent sont par défaut inscrits pour voter à leur domicile par le biais du vote itinérant. Cela est contraire au principe d'égalité, car les personnes handicapées devraient avoir la même possibilité que les autres électeurs de voter en personne dans un bureau de vote sans avoir à présenter une demande spéciale pour ce faire. Une bonne pratique consiste à aider les électeurs handicapés à se rendre dans les bureaux de vote et à déposer leur bulletin de vote de la même manière que les autres électeurs et d'une manière digne qui préserve le secret du vote et empêche toute influence indue, le vote mobile étant une option que l'électeur peut choisir. L'accessibilité pour les personnes handicapées est abordée de manière plus détaillée dans le Code électoral que dans le projet. À cet égard, **il est recommandé que le projet de loi soit harmonisé avec le Code électoral afin de renforcer encore les mécanismes d'accessibilité des référendums pour les personnes handicapées, y compris la possibilité pour les électeurs handicapés de choisir leurs méthodes de vote.**

74. En outre, conformément aux précédents rapports d'observation électorale du BIDDH, **il est recommandé de mettre en place des mécanismes qui faciliteront concrètement l'exercice effectif et significatif des droits de vote des personnes déplacées et des personnes vivant dans des zones de conflit.**

## H. Vote électronique

75. L'utilisation des outils informatiques est une nouvelle tendance en constante évolution dans l'administration des élections. Le projet de loi tente d'introduire l'utilisation des nouvelles technologies au stade de l'initiation du référendum pan-ukrainien par la population et pendant le vote. Afin de respecter les principes démocratiques lors des processus électoraux, trois questions essentielles doivent être abordées : la légalité, la confiance et la sécurité.

76. L'utilisation des technologies modernes permet de simplifier considérablement les procédures mais offre également la possibilité de fausser l'expression de la volonté des électeurs ou même de falsifier les résultats du vote.

77. Le Code de bonne conduite en matière référendaire le prévoit :

*« ...le vote électronique devrait être conforme à la Recommandation Rec (2004)11 du Comité des Ministres sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique. En particulier, il ne devrait être utilisé que s'il est sûr, fiable, efficace, techniquement robuste, ouvert à une vérification indépendante et facilement accessible aux électeurs ; le système doit être transparent ; à moins que les canaux de vote électronique à distance ne soient universellement accessibles, ils ne doivent être qu'un moyen de vote supplémentaire et facultatif ».*<sup>24</sup>

78. Le texte de référence pertinent est désormais la Recommandation CM/Rec(2017)51 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les normes relatives au vote électronique.<sup>25</sup>

79. Les articles 3, 8, 19, 21, 85, 92 de la Constitution de l'Ukraine donnent des raisons d'affirmer que le vote électronique ou d'autres formes d'enregistrement des votes doivent être réglementés au niveau de la loi ukrainienne. Les règlements ne peuvent que déterminer les mécanismes et les procédures pour détailler et développer les normes de la Constitution de l'Ukraine et de la législation pertinente. Ces exigences découlent du principe de l'État de droit garanti et de ses composantes telles que la légalité et la sécurité juridique.

80. Le projet de loi ne réglemente guère la question de l'organisation et de la conduite du vote électronique. Le premier paragraphe de l'article 23 du projet de loi prévoit seulement la possibilité de soutenir l'initiative du référendum pan-ukrainien sous forme électronique en utilisant « les moyens d'un système automatisé d'information et d'analyse ». Toutefois, la procédure de création et de fonctionnement d'un tel système doit être approuvée par la Commission électorale centrale (article 23.2 du projet de loi). Les dispositions de la loi relatives au vote électronique prendront effet lorsque la CEC adoptera une décision selon laquelle le système automatisé d'information et d'analyse est opérationnel. En outre, le projet de loi détermine que la collecte électronique de signatures pour soutenir l'initiative référendaire pan-ukrainienne sera effectuée « de la manière établie par la Commission électorale centrale » (article 29.2 et article 32.2 du projet de loi). Cela concerne non seulement la réglementation du vote électronique, mais aussi les procédures de fonctionnement des autorités administrant le référendum, des électeurs et des autres participants au processus référendaire. **Une telle délégation semble trop large compte tenu de l'importance de la question ; il est recommandé que ces aspects importants soient réglementés par la loi plutôt que par des règlements.**

81. Il convient de noter que les procédures de vote électronique ou d'autres formes d'interaction électronique entre les électeurs et les autorités administratives en Ukraine n'ont jamais été utilisées

---

<sup>24</sup> Code de bonne conduite en matière référendaire (CDL-AD (2007) 008rev-cor-e), par. I. 3.2.a.iv.

<sup>25</sup> <https://rm.coe.int/1680726f6a>

auparavant. Le Code électoral adopté le 19 décembre 2019 ne prévoit pas non plus de procédures électroniques.

82. [La recommandation CM\(2017\)5 sur les normes pour le vote électronique](#) et les documents s'y rapportant prévoit une série de critères et d'exigences pour une réglementation adéquate du vote électronique : garantir sa fiabilité technique, assurer le secret et la confidentialité des données personnelles, créer un environnement administratif approprié, la transparence et la clarté des outils électroniques, etc. Le respect de ces normes est essentiel pour garantir la libre expression de la volonté des électeurs lors d'élections ou de référendums par le biais du vote électronique. Le projet de loi ne semble pas prévoir ces conditions. En outre, les États membres qui introduisent le vote électronique doivent le faire de manière progressive et graduelle<sup>26</sup>. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'exclure cette question du projet de loi et de la régler globalement à une date ultérieure au moyen d'une loi distincte, qui porterait également sur les élections locales, législatives et présidentielles. Si le vote électronique est introduit, il devrait être réglementé par une loi spécifique globale adoptée d'une manière inclusive qui prévoit un système de vote électronique fiable, sûr et transparent, qui serait testé et vérifié par la CEC dans des conditions transparentes.**

### I. Campagne

83. La plupart des dispositions du projet de loi ont été reprises du Code électoral et semblent introduire des mécanismes adéquats pour assurer l'égalité et la concurrence entre les partisans et les opposants de la question référendaire. Le projet de loi prévoit donc un ensemble de règles claires visant à établir des formes et des méthodes de campagne pour le référendum pan-ukrainien (article 93), des procédures générales pour l'utilisation des médias (articles 96-98) et d'autres questions pertinentes.

84. L'article 99 du projet de loi introduit des restrictions de fond sur les campagnes électorales ; certaines de ces restrictions sont formulées de manière vague et pourraient donc conduire à des pratiques abusives. Les articles 99.1 et 99.17 interdisent la diffusion de matériel de campagne et les émissions de campagne avec certains types de discours. Les restrictions sur les discours de campagne qui sont acceptables selon les normes internationales comprennent les discours incendiaires visant à inciter une autre personne à la violence ou à la haine ethnique ou qui peuvent porter atteinte à la sécurité physique et à la sûreté du public. **Il est donc recommandé de modifier cette disposition conformément aux normes internationales en matière de liberté d'expression.**

85. Les articles 32.1, 33.2 et 94.1 du projet de loi interdisent strictement au groupe d'initiative, aux partis politiques et aux organisations de la société civile (OSC) de faire campagne avant leur enregistrement, la création d'un fonds de campagne et/ou la convocation du référendum. Si les entités faisant campagne peuvent être tenues par la loi d'établir et d'utiliser des comptes de campagne dans le cadre de l'établissement de rapports sur le financement des campagnes, des interdictions générales de faire campagne ne sont pas justifiables. Le paragraphe 24 du document de Copenhague de l'OSCE de 1990 stipule que « Les États participants veilleront à ce que l'exercice de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales énoncés ci-dessus ne fasse l'objet d'aucune restriction, à l'exception de celles qui sont prévues par la loi et qui sont conformes à leurs obligations en vertu du droit international, en particulier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et à leurs engagements internationaux, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ces restrictions ont le caractère d'exceptions. Les États participants veilleront à ce que ces restrictions ne soient pas utilisées abusivement et ne soient pas appliquées de manière arbitraire, mais de manière à garantir l'exercice effectif de ces droits. Toute restriction aux droits et libertés doit, dans une société démocratique, se rapporter à l'un des objectifs de la loi applicable et être strictement proportionnée au but de

---

<sup>26</sup> Recommandation CM/Rec(2017)5, Annexe I, 27.

cette loi ». <sup>27</sup> **Ces interdictions de faire campagne devraient donc être supprimées du projet de loi.**

86. Les dispositions susmentionnées servent également à interdire à toute entité non enregistrée comme participant au référendum de faire campagne pendant le référendum même si peu ou pas d'argent est dépensé. Une telle interdiction interfère indûment avec le rôle important des OSC qui consiste à informer le public sur les questions d'intérêt public. Il s'agit souvent de fournir des commentaires positifs ou négatifs sur les politiques publiques ou les initiatives législatives. Même si l'on peut affirmer que des activités telles que la publication de rapports et la tenue de conférences ne constituent pas une campagne, les OSC peuvent hésiter à engager le public sur des questions liées aux référendums de peur d'être tenues pour responsables d'une violation de la loi, en particulier si une communication apporte un éclairage positif ou négatif sur la question. C'est particulièrement le cas à la lumière de l'art. 86.4 du projet de loi qui oblige les OSC « lorsqu'elles diffusent des informations sur des questions référendaires qui ne font pas partie du matériel de campagne référendaire, à suivre les principes d'objectivité, d'impartialité, d'équilibre, de fiabilité, d'exhaustivité et d'exactitude des informations ». **Il est donc recommandé que la loi permette aux OSC de mener leurs activités habituelles sans s'enregistrer** ; un certain montant minimal à dépenser pour les activités liées au référendum pourrait également être imposé aux organisations non enregistrées. La loi pourrait également interdire aux entités non enregistrées d'acheter de la publicité dans les médias audiovisuels et en extérieur pour la publicité liée au référendum. La définition juridique de la campagne peut exclure la publication de rapports et de conférences, bien que cette approche présente moins de sécurité juridique.

87. Les articles 33.2 et 93.2 du projet de loi permettent aux citoyens de faire campagne à condition qu'ils ne dépensent pas d'argent dans le processus. Il est recommandé de permettre aux citoyens, de leur propre initiative, de dépenser un montant minimal de fonds pour faire campagne personnellement, afin de ne pas entraver indûment la liberté d'expression personnelle ou de supprimer involontairement le discours politique des citoyens.

88. Les articles 93.1 et 99.2 et 99.5 du projet de loi établissent que les prises de position officielles du Président et du Parlement sur les référendums visant à modifier la constitution ou à apporter des changements au territoire national ne sont pas considérées comme des activités de campagne (à condition que ces activités « n'incluent pas les commentaires de campagne et les appels à voter dans un sens ou dans l'autre »). **Il est recommandé que le Président et le Parlement et leurs représentants soient également autorisés, en vertu de ces dispositions, à rendre publique leur position officielle sur les référendums d'initiative populaire.** En fait, comme indiqué précédemment, le Parlement devrait pouvoir donner un avis non contraignant sur le texte mis aux voix par l'initiative populaire (ou le président). D'autre part, **il est également recommandé, conformément au** paragraphe I.3.1.b du Code de bonne conduite en matière référendaire, **que la loi interdise explicitement aux autorités publiques (nationales, régionales et locales) de tenter d'influencer le résultat du vote par une campagne excessive et unilatérale et exige des autorités qu'elles maintiennent l'objectivité de leurs déclarations en fournissant un certain nombre d'informations nécessaires pour permettre aux électeurs de se prononcer en connaissance de cause** (conformément à l'exposé des motifs du Code de bonne conduite en matière référendaire).

89. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une pratique internationale systématiquement établie, on pourrait envisager de prévoir une certaine quantité de temps et d'espace médiatique financé par des fonds publics pour que les participants inscrits puissent communiquer, sur un pied d'égalité, les raisons de leur position favorable ou défavorable sur la question du référendum. Cela pourrait faciliter la fourniture d'informations équilibrées au public, en particulier dans les cas où de grands partis politiques disposant de ressources importantes et pouvant se permettre d'acheter du temps

---

<sup>27</sup> <https://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304> .

et de l'espace médiatique coûteux sont favorables à une partie de la question référendaire. En outre, on pourrait envisager d'exiger du radiodiffuseur public (télévision et radio) qu'il offre la possibilité de débats télévisés entre les partisans et les opposants de la question référendaire, en accordant un temps égal à chaque partie. De tels débats lors des référendums permettraient aux électeurs d'être bien informés sur les différents aspects de la question référendaire et sur les effets du résultat du référendum, ce qui leur permettrait de faire un choix éclairé dans les urnes.

## J. Financement de la campagne référendaire

90. L'article 64 du projet de loi prévoit que les référendums pan-ukrainiens seront préparés et organisés aux frais des fonds du budget de l'État ukrainien alloués à la préparation et à la conduite du référendum pan-ukrainien, ainsi que des fonds des parties au référendum pan-ukrainien.

91. Les dispositions du projet de loi régissant le financement des campagnes référendaires par les fonds électoraux des partis et des ONG enregistrés comme partisans ou opposants à la ou aux propositions de référendum sont très similaires aux dispositions régissant le financement des campagnes lors des élections nationales. L'une des évolutions les plus positives du projet de loi est que son article 68, paragraphe 7, fixe une limite aux dépenses de campagne référendaire. Chaque parti ou ONG enregistré ne serait pas autorisé à dépenser plus de 20 000 salaires mensuels minimums pour une campagne référendaire. Cette disposition est conforme au rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH sur les élections législatives anticipées de 2019.<sup>28</sup>

92. Pour les référendums d'initiative populaire, il existe deux périodes de campagne au cours desquelles différentes dispositions de financement des campagnes s'appliquent : la première est une période initiale de campagne pendant la phase de collecte des signatures (avant la convocation du référendum) et la seconde est la période de campagne référendaire. Les deux périodes de campagne sont soumises à des obligations de déclaration financière. Le groupe d'initiative et les autres entités qui feront campagne pendant la période initiale sont tenus de constituer un fonds de campagne d'initiative (distinct du fonds de campagne référendaire.) Pendant cette période de campagne initiale, le groupe d'initiative n'est soumis à aucune limite de dépenses conformément à l'article 70.3 du projet de loi, tandis que les autres entités (partis politiques et OSC) sont soumises à la limite générale des dépenses de campagne pendant la campagne référendaire, comme indiqué dans le paragraphe ci-dessus. Ce traitement inégal des partisans et des opposants pendant la période initiale de campagne en ce qui concerne le financement de la campagne est contraire au paragraphe 1.2.2.a du Code de bonne conduite en matière référendaire pour garantir l'égalité des chances des partisans et des opposants dans la campagne. **Il est donc recommandé de remédier à cette disparité dans le projet de loi.**

93. En plus de l'absence de limite de dépenses pendant la période de campagne de l'initiative, le groupe d'initiative est également autorisé à verser des contributions de source propre illimitées à son fonds de campagne, ce qui est contraire aux recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH visant à limiter les fonds de source propre lors des élections, en particulier lorsqu'une limite de dépenses n'est pas fixée.<sup>29</sup> Il est également à noter que tous les participants au référendum sont autorisés à apporter des contributions de source propre illimitées à leur fonds de campagne, bien qu'une limite de dépenses s'applique à tous les participants pendant la période de campagne générale. Bien que tous les participants au référendum soient soumis aux mêmes restrictions en matière de dons de campagne, contrairement aux partis politiques, l'équipe d'initiative et les organisations de la société civile ne sont pas soumises aux règles générales de financement des partis politiques, y compris les

---

<sup>28</sup> Ukraine : 19 Early Parliamentary Elections, 21 July 2019, ODIHR Election Observation Mission Final Report, page 19.

<sup>29</sup> Avis conjoint sur les projets de modification de certains actes législatifs concernant la prévention et la lutte contre la corruption politique en Ukraine CDL-AD(2015)025.

restrictions sur les sources de dons des partis, ce qui se traduit effectivement par un traitement plus favorable pour les participants des partis non politiques dont les fonds de source propre peuvent essentiellement provenir de n'importe quelle source. **À la lumière des lacunes susmentionnées, le cadre du financement des campagnes dans le projet de loi pourrait être encore amélioré.**

94. En outre, il existe des dispositions sur la surveillance du financement des campagnes qui pourraient être révisées conformément aux recommandations de la Commission de Venise, du BIDDH et du GRECO. Le rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH pour 2019 a souligné le chevauchement et le manque de clarté des compétences de la CEC et de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption en matière de surveillance du financement des campagnes et leurs pouvoirs de surveillance limités. Il a recommandé que « l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (ANPC) puisse être désignée comme seule autorité de surveillance pour contrôler et enquêter sur le respect des réglementations relatives au financement des campagnes et qu'elle soit suffisamment mandatée, habilitée et dotée de ressources ».<sup>30</sup> Il a également recommandé que le cadre de surveillance soit renforcé pour garantir que le financement par des tiers et les contributions en nature ne contournent pas les règlements et les exigences de déclaration et que la loi prescrive des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les infractions en matière de financement des campagnes. **Ces recommandations sont également applicables au projet de loi sur la démocratie par référendum en Ukraine.**

#### **K. Surveillance des médias**

95. L'article 89.6 du projet de loi établit le Conseil national de la télévision et de la radiodiffusion d'Ukraine (NTRBC) comme l'une des autorités (en plus de l'autorité exécutive qui met en œuvre la politique de l'État dans les domaines de l'information et de l'édition) chargée d'exercer un contrôle sur les médias et les agences de presse en ce qui concerne le respect de la loi référendaire. Cela peut créer un chevauchement des compétences qui peut conduire à une application inefficace et doit donc être évité. Les rapports d'observation électorale antérieurs du BIDDH ont recommandé de renforcer le statut de la NTRBC en tant qu'organe de régulation indépendant et de lui accorder un mandat exclusif et des pouvoirs de sanction efficaces, lui permettant de contrôler efficacement le respect de la législation par les médias de radiodiffusion et de prendre des mesures efficaces et opportunes pour faire respecter la législation et traiter les plaintes liées aux médias, en rendant ces décisions publiques.<sup>31</sup> En outre, le projet de loi n'établit pas suffisamment de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les violations liées aux médias, avec des peines trop strictes ou trop clémentes (article 99, paragraphes 17-19), qui a fait l'objet de recommandations antérieures du BIDDH. **Il est recommandé que le projet de loi prévoie des sanctions dissuasives et efficaces pour les violations liées aux médias.**

#### **L. Plaintes et recours**

96. D'une manière générale, le projet de loi prévoit un ensemble raisonnable de garanties pour les procédures de plainte et de recours, tant au niveau administratif que judiciaire. Toutefois, certaines questions importantes peuvent être renforcées et clarifiées.

97. Le Code de bonne conduite en matière référendaire fournit les recommandations suivantes sur la procédure de recours :

*« 22. Les pouvoirs minimaux de l'instance de recours sont précisés, dans la mesure où le respect du suffrage libre et les résultats du scrutin sont expressément*

---

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> Ukraine : 2019 élections législatives anticipées, 21 juillet 2019, Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH. Page 21.

*mentionnés. D'autres aspects spécifiques aux référendums et aux initiatives populaires devraient être soumis au contrôle juridictionnel, au moins en dernier ressort : la réalisation d'initiatives populaires et de demandes de référendum émanant d'une partie de l'électorat, ainsi que la validité procédurale et, le cas échéant, matérielle des textes soumis à un référendum ».*<sup>32</sup>

98. La question de l'appel de la question référendaire prévue dans le projet de loi n'est possible que par un contrôle constitutionnel limité qui dépend du type de référendum. Ces aspects ont été abordés dans les paragraphes 47 à 49 du présent avis.

99. Le droit de contester les décisions de la CEC est régi par le Code de procédure administrative, la plainte en première instance devant être déposée auprès de la cour administrative d'appel et le recours devant la Cour suprême. Le projet de loi dans l'art. 31(4) prévoit que l'équipe d'initiative peut faire appel devant les tribunaux contre la décision de la CEC de refuser son inscription et le Code de procédure administrative prévoit que tout électeur dont les droits sont directement violés par une décision de la CEC peut porter l'affaire devant les tribunaux. On peut soutenir qu'une décision de la CEC d'enregistrer ou de refuser l'enregistrement d'une question/texte référendaire affecte directement les droits de chaque électeur ; cela pourrait être rendu plus explicite. Le projet de loi pourrait également prévoir que le dépôt d'une telle contestation devrait entraîner la suspension temporaire du processus référendaire jusqu'à ce que la décision judiciaire finale sur la question soit rendue, après épuisement de tous les recours. Cette période de suspension devrait inclure toute révision par la Cour constitutionnelle, telle que déferée par la Cour suprême en vertu de ses pouvoirs constitutionnels.

100. Étant donné que la question du référendum national est d'une importance cruciale, il **conviendrait d'envisager la possibilité de prévoir une procédure spéciale pour examiner des questions aussi importantes que la validité constitutionnelle de la question, comme cela a déjà été mentionné au paragraphe 49.**

#### **M. Observation par les citoyens et observation internationale**

101. L'article 83, paragraphe 2, du projet de loi prévoit que les observateurs officiels doivent être accrédités au niveau des commissions de circonscription, ce qui empêche l'observation des étapes du processus référendaire avant la création des commissions de circonscription. Dans ce contexte, l'article 84, qui définit les droits des observateurs, établit un champ d'observation limité. Le Code de bonne conduite pour les référendums, paragraphe II.3.2, prévoit que les observateurs accrédités doivent avoir le droit d'observer tous les aspects du processus référendaire, y compris la période de collecte des signatures et la campagne référendaire. Dans ses rapports précédents sur l'observation des élections, le BIDDH a recommandé de simplifier le processus d'accréditation des observateurs des OSC afin de leur donner la possibilité d'observer toutes les étapes du processus électoral, y compris la formation des commissions de circonscription et le travail de la CEC dès le début du processus électoral. **Les recommandations susmentionnées des rapports d'observation des élections du BIDDH s'appliquent également au projet de loi.**

102. Les dispositions du projet de loi sur l'observation internationale ne sont pas entièrement conformes aux engagements de l'OSCE, en particulier au paragraphe 8 du document de Copenhague de l'OSCE de 1990 qui oblige les États participants à autoriser l'observation internationale. Alors que le projet de loi prévoit généralement une observation internationale, l'article 85 interdit, en tant qu'observateurs internationaux, les citoyens d'un « État agresseur ou d'une puissance occupante » ou les personnes proposées par un tel État. A la lumière d'une loi ukrainienne de 2018 désignant la Fédération de Russie comme un État agresseur, cette disposition du projet de loi interdit de *facto aux* citoyens de la Fédération de Russie ou aux personnes proposées par la Fédération de Russie d'observer le référendum (et les élections) en

<sup>32</sup> Code de bonne conduite en matière référendaire (CDL-AD(2007)008rev-cor), II. 3.2, paragraphe 22.

Ukraine. Sur la base d'une disposition similaire dans la législation électorale, le BIDDH, dans son rapport final de 2019 sur l'observation de l'élection présidentielle, a noté que cela s'écarte des engagements de l'OSCE.<sup>33</sup> **Cette recommandation s'applique également à ce projet de loi.**

#### **N. Vote, comptage, tabulation et détermination des résultats**

103. L'article 109 du projet de loi traite de l'invalidation du vote qui doit être déterminée au niveau du bureau de vote. Il établit des pourcentages arbitraires de niveaux acceptables d'irrégularités, de votes illégaux et de fraudes. Lors de précédentes missions d'observation électorale, le BIDDH a noté que ces pourcentages arbitraires de niveaux acceptables de fraude devraient être supprimés.<sup>34</sup> Le Code de bonne conduite en matière référendaire, par. II.3.3.e, recommande que le référendum ne soit annulé au niveau du bureau de vote, de la circonscription ou du pays, que lorsque des irrégularités peuvent avoir affecté le résultat, et qu'en cas d'annulation du résultat global, un nouveau référendum soit organisé, alors que le projet de loi ne traite pas du moment où un nouveau vote à quelque niveau que ce soit doit avoir lieu en cas d'invalidation. **Il est donc recommandé d'établir les motifs et les procédures d'invalidation des résultats, au niveau du bureau de vote, de la circonscription ou du pays, ainsi que ses conséquences, sur la base de critères objectifs et limités aux cas où les résultats des élections peuvent avoir été affectés.**

104. Le projet de loi permet aux commissions de circonscription de décider si les modifications au protocole des résultats doivent être apportées avec ou sans recomptage, une fois que la commission de circonscription a identifié des erreurs ou des inexactitudes dans le protocole (article 111.7). Pour assurer la transparence et la sécurité juridique du processus de comptage, **il est recommandé de modifier la disposition afin d'établir des critères clairs et objectifs pour les types de modifications qui peuvent être apportées à un protocole de résultats sans recomptage et lorsqu'un recomptage est nécessaire pour apporter d'autres types de modifications.**

---

<sup>33</sup> Ukraine : Élection présidentielle, 31 mars et 21 avril 2019, Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH, page 31. <https://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/407660> .

<sup>34</sup> Ukraine : Elections locales, 25 octobre et 15 novembre 2015, Rapport final de la mission d'observation électorale 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 électorale du BIDDH, page 30, <https://www.osce.org/files/f/documents/3/c/98578.pdf>