



Strasbourg, le 15 juin 2007

Avis no. 438 / 2007

CDL-AD(2007)026
Or. angl.

COMMISSION EUROPEENE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS CONJOINT
SUR LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE
AU REGISTRE ÉLECTORAL D'ÉTAT
DE L'UKRAINE

par
la Commission de Venise
et
le Bureau des institutions démocratiques
et des droits de l'homme de l'OSCE
(OSCE/BIDDH)

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 71^e Session plénière
(Venise, 1^{er}-2 juin 2007)

Sur la base des observations de

M. Ángel Sánchez Navarro
(Membre suppléant, Commission de Venise, Espagne)
M. Joseph Middleton (Expert électoral, OSCE/BIDDH)

I. Introduction

1. Le 22 février 2007, la Verkhovna Rada (Parlement ukrainien) a adopté une Loi relative au Registre électoral d'Etat.

2. Le présent projet d'avis est fondé sur les observations de MM. Joseph Middleton (expert auprès du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE) et Ángel Sánchez Navarro (Membre suppléant de la Commission pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe, Espagne), formulées à partir d'une traduction de la loi en langue anglaise.

3. Une première proposition de Loi relative au Registre électoral d'Etat de l'Ukraine a été élaborée en 2005 et commentée conjointement par le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise à la demande du Ministère de la justice de l'Ukraine. Un avis conjoint sur cette proposition de Loi (CDL-AD(2006)003) a été adopté par la Commission de Venise en décembre 2005.

4. Il convient d'examiner la Loi dans la perspective de la mise en place d'un Registre électoral pour 2010.

5. Le présent avis conjoint a été adopté par la Commission de Venise à sa 71^e Session plénière (Venise, 1^{er}-2 juin 2007).

II. Résumé

6. La mise en place d'un Registre électoral national sous la forme d'une base de données électronique régulièrement mise à jour peut représenter une amélioration significative par rapport aux dispositions précédemment appliquées à l'établissement des listes électorales. La Loi offre un cadre précis pour la création et de la gestion du nouveau Registre. Elle prévoit des dispositions fermes sur l'exactitude de la liste et la protection des données relatives aux électeurs, ainsi que des sanctions adaptées en cas d'accès illicite aux données enregistrées et d'utilisation abusive de ces dernières.

7. Concernant la protection des données à caractère personnel, il convient toutefois de noter que, l'Ukraine a signé le 29 août 2005 la Convention 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel mais qu'elle ne l'a toujours pas ratifiée.

8. Des ressources considérables seront nécessaires pour installer et tester le matériel et le logiciel requis pour établir le nouveau Registre d'ici octobre 2007, transférer les données des listes électorales existantes et mettre à jour les inscriptions. D'autres ressources seront nécessaires pour sensibiliser le public de façon appropriée de manière que les électeurs jouent un rôle à part entière en vérifiant qu'ils sont bien inscrits sur le Registre et que les mentions qui y figurent sont exactes.

9. Le projet de mise à jour du Registre quatre fois par an est louable mais il demandera un investissement permanent substantiel si l'on veut que la tâche soit exécutée convenablement. Si cette opération se révèle trop onéreuse, il sera toujours possible de prévoir des mises à jour moins fréquentes.

10. La Loi est longue, très détaillée, parfois répétitive et stricte, dans un domaine où des règles claires sont requises. Elle est relativement complexe et l'emploi d'une certaine terminologie est déconcertant, bien que cela puisse être dû à la traduction. En conséquence, il peut être difficile pour les citoyens de la comprendre, pour les acteurs politiques de s'en servir, et pour les instances électorales et les tribunaux de l'appliquer.

III. Descriptif sommaire de la nouvelle Loi

11. Avant l'adoption de cette Loi, il n'existait pas de dispositions permanentes relatives à l'établissement des listes électorales en Ukraine. Le travail était réalisé ponctuellement, en ce sens que les listes électorales étaient refaites à chaque élection. C'est la première fois que la Loi prévoit l'établissement d'un Registre électoral national d'État. Il s'agira d'une base de données électronique permanente qui sera mise à jour régulièrement et où figurera le nom de chaque personne pouvant voter en Ukraine. Elle permettra de dresser des listes électorales pour les élections et les référendums. Le Registre servira également à fournir des données statistiques aux administrations à l'échelon local et central, à contrôler les listes des signatures des électeurs soutenant des candidats, à d'autres fins en rapport avec des élections ou des référendums (Article 26), et enfin à vérifier les données à caractère personnel communiquées par les candidats aux différentes élections (Article 29).

12. Le texte de Loi est considérablement plus long et plus détaillé que la proposition de Loi présentée à la Verkhovna Rada en 2005.

13. Les instances chargées de superviser, de gérer et d'établir le Registre (instances responsables du Registre) sont organisées à trois niveaux. Le processus global est géré par la Commission électorale centrale (CEC), "gardienne du Registre". L'une des principales fonctions de la Commission est l'adoption de règles détaillées relatives à l'accès au Registre.

14. Les instances chargées au premier chef de la création et de la gestion du Registre dans leur secteur territorial sont les instances de gestion du Registre. Ce sont des subdivisions structurelles et des organes exécutifs des districts, des villes, des communes et d'autres entités administratives. C'est à elles que les électeurs s'adressent pour être inscrits sur le Registre ou pour modifier les mentions qui y figurent, et seules ces instances peuvent ajouter, annuler ou modifier des inscriptions sur le Registre.

15. Le Registre est organisé sur une base territoriale. L'instance de gestion aura le droit de consulter la partie du Registre correspondant au territoire pour lequel elle est compétente et de la modifier, mais elle n'aura accès à l'ensemble du Registre national qu'en mode consultation. Elle pourra ainsi vérifier les coordonnées des électeurs qui peuvent venir d'une autre région et s'assurer que l'électeur n'est pas inscrit ailleurs.

16. Le troisième niveau administratif et celui des « administrateurs régionaux du Registre », mis en place par l'administration de chacune des régions (oblasts) et d'autres entités équivalentes (Article 34.6). Ces administrateurs sont au-dessus des instances de gestion de leur ressort mais n'ont pas accès au Registre lui-même. Ils sont chargés d'offrir un appui organisationnel aux instances de gestion et d'assurer une coopération entre les collectivités locales et les autres organes dans le cadre de la création et de la gestion du Registre.

17. La Loi énumère une longue liste de données qui doivent figurer dans le Registre. La liste est exclusive (Article 5.3). Les données sont divisées en catégories distinctes : les données relatives à l'identification de l'électeur (nom et prénom, date et lieu de naissance) ; les données relatives au lieu et aux conditions de vote (notamment des problèmes éventuels de mobilité qui nécessiteraient l'utilisation d'une urne mobile) ; les coordonnées complètes de l'électeur ; et des données à caractère personnel enregistrées en interne. Cette dernière catégorie comprend la date d'acquisition ou de perte de la citoyenneté ukrainienne ainsi que des données sur l'éventuelle incapacité mentale de l'électeur certifiée par un tribunal.

18. Une fois le Registre initial créé (voir ci-dessus), il est prévu de le compléter, soit à l'initiative des électeurs, soit par des mises à jour périodiques des instances de gestion. Si un électeur constate qu'il n'est pas inscrit, il peut demander aux instances de gestion locales que son nom soit porté sur la liste du Registre (Article 19.1). La demande doit être faite par écrit et accompagnée d'un justificatif. Elle est confrontée aux inscriptions précédentes du demandeur et les organismes compétents sont consultés. S'il n'existe aucun motif de refuser l'inscription, le nom de l'électeur est porté sur le Registre et il en reçoit notification concurremment avec les détails relatifs à son bureau de vote. Des dispositions analogues s'appliquent aux modifications des mentions figurant sur le Registre, par exemple en cas de changement d'adresse (Article 20.1). Tout refus d'ajouter le nom d'un électeur dans le Registre ou de modifier les données le concernant doit être notifié à l'électeur avec les motifs du refus. Le refus de modifier l'adresse d'un électeur est envoyé simultanément à l'ancienne et à la nouvelle adresse (Article 20.7).

19. Les mises à jour sont périodiques, elles sont effectuées trimestriellement par les instances de gestion (Article 22.1). L'antenne locale du Ministère de l'intérieur¹ est chargée de communiquer à ces instances le nom de toute personne ayant atteint l'âge de 18 ans, acquis la citoyenneté ukrainienne ou changé de résidence dans leur secteur au cours du trimestre précédent.

20. L'exactitude du Registre sera également assurée par l'envoi annuel d'une note écrite à chaque électeur, entre le 1er et le 21 septembre. Cette note mentionnera les données relatives à l'électeur telles qu'elles figurent dans le Registre et invitera celui-ci à les vérifier en précisant la procédure à suivre pour demander une modification éventuelle (Article 23.3).

21. La Loi comporte de nombreuses dispositions relatives à la protection des données. Celles-ci sont examinées plus en détail ci-après.

22. S'agissant des électeurs qui ont plusieurs adresses, l'adresse de vote figurant sur le Registre sera normalement l'adresse à laquelle ils sont inscrits au titre de la Loi relative à la liberté de circulation. Toutefois, à la demande de l'électeur, il sera possible de spécifier une adresse différente, à la condition toutefois que cela n'entraîne pas l'inscription de l'électeur à plusieurs adresses. Le bureau de vote attribué à l'électeur conformément au Registre dépend uniquement de l'adresse de vote officielle.

23. La Loi comporte des dispositions relatives à la formation d'un recours en cas de refus d'ajouter une nouvelle inscription au Registre, de modifier ou de corriger une mention ou d'autres décisions ou omissions de cette nature. Le recours doit être formé auprès des instances responsables du Registre compétentes, par exemple les instances de gestion ou un administrateur régional du Registre (Article 31), ou encore d'un tribunal (Article 32). Les plaintes déposées simultanément auprès de l'administrateur régional du Registre et d'un tribunal sont régies par les dispositions applicables du Code de procédure administrative, du Code de procédure pénale et du Code de procédure civile, qui prévoient que la plainte déposée auprès d'instances responsables du Registre est suspendue si le plaignant a également saisi un tribunal, dans l'attente de la décision finale de celui-ci.

24. La Loi porte également modification du Code relatif aux violations du droit administratif et du Code pénal pour ajouter une série de sanctions administratives et pénales en cas d'inobservation de la Loi.

¹ La traduction en anglais mentionne le Ministère des affaires étrangères mais il s'agit manifestement d'une erreur de traduction, la Loi renvoyant en fait au Ministère de l'intérieur.

25. À l'exception des dispositions transitoires (voir ci-après), la Loi entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2007. L'obligation faite à la Commission électorale centrale de veiller à l'adoption de règlements adaptés et autre législation déléguée prend effet à la date de la publication officielle de la Loi. Le Cabinet des ministres est également censé élaborer un certain nombre de règlements d'application.

IV. Commentaire

Observations générales

26. Il s'agit dans l'ensemble d'une loi mûrement réfléchie qui traite dans le détail les attributions, les responsabilités et les problèmes issus éventuellement de la création du Registre. La création d'un Registre électorale permanent et régulièrement mis à jour constitue une amélioration considérable par rapport aux précédentes listes électorales établies ponctuellement *ex nihilo* à chaque nouvelle élection. Toutefois, il faudra des ressources suffisantes pour créer le nouveau Registre et informer les électeurs des mécanismes relatifs aux ajouts et aux corrections des mentions y figurant. Si ces fonds sont disponibles, la Loi sera une contribution significative à la protection et à la mise en oeuvre du droit de vote en Ukraine.

27. Il convient de noter qu'il s'agit d'un projet ambitieux qu'il ne faut pas précipiter. La situation politique peut inciter à hâter la mise en oeuvre et à resserrer les délais. En aucun cas le respect des délais ne doit compromettre la qualité des données.

28. Ainsi qu'il était souligné dans un précédent avis relatif au Registre d'État², le principe même de voter une loi établissant un modèle de registre électorale permanent d'État apparaît techniquement correct. En particulier, l'objectif de remplacer l'ensemble des différentes règles relatives à l'établissement et à la gestion des listes électorales prévues par d'autres lois électorales (disposition finale no. 3) constitue un bon point de départ ... qu'il convient de compléter : en fait, ce remplacement n'aura lieu que si les autres lois ne contreviennent pas à ce texte. En d'autres termes, cette Loi devra être complétée par des dispositions d'autres lois, de sorte que les citoyens, les avocats, les autorités électorales ou les juges devront prendre en compte différents textes s'ils veulent s'assurer des règles à appliquer. Ce point souligne l'opportunité de réunir toute la législation relative aux élections en un seul Code électorale.

Calendrier

29. En principe, la nouvelle Loi bénéficie d'un calendrier raisonnable pour son entrée en vigueur. En particulier, elle se divise en deux grandes parties : la principale entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2007. La seconde (section VI, dispositions provisoires et une partie de la section VII, règles finales) fixe quelques mesures à prendre par différentes instances pour que le reste de la Loi soit applicable.

Terminologie et rédaction

30. Certaines dispositions semblent longues, souvent répétitives et pourraient entraîner des interprétations ambiguës. Ainsi, le « Registre électorale d'État » vise une « inscription au niveau national », et son objectif principal est l'« inscription individuelle des électeurs » (Articles 1^{er} et 2.1.1, qui semblent légèrement répétitifs). De même, l'Article 1^{er} prévoit l'« inscription des citoyens ukrainiens ayant le droit de vote conformément à l'Article 70 de la Constitution ... (ci-

² Cf. *Avis conjoint sur la proposition de loi relative au Registre électorale d'Etat de l'Ukraine soumise par MM. O. Zadorozhny et Yu. Klyuchkovsky, députés du Peuple de l'Ukraine* (CDL-AD[2006]003), adopté par la Commission de Venise en décembre 2005.

après appelés les électeurs) »³, tandis que l'Article 2 distingue parmi les « objectifs principaux du Registre », celui de l' « inscription individuelle des électeurs » et celui de l' « établissement de listes électorales pour les élections présidentielles, législatives et les référendums à l'échelle nationale et locale ». Le lecteur peut simplement se demander s'il ne serait pas beaucoup plus facile d'unifier toutes ces références sans préciser toutes les formes possibles de consultation populaire (ainsi que le fait la Loi non seulement à l'Article 2.1.2, mais également en des termes très similaires aux Articles 26.1, 26.2 et, dans un certain sens, à l'Article 29).

31. Le texte propose de nombreuses définitions, ainsi que des références à d'autres lois ou décisions ukrainiennes, ce qui peut apparaître superflu. Il en est ainsi des dispositions selon lesquelles « les règles de translittération établies par le Cabinet des ministres d'Ukraine s'appliquent à la translittération des noms propres en ukrainien » (Article 4.2), « la date d'acquisition de la citoyenneté ukrainienne ... est déterminée conformément à la Loi ... relative à la citoyenneté ukrainienne » (Article 9), ou « l'adresse de vote des électeurs est déterminée par le domicile et le lieu de résidence officiel de l'électeur en application de la Loi ukrainienne relative à la liberté de circulation et au libre choix du lieu de résidence », alors qu'il est dit ailleurs que « l'adresse électorale est l'adresse du lieu de résidence ou de séjour de l'électeur, ou une autre adresse remplaçant le domicile de l'électeur » (Articles 8.1 et 2). Néanmoins, ces références à d'autres lois peuvent rester si elles paraissent nécessaires pour garantir une certaine cohérence du système juridique ukrainien.

Nouvelles inscriptions et modifications des mentions figurant sur le Registre

32. On ne sait pas bien si une demande d'inscription doit être présentée en personne ou si elle peut se faire par d'autres moyens. Il n'y a aucune raison manifeste à ce qu'une demande soit faite en personne, mais quoiqu'il en soit, il conviendrait de préciser ce point dans le règlement de la Commission électorale centrale.

33. L'Article 19.4 dispose que l'adresse de vote d'une personne demandant son inscription est déterminée en application de l'Article 8, parties 3 et 4. Ces parties ne traitent que des cas relativement rares dans lesquels un électeur n'a pas d'adresse officielle au titre de la Loi sur la liberté de circulation, ou veut utiliser une adresse différente pour voter. La référence figurant à l'Article 19.4 devrait donc, semble-t-il, renvoyer à l'Article 8, parties 2 à 4.

Mises à jour périodiques

34. S'agissant des mises à jour périodiques, le projet de les réaliser quatre fois par an semble très ambitieux. La majorité des pays ayant des registres électoraux modernes ne mettent à jour les listes qu'une ou deux fois par an. Bien que les dispositions de la présente Loi doivent garantir la mise à jour des listes électorales établies pour une élection en particulier, une actualisation trimestrielle du Registre nécessitera des ressources considérables si le travail est effectué dans les règles. Ce point mérite d'être examiné de très près. Si l'on ne dispose pas de ressources suffisantes, il sera toujours possible de réduire la fréquence des mises à jour.

Délais

35. La Loi impose un certain nombre d'obligations aux instances de gestion du Registre et aux autres instances responsables du Registre, qui revêtent une importance fondamentale pour l'électorat, notamment l'obligation d'inscrire les nouveaux électeurs et de modifier les mentions relatives aux électeurs déjà inscrits. Il est essentiel que ces processus soient soumis à des délais précis, bien que les instances de gestion doivent parfois demander des renseignements

³ Article 70 C. : « Les citoyens ukrainiens qui ont atteint l'âge de 18 ans le jour du scrutin ont le droit de voter aux élections et aux référendums ».

supplémentaires avant d'ajouter des mentions dans le Registre, d'en supprimer ou d'en modifier. La Loi sur les voies de recours ouvertes aux citoyens, qui régit la procédure à suivre pour s'adresser à l'administration centrale, indique, semble-t-il, tous les délais applicables dans ce contexte, y compris les procédures de recours des électeurs devant les instances responsables du Registre ainsi que tous les délais y afférents. L'indication de délais permet aux électeurs de connaître le délai dans lequel ils peuvent attendre que ces mesures soient prises et de savoir qu'ils disposent d'une base claire pour former un recours contre une omission de la part des instances de gestion (voir l'Article 33.3 (2)). Il est instamment recommandé, par souci de clarté pour les citoyens et les administrateurs, que la Loi relative au Registre électoral d'État fasse également référence à ces délais.

Données figurant dans le Registre

36. Les dispositions relatives aux adresses des électeurs sont plus complètes que celles qui figuraient dans le projet de Loi commenté en 2005. Comme indiqué ci-dessus, un électeur peut demander que son adresse de vote soit différente de son adresse officielle en vertu de la Loi sur la liberté de circulation. Aucune disposition de la loi ne précise les motifs pouvant légitimer une telle demande (Article 8.2), bien que toutes les requêtes de cette nature doivent être justifiées. Si la question n'est pas réglementée dans la Loi sur la liberté de circulation, les motifs invocables devront être définis par la Commission électorale centrale dans son règlement. Comme il devrait être facile d'empêcher une double inscription, les motifs amenant à donner une adresse différente ne devraient pas être excessivement rigoureux.

37. Certains électeurs, notamment les sans-logis, n'ont pas de domicile officiel. La présente Loi va beaucoup plus loin que la plupart des autres, en ce sens que ces personnes ne perdent pas leur droit de vote. Ces personnes peuvent indiquer une adresse de vote mais elles doivent le faire en accord avec les instances de gestion du Registre et une agence spéciale responsable de l'inscription des sans-logis (Article 8.4).

Protection des données

38. La Loi comporte des dispositions très complètes pour ce qui est de la protection de la vie privée et des données. L'accès au Registre n'est autorisé que dans les conditions fixées par la Loi (Article 12.2) et conformément aux règles spécifiques d'accès qui seront adoptées par la Commission électorale centrale (Article 11.2). La Loi prévoit une série de sanctions administratives et pénales en cas d'accès illicite aux données du Registre et d'utilisation abusive de ces dernières.

39. S'agissant de la protection des données à caractère personnel, il convient toutefois de noter que l'Ukraine a signé, le 29 août 2005, la Convention 108 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatique des données à caractère personnel mais qu'elle ne l'a toujours pas ratifiée.

40. Étonnamment, la Loi accorde des droits étendus aux partis politiques ayant un groupe parlementaire à la Verkhovna Rada (Article 24). Ces partis ont droit à une copie électronique du Registre indiquant le nom de l'électeur, son adresse, sa date et son lieu de naissance ainsi que le lieu et les conditions de vote. Selon la Loi, le but est d'améliorer le contrôle public du Registre : la version du Registre remise aux partis politiques servira à vérifier l'exhaustivité de ce dernier et la fiabilité des données à caractère personnel enregistrées. Les circonstances qui peuvent amener un parti politique à vérifier l'exhaustivité ou la fiabilité du Registre sont loin d'être évidentes. Les partis politiques ont tendance à agir pour des motifs politiques et peuvent donc chercher à utiliser le Registre à des fins partisans, éventuellement comme un outil de campagne. La mise en oeuvre de cette disposition devra être surveillée de très près.

Dispositions transitoires

41. Il est prévu que le Registre soit initialement créé sur la base des listes électorales électroniques établies en application de la Loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine au 1er février 2006. Cette tâche représente à elle seule un travail considérable ainsi que des efforts importants, et des ressources financières seront nécessaires pour mettre en place le matériel informatique, développer et tester le nouveau logiciel. Cette tâche sera encore plus complexe pour les raisons suivantes :

- (i) le nouveau Registre comportera des données qui ne figurent pas sur les listes électorales actuelles, et
- (ii) un nombre important de nouvelles inscriptions et de corrections des données existantes seront nécessaires pour tenir compte des changements intervenus depuis la création des listes.

42. Un investissement initial considérable sera également requis pour mettre en place des programmes d'éducation et de sensibilisation du public. Ensuite, il faudra encore d'autres ressources pour veiller à ce que les électeurs aient conscience de la nécessité de mettre à jour le Registre et affecter aux instances responsables du Registre, notamment les instances de gestion, les fonds dont elles ont besoin pour s'acquitter de leur tâche.

Sanctions encourues pour abus

43. La Loi prévoit une série appropriée de sanctions en cas d'utilisation abusive plus ou moins grave du Registre, notamment la fourniture délibérée de fausses informations par un électeur et le piratage du Registre, ces deux cas constituant des infractions administratives. Les peines les plus lourdes sont encourues par des fonctionnaires qui falsifieraient intentionnellement les données enregistrées.