



Strasbourg, le 20 mars 2009

CDL-AD(2009)019

Or. angl.

Avis n° 522 / 2009

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

**AVIS**  
**SUR LE PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI**  
**SUR L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS DU PEUPLE**  
**D'UKRAINE**  
**PRÉSENTÉ PAR LES DÉPUTÉS**  
**DU PEUPLE LAVRINOVITCH ET PORTNOV**

**Adopté par la Commission de Venise**  
**lors sa 78<sup>e</sup> session plénière**  
**(Venise, 13-14 mars 2009)**

**sur la base des observations de**  
**M. Peter PACZOLAY (membre, Hongrie)**  
**Mme Angelika NUSSBERGER (membre suppléante, Allemagne)**

## **1. Introduction**

1. En décembre 2008, la Commission de Venise a été invitée à donner un avis sur le projet d'amendements à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine présenté par les députés MM. A. Portnov et O. Lavrinovitch (CDL(2009)016)<sup>1</sup>.

2. La commission a désigné M. Péter Paczolay et Mme Angelika Nussberger rapporteurs et leur a demandé de formuler des observations sur le projet de loi.

3. Le 4 février 2009, les rapporteurs ont été invités à participer, à Kiev, à une table ronde sur la modification de la législation électorale, sur la base de six projets différents. Dans six des sept projets présentés, il est proposé d'introduire un élément régional dans le système électoral, car l'absence de lien entre les candidats inscrits sur les listes des partis et l'électorat régional est considérée comme une faiblesse majeure du système existant. La septième proposition présentée par M. A. Portnov et M. O. Lavrinovitch ne traite pas de ce problème, mais propose d'autres changements.

4. Le présent avis porte exclusivement sur le projet proposé par MM. Portnov et Lavrinovitch.

5. Il importe de noter que d'après les auteurs du projet de loi, il est peu probable, en raison de la situation politique actuelle de l'Ukraine, que le système électoral soit modifié en 2009.

6. Le présent avis, préparé par M. Paczolay et Mme Nussberger, a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 78<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 mars 2009).

## **2. Système électoral actuel de l'Ukraine et avis précédents de la Commission de Venise sur la législation électorale de l'Ukraine**

7. Le système électoral ukrainien a fait l'objet de plusieurs modifications et amendements. Actuellement la base juridique pour organiser des élections législatives est la loi ukrainienne sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine (VVR 2004, N 27-28, page 366) modifiée par la loi ukrainienne portant modification de la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine du 7 juillet 2005.

8. La Commission de Venise a analysé la loi de 1998 sur les élections législatives (CDL(1999)051) et la loi ukrainienne de 2001 sur l'élection des députés du peuple ainsi que les projets d'amendements à cette loi<sup>2</sup>. Certaines des recommandations formulées dans ces avis n'ont pas été prises en considération par les autorités.

9. Le 25 mars 2004, le parlement ukrainien a adopté la nouvelle loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, qui a remplacé celle en vigueur depuis 2001. Cette nouvelle loi a mis en place un système électoral reposant sur la représentation proportionnelle intégrale, qui s'est substitué au précédent système mixte en vertu duquel la moitié des députés étaient élus à la majorité simple dans des circonscriptions uninominales. Le 7 juillet 2005, le parlement a adopté une nouvelle version de la loi sur l'élection des députés (techniquement, cette nouvelle loi a

---

<sup>1</sup> Numéro d'enregistrement 3150.

<sup>2</sup> CDL-INF(2001)022 Avis relatif à la loi ukrainienne sur l'élection des députés du peuple, adoptée par la Verkhovna Rada le 13 septembre 2001 ; adopté par la Commission de Venise lors de sa 48<sup>e</sup> réunion plénière (Venise, 19-20 octobre 2001) ; CDL-AD(2004)001 Avis relatif au projet de loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine (projet présenté par M. Roudkowsky et M. V. Melnitchouk) adopté par la Commission de Venise à sa 57<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003) ; CDL-AD(2004)002 Avis relatif au projet de loi sur l'élection des députés de l'Ukraine (projet présenté par les députés S. Havrish, Y. Ioffé et H. Dachoutine) adopté par la Commission de Venise à l'occasion de sa 57<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003).

simplement modifié la loi adoptée en 2004). A l'exception de quelques dispositions, cette loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2005.

10. La loi a modifié le système électoral à deux égards :

- 450 sièges sont pourvus à la représentation proportionnelle dans une circonscription unique étendue à l'ensemble du pays ;
- le seuil de suffrages requis pour avoir un siège a été ramené de 4 % à 3 %.

11. En 2005, la Commission de Venise a adopté avec le BIDDH/OSCE un avis relatif à la loi de 2004 (Avis CDL-AD(2006)002rev) dans lequel ils critiquent le fait que la loi réglemente à l'excès certains aspects de l'administration électorale ainsi que certaines dispositions spécifiques, telles que les restrictions imposées contre les médias au titre de la couverture des campagnes électorales et les sanctions pour violation des règles régissant le déroulement de ces campagnes<sup>3</sup>.

12. Depuis lors, le système existant a aussi été fortement critiqué par certaines forces politiques du pays, essentiellement au motif qu'il n'avait pas permis d'obtenir une majorité stable au parlement. Plusieurs députés ont essayé à diverses reprises de présenter des projets d'amendements à la loi afin de créer une majorité stable au parlement et d'améliorer la représentation au niveau régional.

13. En janvier 2009, huit projets de loi différents sur l'élection des députés avaient été préparés par différents partis politiques. Le projet examiné est l'un d'eux.

### **3. Description générale du projet présenté par A. Portnov et O. Lavrinovitch**

14. Le projet est intéressant en ce sens que ses auteurs représentent des partis politiques opposés : M. A. Portnov appartient au parti au pouvoir de Ioulia Timochenko et M. O. Lavrinovitch représente le principal parti d'opposition, le Parti des Régions. La proposition porterait modification de la loi de l'Ukraine sur *l'élection des députés du peuple d'Ukraine* en introduisant un système électoral qui bénéficierait pour l'essentiel aux deux grands partis politiques du pays.

15. Le projet Portnov/Lavrinovitch s'intéresse au premier chef à un aspect essentiel : la création d'un nouveau système de répartition des sièges au parlement entre les partis élus par l'application d'une règle électorale spéciale garantissant au parti vainqueur la majorité des sièges au parlement. Dans ce contexte, il pourrait être utile de rappeler que conformément à la Constitution, le parlement compte 450 députés (article 76 de la Constitution : « La Verkhovna Rada d'Ukraine a un effectif constitutionnel de 450 députés du peuple d'Ukraine ») et que pour être adoptée, une loi doit recueillir 226 suffrages au moins.

16. Le projet maintient la représentation proportionnelle actuelle dans une circonscription unique étendue à l'ensemble du pays, mais prévoit des élections à deux tours. Il conserve le seuil de 3 % pour pouvoir siéger au sein de l'organe législatif. La nouvelle règle fondamentale est énoncée à l'article premier révisé :

---

<sup>3</sup> CDL-AD(2006)002rev Avis relatif à la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15<sup>e</sup> réunion (Venise, 15 décembre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 65<sup>e</sup> session plénière (Venise, 16-17 décembre 2005) sur la base des observations de MM. Jessie PILGRIM et Joseph MIDDLETON (experts, BIDDH), M. Angel SANCHEZ NAVARRO (membre suppléant, Espagne) et M. Taavi ANNUS (ancien membre, Estonie).

*« Le premier tour des élections à la Verkhovna Rada d'Ukraine se tient sur la base de la population. Les sièges sont répartis entre les partis (blocs) politiques dont la liste a remporté pas moins de 3 % des voix des électeurs ayant participé au scrutin. Le résultat définitif de l'élection à la Verkhovna Rada d'Ukraine est déterminé lors du deuxième tour auquel les deux partis (blocs) ayant obtenu le nombre maximal de voix au premier tour participent ».*

17. Le parti (bloc) politique qui a gagné au deuxième tour obtient deux cent vingt-six sièges, c'est-à-dire la majorité de la composition constitutionnelle du parlement ukrainien. En d'autres termes, le parti vainqueur a automatiquement la majorité des sièges au parlement (226).

18. Les sièges restants (224) sont répartis entre le parti (bloc) qui est arrivé deuxième au second tour des élections et les autres partis (blocs) qui ont passé la barre des 3 %, en proportion des résultats du premier tour des élections.

19. Si les deux partis présents au second tour obtiennent le même nombre de voix, les 226 sièges sont alloués au parti qui a obtenu le plus de voix au premier tour de l'élection.

20. Le nouveau projet fixe aussi certains délais nouveaux. Il réglemente également l'inscription et la radiation de candidats sur les listes des partis politiques.

21. Ce système de prime qui ressemble à une solution retenue dans le cadre des élections régionales françaises semblerait relativement inhabituel pour une élection nationale. Comme il est indiqué dans le rapport de la Commission de Venise sur les systèmes électoraux (tableau de l'offre et critères de choix) qui repose sur les observations de Christophe Broquet et d'Alain Lancelot :

*« 77. Les primes sont des mandats accordés, avant la répartition des sièges à proprement parler, à la liste arrivée en tête. Elles sont principalement utilisées pour les élections locales. Pour les régionales en France, une prime équivalant à un quart des sièges est ainsi donnée à la liste arrivant en première position lors du tour décisif. Pour les élections à l'Assemblée de Corse, trois sièges de prime sont accordés. De même, la moitié des sièges est d'emblée attribuée à la liste arrivée en tête pour les élections municipales dans les villes de plus de 3 500 habitants. Ces primes peuvent parfois se présenter sous d'autres formes. Ainsi, la loi italienne de 1953 prévoyait que les listes apparentées réunissant plus de 50 % des suffrages reçoivent 64,5 % des sièges. Ces primes permettent donc de donner des majorités de gouvernement aux assemblées et par conséquent d'éviter un certain nombre de tractations avec des partis ultra minoritaires »<sup>4</sup>.*

### **Evaluation juridique des modifications proposées**

22. Les modifications proposées dans le projet examiné ont globalement pour objet de garantir la formation d'un gouvernement stable sur la base d'une majorité parlementaire au parlement. En raison de la situation politique en Ukraine, on ne peut espérer que l'un ou l'autre des partis existants puisse obtenir la majorité absolue aux élections sur la base du système existant de représentation proportionnelle dans une circonscription unique étendue à l'ensemble du pays. Les gouvernements qui reposent sur des coalitions sont jugés fragiles. Le projet propose en conséquence de créer « artificiellement » une majorité absolue au parlement. A cette fin, il est proposé d'organiser des élections à deux tours.

---

<sup>4</sup> Voir CDL-AD(2004)003.

23. Au premier tour, les partis autorisés à envoyer leurs représentants au parlement sont identifiés : ceux qui obtiennent moins de 3 % des suffrages n'obtiendront qu'un siège. Ce « seuil de 3 % » figure aussi dans la loi actuelle (article 1, paragraphe 4) ; la plupart des projets relatifs à un nouveau système électoral en Ukraine respectent aussi cette règle. En comparaison d'autres systèmes électoraux, un « seuil de 3 % » est relativement faible, mais parfaitement acceptable pour garantir une large participation des différentes forces politiques au parlement.

24. Au premier tour, les résultats de l'élection ne sont pas encore définitifs. Les résultats de ce premier tour sont décisifs pour savoir quels sont les deux partis les plus forts qui pourront participer au deuxième tour et connaître le pourcentage des voix obtenues par chaque parti au-delà des 3 %.

25. Il n'y a pas de deuxième tour si l'un des partis a obtenu suffisamment de voix pour avoir deux cent vingt-six mandats de députés du peuple ou plus, c'est-à-dire la majorité absolue.

26. Le deuxième tour met exclusivement en lice les deux partis les plus forts. Le parti qui remporte ce tour aura deux cent vingt-six sièges au parlement.

27. Si, dans les faits, un tel système pourrait faciliter la mise en place d'un gouvernement stable, il présente de nombreux inconvénients dont il y a lieu de tenir compte dans le contexte de la situation politique en Ukraine.

28. Comme le système crée une « majorité absolue artificielle », le soutien réel que les électeurs accordent à un parti politique ne se retrouve pas dans la répartition des sièges. Au premier tour, plusieurs partis pourraient avoir des résultats comparables, par exemple 14 %, 15 % et 16 % des voix. Si le parti ayant obtenu 15 % des suffrages a la majorité au deuxième tour, il sera représenté par plus de 50 % des députés. Les résultats définitifs déforment donc les résultats réels obtenus au premier tour. Un tel système électoral pourrait poser des problèmes au vu d'un certain nombre de normes électorales internationales.

29. De plus, dans une démocratie nouvelle où il n'est pas facile de mobiliser les électeurs et où la participation électorale est en règle générale relativement faible, il n'est pas recommandé de prévoir deux tours. Les personnes ayant voté, au premier tour, pour un parti qui n'a pas été sélectionné pour le deuxième risquent de ne pas revoter. Le résultat définitif pourrait donc reposer sur une participation électorale très faible.

30. Le système politique ukrainien s'appuie sur une division très marquée au niveau des préférences politiques entre l'ouest de l'Ukraine d'une part et l'est et le sud du pays d'autre part. Si un parti doit obtenir la majorité absolue sur la base du système électoral, il est impossible de parvenir à une représentation équilibrée des différentes régions. Un tel système ne peut donc être considéré comme satisfaisant pour renforcer l'unité du pays.

31. Dernier point mais non le moindre, un système de ce type n'est pas très transparent pour les électeurs, qui ne connaissent pas particulièrement les systèmes électoraux.

## **Conclusions**

32. La table ronde sur le système électoral en Ukraine organisée avec l'appui de la Commission de Venise le 4 février 2009 à Kiev a montré que la réforme du système électoral existant est nécessaire, car ce système est jugé peu satisfaisant à de nombreux égards. Le projet Portnov-Lavrinovitch repose essentiellement sur l'idée qu'il convient de modifier le système électoral pour garantir la majorité absolue des sièges au parlement à un parti politique. Le but, qui consiste à ce qu'à l'issue des élections législatives, les résultats soient clairs pour faciliter la formation d'un gouvernement stable, est très important. Les moyens choisis ne

semblent toutefois pas recommandés au vu de la situation politique particulière de l'Ukraine, car la volonté des électeurs n'apparaîtrait pas comme il se doit dans la répartition des sièges au parlement. Il semble particulièrement important, en Ukraine, de garantir une prise en compte équitable des divers intérêts des électeurs dans les différentes régions du pays. En conséquence, toute réforme devrait viser à renforcer la représentation régionale et resserrer les liens entre les électeurs et les députés élus. Il est peu vraisemblable que le système électoral proposé dans le projet Portnov-Lavrinovitch permette d'atteindre ce but. Ce système entraînerait très probablement une nouvelle polarisation entre deux grands blocs politiques et accentuerait la division dans le pays. De plus, la répartition proposée des sièges semble être étrangère aux systèmes électoraux connus et aux solutions retenues en Europe et pourrait poser des problèmes au vu des normes européennes existantes en matière d'élections.