



Strasbourg/Varsovie, le 12 octobre 2009

Avis n° 546 / 2009

CDL-AD(2009)040

Or. angl.

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

AVIS CONJOINT
SUR LA LOI PORTANT MODIFICATION
DE CERTAINES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES RELATIVES
À L'ELECTION DU PRÉSIDENT DE L'UKRAINE
adopté par la Verkhovna Rada d'Ukraine
le 24 juillet 2009

par
la Commission de Venise
et
l'OSCE/BIDDH

adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 30^e réunion (Venise, 8 octobre 2009)
et par la Commission de Venise
lors de sa 80^e Session plénière (Venise, 9-10 octobre 2009)

sur la base des observations de

Mme Angelika NUSSBERGER
(membre suppléant, Commission de Venise, Allemagne)
M. Jessie PILGRIM (expert électoral, OSCE/BIDDH)

TABLE DES MATIÈRES

I.	Introduction	3
II.	Résumé	4
III.	Examen de la Loi relative à l'élection présidentielle.....	5
A.	Désignation et inscription des candidats	5
B.	Administration de l'élection	7
C.	Observateurs et transparence.....	10
D.	Inscription des électeurs	12
E.	Dispositions relatives aux médias	13
F.	Dispositions relatives au financement des campagnes	14
G.	Campagne.....	15
H.	Procédures de vote	16
I.	Procédures de décompte des voix et résultats des élections	17
J.	Contentieux électoraux	19
IV.	Changements apportés au Code de procédure administrative ukrainien	22
V.	Changements apportés au Code pénal ukrainien.....	23
VI.	Conclusion	23

I. Introduction

1. Le présent avis conjoint sur la loi ukrainienne relative à l'élection du Président de l'Ukraine et sur la « Loi portant modification de certaines dispositions législatives relatives à l'élection du Président de l'Ukraine » (la « Loi électorale ») (CDL-EL(2009)014 ; voir CDL-EL(2009)023), a été établi par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) et par la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise), à la demande du ministère ukrainien des Affaires étrangères¹. Les précédents rapports de missions d'observation en Ukraine de l'OSCE/BIDDH et du Conseil de l'Europe donnent un excellent aperçu pour comprendre l'évolution historique de la législation relative aux élections en Ukraine.

2. Le présent avis repose sur une traduction non officielle en anglais de la loi portant modification de certaines dispositions législatives ukrainiennes relatives à l'élection du Président de l'Ukraine et de la loi relative à l'élection du Président de l'Ukraine. Il ne peut garantir l'exactitude de la traduction examinée, y compris la numérotation des articles, alinéas et sous-alinéas. Tout examen juridique effectué sur la base de lois traduites est sujet à des problèmes d'interprétation posés par la traduction.

3. L'objet du présent avis conjoint est d'aider les autorités ukrainiennes à continuer d'élaborer et d'améliorer le cadre législatif de l'organisation d'élections démocratiques et à respecter leurs engagements à l'égard de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, ainsi que les autres normes internationales. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent résolus à aider l'Ukraine à continuer d'améliorer sa législation électorale. Toutefois, l'ampleur des effets positifs des changements apportés dépendra en dernier lieu du degré de bonne foi et de volonté politique des institutions publiques et des fonctionnaires chargés de faire appliquer et respecter la loi.

4. Outre la loi, le présent avis repose sur :

- Une traduction non officielle en anglais de la Constitution ukrainienne ;
- Le Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections présidentielles de 2004 en Ukraine, 31 octobre, 21 novembre et 26 décembre 2004 ;
- Les recommandations préliminaires de l'OSCE/BIDDH sur la réorganisation du deuxième tour de scrutin de l'élection présidentielle, 26 décembre 2004 ;
- Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, y compris les Lignes directrices relatives aux élections (CDL-AD(2002)023rev) ;
- Les principes directeurs pour l'examen d'un cadre juridique pour les élections (Varsovie, janvier 2001) ;
- Le document de la Réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990) ;
- La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950), et
- Les autres instruments juridiques régionaux et internationaux, et engagements politiques relatifs à l'organisation d'élections.

¹ Bien que d'autres lois, comme la loi sur la Commission électorale centrale, puissent intéresser les élections, le présent avis conjoint est limité à l'examen de la loi relative à l'élection présidentielle et aux modifications des dispositions pertinentes du Code de procédure administrative et du Code pénal.

5. *Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 30^e séance (Venise, 8 octobre 2009) et par la Commission de Venise à sa 80^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2009).*

II. Résumé

6. Le 24 juillet 2009, le Parlement ukrainien, réuni en session extraordinaire, a adopté en troisième et dernière lecture des amendements à certaines dispositions de loi régissant l'élection du Président de l'Ukraine². Ces modifications ont introduit un certain nombre de changements importants dans le Code pénal et le Code de procédure administrative ukrainiens et la loi relative à l'élection du Président de l'Ukraine. Le Président ukrainien a ensuite opposé son veto à ces modifications, veto qui a été annulé par le Parlement. Le Président et 48 députés ont saisi la Cour constitutionnelle afin qu'elle examine la loi. Alors que le présent avis était publié, la Cour n'avait pas encore rendu sa décision.

7. Bien que les modifications de la Loi électorale donnent suite à un certain nombre de recommandations importantes, des préoccupations précédemment exprimées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise n'ont toujours pas été traitées, notamment en ce qui concerne les conditions de candidature et les observateurs nationaux non partisans. Les modifications apportées soulèvent en outre un certain nombre de profondes préoccupations qui témoignent d'une régression de la législation électorale sur certains points. Les principales modifications ayant nuit à l'efficacité globale de la loi et restreint le droit de faire appel sont notamment :

- Les restrictions qui remettent en cause la possibilité de contester les résultats électoraux.
- Les restrictions relatives au règlement des contentieux électoraux qui portent atteinte au droit des citoyens, partis et autres parties prenantes, d'exercer un recours efficace en cas de violations, laissant des contentieux non réglés.
- Les dispositions relatives à la détermination du résultat final des élections par la Commission électorale centrale (CEC) ; elles doivent être modifiées et appellent des précisions.
- Les dispositions relatives à la composition et aux activités des commissions électorales, source d'instabilité dans l'administration des élections.
- Le montant excessif de la caution électorale exigée pour se porter candidat.
- Les modifications des procédures de vote des commissions électorales, pouvant ouvrir la voie à des abus.
- La possibilité de modifier les listes électorales jusqu'à une heure avant la clôture du scrutin.

8. La loi contient certaines mesures positives qui visent à promouvoir la transparence, à renforcer l'obligation de rendre compte, et à écarter la fraude. Il est à noter qu'elle comprend des dispositions selon lesquelles toutes les commissions électorales distribuent les procès-verbaux des réunions aux observateurs officiels et représentants des candidats. La loi répond en outre aux préoccupations qui avaient été exprimées au sujet de l'utilisation frauduleuse de certificats de vote à distance lors d'élections antérieures, en abrogeant les dispositions législatives y relatives. L'Ukraine a également abrogé des dispositions problématiques sur les signatures de soutien qu'il fallait obligatoirement recueillir pour être candidat. Autre fait encourageant, la loi s'efforce également de répondre aux précédentes préoccupations relatives au plafond des dépenses de campagne qui est excessivement bas. La suppression pure et simple de ce plafond peut néanmoins avoir des effets néfastes.

² Le projet de loi n° 4741 adopté en première lecture le 1^{er} juillet 2009.

9. Outre ces nouvelles dispositions problématiques, d'importants problèmes n'ont toujours pas été réglés. Des préoccupations persistent concernant notamment :

- Les limites excessives du droit de se porter candidat.
- Les dispositions restrictives applicables aux médias qui peuvent permettre de limiter le libre échange des idées politiques et la diffusion de messages de campagnes entre candidats et électeurs.
- Le mécanisme de nomination des membres des commissions électorales.
- La nécessité de résider dans le district pour être membre d'une commission électorale.
- Les dispositions relatives au financement de la campagne ; vagues et potentiellement inefficaces.
- L'absence de disposition légale concernant le rôle des observateurs nationaux non partisans.
- Les dispositions relatives à l'invalidation des résultats électoraux et au nouveau décompte des voix, qui appellent des précisions et des modifications.

10. Il est également regrettable qu'en dépit des recommandations formulées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et l'OSCE/BIDDH depuis les élections présidentielles de 2004, les modifications de la loi relative à l'élection du Président de l'Ukraine n'aient pas été adoptées plus tôt. Les modifications actuelles sont adoptées moins de six mois avant la tenue de l'élection présidentielle programmée pour le 17 janvier 2010.

III. Examen de la Loi relative à l'élection présidentielle

11. La présente évaluation de la Loi relative à l'élection du Président de l'Ukraine (dénommée ci-après la Loi électorale) porte sur trois principaux ensembles de modifications : les modifications de la loi relative à l'élection présidentielle, les modifications des dispositions du Code pénal et du Code de procédure pénale sur la responsabilité des membres des commissions électorales, et les modifications apportées au Code de procédure administrative.

12. Aux fins de l'analyse des changements apportés à la première loi, les modifications ont été réparties en neuf catégories générales sans tenir compte de la numérotation sous laquelle elles apparaissent dans la loi. Les neuf catégories comprennent : la désignation et l'inscription des candidats, l'administration électorale, les observateurs et la transparence, l'inscription des électeurs, les dispositions relatives aux médias, les dispositions relatives au financement de la campagne, les procédures de vote, les procédures de décompte et les résultats électoraux, et le contentieux électoral.

A. Désignation et inscription des candidats

13. De manière générale, les instruments régionaux et internationaux reconnaissent que chaque citoyen a le droit, sans aucune discrimination et restriction excessive, de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, de voter et d'être élu dans le cadre d'élections périodiques honnêtes, et d'accéder aux fonctions publiques de son pays dans des conditions générales d'égalité³. La loi prévoit des restrictions à la candidature qui limitent indûment la possibilité de tout citoyen d'être élu Président dans des conditions d'égalité. Ces restrictions, qui sont

³ Voir par exemple, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

examinées ci-dessous, devraient pour bien faire être modifiées pour que l'exercice de ce droit fondamental soit possible.

14. Les articles 9.4 et 56.5 interdisent la candidature en cas de condamnation pénale pour « infraction volontaire ». Une telle restriction est excessivement générale dans la mesure où elle limite le droit de vote sur la base de n'importe quelle condamnation, quelle que soit la nature ou la gravité de l'infraction commise. Une condamnation pénale peut justifier des restrictions au droit de vote, mais de telles restrictions ne devraient généralement être prévues qu'en cas d'infractions graves⁴. Dans ces conditions, ***l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier la loi pour que le droit de chacun de se porter candidat ne soit restreint que lorsque l'intéressé a été condamné pour avoir commis une infraction d'une gravité telle que la déchéance des droits politiques est effectivement proportionnée à l'infraction commise.***

15. L'article 44.2 de la loi électorale exige des partis politiques qu'ils soient enregistrés depuis un an au moins avant l'élection présidentielle pour pouvoir y participer et, à cette fin, désigner des candidats. Cette restriction limite sensiblement les activités des partis politiques en empêchant les partis récemment formés de participer aux élections. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise réaffirment leur conviction que cet article devrait être modifié pour assouplir les conditions relatives à la formation d'un parti politique avant la date du scrutin.***

16. Les articles 45 et 51 énoncent les conditions de désignation par les partis politiques (et les blocs électoraux) de leurs candidats. Ces dispositions ne devraient pas avoir d'incidence excessive sur l'organisation interne des partis politiques et s'en tenir à ce qui est nécessaire pour assurer la démocratie interne. Nombre de dispositions contenues dans ces articles devraient donc être abrogées, en particulier les articles 45.2 et 45.3 qui régissent les fonctions internes du parti (ou du bloc électoral) et notamment « la procédure de convocation des congrès interpartis » (45.3.4), « la procédure de prise de décision » (45.3.6) et le « programme préélectoral d'un candidat » (51.1.3). Qui plus est, l'article 52.1.1 autorise la CEC à refuser l'enregistrement d'un candidat pour « non-respect de la procédure légale relative à la constitution d'un bloc électoral ou à la désignation du candidat à la fonction de Président de l'Ukraine ». Ces articles imposent des restrictions excessivement générales aux partis politiques qui sont des associations privées. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de revoir ces dispositions.***

17. L'article 49 a été modifié (1) pour relever le montant de la caution exigée pour être candidat à la fonction présidentielle, et (2) pour augmenter le nombre de voix requises pour en obtenir le remboursement. Ces deux modifications sont préoccupantes. L'article 49(1) impose au parti (bloc électoral), ou au candidat indépendant, de consigner une somme de 2 500 000 hryvnias (soit environ 206 000 euros⁵). Ce montant exigible, qui était de 500 000 hryvnias dans les versions antérieures de la loi, est particulièrement élevé et constitue une restriction inutile du droit de chacun de se porter candidat, en particulier le droit des représentants de petits partis ou de ceux qui se présentent aux élections en tant que candidats indépendants. Cette condition est d'autant plus infondée que le seuil de remboursement de la caution est élevé. Selon l'article 49.2, il semblerait que seuls les partis (blocs électoraux) et candidats qui accèdent au deuxième tour de l'élection soient remboursés. La loi n'évoque donc que le deuxième tour et crée une situation dans laquelle un simple gagnant ne se voit même pas restituer le montant de la caution électorale. Tel est le résultat de la modification des versions antérieures de la loi qui exigeaient du candidat qu'il remporte 7 % des voix pour être remboursé. La caution et les conditions de remboursement prévues par l'article 49 semblent exagérées et pourraient

⁴ Voir par exemple, le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise ; para. 1.1.1.d.

⁵ Voir le taux de change affiché sur le site Internet www.oanda.com, le 9 septembre 2009.

dissuader des candidats légitimes de postuler. Cela est regrettable dans la mesure où le droit d'être candidat et de se présenter aux élections est un droit de l'homme fondamental qui est garanti par les instruments internationaux et européens relatifs aux droits de l'homme⁶. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise énonce à ce propos que « le montant [de la caution] et le nombre de suffrages requis pour le remboursement ne doivent pas être excessifs ». **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise exhortent l'Ukraine à modifier sans plus attendre l'article 49 de façon à diminuer de manière significative** le montant de la caution requise pour se porter candidat et le seuil prévu pour obtenir le remboursement de la caution.

18. Les préoccupations déjà exprimées par l'OSCE/BIDDH⁷ quant au nombre élevé de signatures nécessaires pour être candidat ont été traitées. Auparavant, les articles 53 à 55 de la loi exigeaient la présentation de 500 000 signatures à la CEC 40 jours au plus tard avant le jour du scrutin. Ces articles ont été abrogés et à l'heure actuelle, aucun nombre minimum de signatures de soutien n'est exigé. Toutefois, cette mesure est privée d'effet par la très forte augmentation du montant de la caution.

19. Les dispositions de la loi sur la rectification des mentions erronées relevées dans les dossiers de candidature semblent contradictoires. Selon les articles 52.3 et 52.4, les documents nécessaires à l'enregistrement sont corrigés et présentés de nouveau. Or à l'article 51.4, il est prévu que les documents présentés à la Commission électorale centrale ne peuvent pas être présentés une deuxième fois. Les candidats ne devraient pas se voir refuser l'enregistrement en cas d'erreur formelle ou technique matérielle dans un dossier, lorsque cette erreur peut être rectifiée sans délai. En réalité, le libellé de la loi est clair : les candidatures aux commissions électorales ne peuvent être écartées lorsque des documents écrits présentent des erreurs et imprécisions techniques ; ils peuvent être corrigés et présentés une nouvelle fois lorsque de telles imprécisions sont constatées (Article 23.4). Ce libellé devrait être étoffé de façon à englober les documents relatifs à la désignation des candidats à l'élection présidentielle. Les candidats devraient être en mesure de participer à des élections sans restrictions excessives, et être protégés comme les candidats à l'exercice d'un mandat au sein des commissions électorales, voire davantage. Par conséquent, ***l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que le libellé des articles concernés soit précisé et modifié pour faire en sorte que lorsque la CEC constate des erreurs techniques ou administratives, les candidats puissent les rectifier et présenter une nouvelle fois les documents relatifs à la désignation en temps utile.***

B. Administration de l'élection

20. Le Président de l'Ukraine est élu par un corps électoral national unique (article 19.1). Au plan administratif, ce scrutin est surveillé par des commissions électorales à trois niveaux distincts : la Commission électorale centrale (CEC), les commissions électorales de district⁸ (CED), instituées 50 jours au plus tard avant l'élection (article 23.2), et les commissions électorales de bureau de vote (CEB), constituées 26 jours au plus tard avant l'élection (article 24.1). Les dispositions relatives à la formation de la CEC et à l'essentiel de ses compétences et obligations figurent dans une loi expresse qui ne relève pas de la présente évaluation.

⁶ Voir l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Voir également les paragraphes 7.3 et 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE, 1990.

⁷ Rapport final de la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Election présidentielle ukrainienne de 2004, Section XVI.B.14.

⁸ Certains documents traduits utilisent le terme « territoriale » au lieu de « commission électorale de district ». Dans le présent avis conjoint, les termes « district » et « CED » sont utilisés.

21. La durée du « processus électoral » (article 17.3) a été ramenée de 120 à 90 jours avant le scrutin. Ce retrait de 30 jours a nécessité d'ajuster en conséquence l'ensemble des délais prévus par la loi électorale, et diminué de 25 % le temps de préparation de l'élection. S'il est sans doute possible d'organiser et de tenir des élections démocratiques crédibles dans un tel délai, les rapports d'observation sur les précédentes élections ukrainiennes font état de lenteurs dans la désignation et le fonctionnement des commissions électorales. Le resserrement du calendrier électoral a également entraîné le raccourcissement des délais impartis pour déposer et régler les plaintes. Ces délais sont extrêmement courts (ils sont souvent de 24 heures à compter de la survenance de la violation alléguée ou de deux jours seulement après le dépôt de la plainte). La brièveté de ces délais a de graves répercussions sur l'efficacité des procédures de règlement des contentieux électoraux.

22. En vertu des articles 23 et 24, chaque candidat a le droit de désigner deux membres de chaque CED et CEB. Ces dispositions entendent répondre à la nécessité de pluralisme et de participation multipartite à l'organisation et à la tenue des élections, une garantie importante d'ouverture et de transparence du processus électoral. Fait important, ces dispositions prévoient que tous les représentants d'un candidat ont le droit à un nombre proportionnel de postes de président, de vice-président et de secrétaire au sein des commissions. Cela étant, le processus de désignation ne tient pas compte de considérations relatives à la répartition géographique des nominations au sein des commissions électorales (articles 23.8 et 24.11). Ce mécanisme de surveillance ouvre potentiellement la voie au contournement de la loi par une sélection géographique minutieuse dans l'attribution des postes. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier ces dispositions pour assurer une répartition équilibrée des postes de président, de vice-président et de secrétaire aux niveaux régional et local.***

23. Le droit de désigner les membres des commissions électorales est limité par les conditions de résidence qui sont imposées aux candidats. Selon les articles 23.6 et 24.9, les membres des CED ou des CEB doivent résider sur le territoire du district électoral ou dans la localité sur le territoire de laquelle le district est situé. Cette condition risque de limiter la capacité de certains candidats de désigner des membres de commissions dans les localités où ils sont faiblement soutenus. Cela étant, quel que soit le niveau de soutien dont il bénéficie dans une localité, un candidat a le droit d'être représenté au sein d'une commission électorale et a un intérêt légitime à ce que les résultats du vote soient décomptés et réconciliés avec précision. Qui plus est, conjuguée à l'assouplissement de la procédure de vote concernant l'éviction d'un membre d'une commission électorale (analysée ci-dessous), cette condition crée la possibilité de priver un candidat de représentants dans les commissions électorales de certaines localités. Le droit du candidat de désigner les membres des commissions électorales est compromis, et la confiance de la population dans l'exactitude des résultats entamée. Par conséquent, ***l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de supprimer les conditions de résidence prévues par les articles 23.6 et 24.9.***

24. Dans l'ensemble, les articles régissant l'administration électorale n'offrent pas les garanties suffisantes d'un fonctionnement indépendant et impartial des commissions électorales. Le fait de s'appuyer sur les seuls représentants des candidats pour administrer l'élection peut empêcher, selon la situation politique, l'émergence d'une administration électorale indépendante, professionnelle et efficace. Bien que la représentation des partis et des candidats dans les commissions électorales soit souvent l'assurance que les voix de tous les candidats seront entendues dans le cadre du processus électoral, elle doit être complétée par l'obligation de faire en sorte que tous les aspects du processus de vote soient impartiaux et efficaces administrativement⁹. ***Ainsi que l'a suggéré la Mission***

⁹ Rapport sur la participation des partis politiques aux élections, adopté par le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise. CDL-AD(2006)025, para. 19-20.

d'observation de l'élection présidentielle en Ukraine¹⁰, les dispositions relatives au processus de création d'organes d'administration électorale à tous les échelons devraient être modifiées pour que soit rappelée de manière précise la nécessité de l'exercice impartial des fonctions administratives.

25. En vertu de l'article 30.2, la commission électorale cesse d'exercer ses fonctions lorsqu'une commission de rang supérieur ou un tribunal constatent qu'elle a violé la loi. La dissolution d'une commission électorale n'est pas une réponse adaptée à une telle constatation et peut ouvrir la voie à des abus. Une commission électorale n'est pas davantage à l'abri d'erreurs que n'importe quelle autre institution. La dissolution d'une commission électorale ne devrait intervenir qu'en cas de violations graves, volontaires et/ou répétées. Cela exigera un examen minutieux de la commission électorale de rang supérieur, ou du tribunal. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent vivement de modifier en conséquence l'article 30.2.***

26. L'article 30.9 a été modifié pour assouplir la majorité nécessaire à la révocation d'un ou de tous les membres d'une CED et d'une CEB, qui est tombée de 2/3 à 1/3 des membres présents. A ce propos, le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise indique qu'« il est souhaitable que les décisions des commissions électorales se prennent à la majorité qualifiée (par exemple, des 2/3) de façon à encourager le débat entre une majorité et au moins l'un ou l'autre parti de la minorité »¹¹. Cette modification soulève également des préoccupations quant à la stabilité de la composition des commissions électorales pendant l'élection. Bien que cette disposition ne pose pas de problème en soi, elle peut avoir des conséquences négatives sur l'administration des processus électoraux.

27. L'article 20.6 dispose que les commissions électorales de bureau de vote sont constituées par les CED sur la base d'une « proposition des comités exécutifs » des administrations territoriales. Cela étant, cet article ne dit pas si les CED sont liées par ces propositions. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que cette disposition soit précisée, de telle sorte qu'elle énonce clairement que les CED désignent les commissions électorales de bureau de vote sur la base de propositions non contraignantes.***

28. L'article 20.9 prévoit des bureaux de vote de trois tailles : petite, moyenne et grande. La capacité d'accueil de ces bureaux de vote est respectivement de 50 à 500, 500 à 1 500 et 1 500 à 3 000 électeurs. Selon les précédentes évaluations du cadre électoral ukrainien, le fait que des bureaux de vote accueillent jusqu'à 3 000 électeurs est un fardeau administratif qui nuit à l'efficacité des opérations de vote¹². Le rapport final de la mission d'observation électorale OSCE/BIDDH de 2004 recommande que le nombre maximum d'électeurs soit diminué pour renforcer l'efficacité des commissions électorales. De surcroît, la loi relative aux élections législatives ukrainiennes autorise 2 500 électeurs par bureau de vote au maximum (et l'OSCE/BIDDH a demandé une diminution plus importante encore)¹³. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit modifiée pour prévoir, partout où les moyens nécessaires sont disponibles, que le nombre d'électeurs par bureau de vote soit ramené à une proportion plus gérable, à savoir entre 1 000 et 1 500. Idéalement, cette modification devrait également figurer dans la loi relative aux élections législatives***

¹⁰ Recommandations préliminaires de l'OSCE/BIDDH, nouveau deuxième tour de l'élection présidentielle ukrainienne, 26 décembre 2004.

¹¹ Para. 80.

¹² Voir également l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine de 2006 (CDL-AD (2006) 002rev), para. 20.

¹³ Rapport final de la Mission d'observation électorale sur les élections législatives partielles, 30 septembre 2007, Section XVI.G.28.

afin d'harmoniser et de faciliter l'administration électorale, en particulier en cas de scrutins multiples le même jour.

29. La loi a opportunément été modifiée pour mettre fin au système des certificats de vote à distance émis à l'intention des électeurs. Ce système a déjà montré qu'il pouvait donner lieu à de nombreuses fraudes ; sa suppression devrait empêcher les votes multiples et favoriser l'émergence d'un processus électoral efficace et respectueux de la volonté de la population.

30. L'obligation légale pour tout membre des commissions électorales des bureaux de vote ordinaires ou spéciaux de suivre une formation devrait être envisagée. Une telle formation est prévue dans la loi relative aux élections législatives¹⁴. Prévoir une disposition analogue dans la loi relative à l'élection présidentielle pourrait permettre de renforcer l'efficacité et le professionnalisme des commissions électorales à tous les échelons.

31. L'article 30.2 accorde semble-t-il à celui qui a désigné un candidat à la fonction de membre d'une commission électorale le droit illimité de le révoquer à tout moment même s'il a exercé ses fonctions de manière professionnelle et licite. Une telle disposition est susceptible de soumettre l'élection d'un membre d'une commission électorale à des pressions politiques et à des menaces de révocation si le membre de la commission concerné ne vote pas en suivant les « instructions » qui lui sont données. Une telle pratique n'est pas appropriée dans la mesure où les membres des commissions sont tenus d'agir de manière impartiale, sans être influencés par les idées politiques de ceux qui les ont désignés. Les titulaires de postes au sein de l'administration électorale doivent échapper à toute influence ou pression politique. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise indique que : « Les membres des commission électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés »¹⁵. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent vivement de modifier la loi pour qu'un membre d'une commission électorale ne puisse être révoqué qu'en cas de non-respect des obligations légales qui lui sont imposées par la législation électorale.***

32. Conformément aux instruments et directives internationaux¹⁶ et aux recommandations de la Mission d'observation de l'élection présidentielle de 2004 menée par l'OSCE/BIDDH, l'Ukraine devrait envisager d'adopter des dispositions de loi sur la rédaction de documents électoraux et de campagne dans des langues autres que l'ukrainien, couramment pratiquées dans le pays. Si l'Ukrainien est la seule langue officielle de l'Etat, de telles dispositions pourraient contribuer à favoriser la participation de tous les citoyens au processus électoral dans des conditions d'égalité.

C. Observateurs et transparence

33. La loi électorale contient de nombreux mécanismes visant à renforcer la transparence du processus électoral et à promouvoir l'obligation de rendre compte, notamment la remise des procès-verbaux des résultats aux observateurs officiels et aux représentants des candidats (article 79.7 et 8, article 82.15 et 16) et l'affichage des résultats électoraux dans les CEB (article 79.7) et les CED (article 82.15). Il convient d'accueillir favorablement ces

¹⁴ Projet de loi n° 3366, 'About Election to The Parliament Of Ukraine,' Article 30.4.

¹⁵ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, II 3.1 f.

¹⁶ Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (articles 10.2 et 15), Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I.3.1.b.iii. En outre, le paragraphe 32.5 du Document de Copenhague de 1990 énonce que les « personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de [...] diffuser et d'échanger des informations dans leur langue maternelle et d'avoir accès à ces informations ».

mécanismes qui peuvent décourager la fraude et renforcer la confiance de la population dans les résultats électoraux.

34. Les articles 66 à 70 disposent que les représentants des partis politiques, les candidats, et les observateurs et organisations internationaux participent pleinement au processus d'organisation de l'élection présidentielle et aux opérations de dépouillement. Cela comprend le droit d'observer la période préélectorale, le droit limité de participer aux réunions des commissions électorales et le droit d'observer le scrutin (bureau de vote et utilisation d'urnes mobiles) et le dépouillement. Cela étant, la loi précise que les droits des observateurs cessent une fois le décompte effectué par la CEC (article 68.2). Cette disposition est excessivement restrictive et devrait être réexaminée. Les observateurs devraient être en mesure d'exercer librement leurs activités jusqu'au règlement de tous les contentieux électoraux.

35. Il importe de relever que l'article 70.5.1 autorise les observateurs à assister aux séances des commissions électorales. L'article 28.22 étend encore ce droit en exigeant que les documents et les procès-verbaux des réunions tenues par les commissions électorales soient mis à la disposition des observateurs et des représentants des candidats. En vertu de l'article 28.11, la commission électorale peut interdire à ces personnes d'assister à une réunion si elles « font illégalement obstruction » à son déroulement. Une telle éviction peut passer pour nécessaire compte tenu de la charge administrative que représente le processus électoral, mais pour plus de transparence et pour éviter l'application abusive de cette disposition, la loi devrait indiquer clairement ce qu'il faut entendre par « obstruction illégale ».

36. En outre, l'article 28.11 a été modifié pour réduire le nombre de voix nécessaires pour que la commission électorale révoque un observateur officiel, qui est passé des 2/3 de tous les membres de la commission à la majorité des membres présents. Si la nécessité d'une majorité est communément admise, il est préoccupant que les nouvelles dispositions puissent servir à limiter la transparence et à révoquer des observateurs officiels sans motif¹⁷. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de ne pas diminuer le nombre de voix nécessaires pour qu'une commission électorale révoque un observateur officiel.***

37. La loi électorale ne prévoit pas d'observateurs nationaux non partisans. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise demandent instamment que la loi soit modifiée pour que les compétences des groupes d'observateurs nationaux non partisans soient étendues. Il convient de noter qu'une telle modification a déjà été proposée s'agissant du projet de loi relatif aux élections législatives.***

38. Tous les observateurs officiels se voient expressément accorder le droit de faire des photographies et de procéder à des enregistrements visuels et sonores (articles 69 et 70). Cette disposition est inhabituelle et semble inutile. Filmer les électeurs alors qu'ils se rendent dans l'isoloir puis à l'urne peut avoir un effet d'intimidation et compromettre le secret du vote. ***La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de réexaminer avec soin cette disposition, notamment sous l'angle de ses effets possibles sur les électeurs et le secret du vote.***

39. L'article 70.5.5, qui régit les droits des observateurs internationaux, devrait être précisé. Cette disposition limite la capacité des observateurs internationaux de tenir des conférences de presse en leur imposant de respecter la législation ukrainienne. Le contenu de telles obligations, et la raison pour laquelle elles sont prévues, n'apparaissent pas clairement,

¹⁷ Cette modification soulève également des préoccupations relatives à l'efficacité et à l'obligation de rendre compte de l'administration électorale. Elle devrait être examinée à la fois sous l'angle de ses conséquences pour la transparence et de son effet potentiel sur l'efficacité et l'impartialité de l'administration électorale.

notamment lorsqu'on les examine à la lumière des principes universellement reconnus de liberté de parole et d'expression. La possibilité que ce membre de phrase soit mal interprété ou appliqué pour empêcher les déclarations publiques d'observateurs internationaux est préoccupante. Qui plus est, l'article 70.5.6 soumet la constitution de groupes d'observateurs par les observateurs internationaux à l'approbation de la CEC. Les activités opérationnelles et organisationnelles des observateurs internationaux ne devraient pas être soumises à l'approbation de la CEC. La possibilité que ce membre de phrase soit mal interprété ou appliqué pour restreindre les activités des observateurs internationaux est aussi préoccupante. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que ces passages soient supprimés des articles 70.5.5 et 70.5.6.***

D. Inscription des électeurs

40. L'adoption de la loi de 2007 sur la liste électorale nationale ukrainienne a modifié le processus de compilation des listes électorales pour les élections en Ukraine. Bien qu'historiquement les listes électorales aient été créées au gré de chaque élection, la nouvelle loi prévoit la création d'une liste électorale électronique. Les organes chargés de l'administrer, les « Organes chargés de gérer la liste électorale nationale » sont à présent responsables de la création et de la diffusion de la liste électorale. La Loi sur la liste électorale nationale ne fait pas l'objet de la présente évaluation. Toutefois, un certain nombre de dispositions de la Loi électorale concernant l'inscription des électeurs doivent être examinées avec soin.

41. Les citoyens ont le droit de vérifier le projet de liste électorale au siège de leur CEB respective pour s'assurer de son exactitude et ils peuvent demander que les erreurs ou les oublis constatés soient corrigés (article 32.3). Ce droit emporte la faculté de publier des déclarations écrites sur les inexactitudes concernant des tiers. La loi devrait disposer clairement que lorsqu'une demande concernant un tiers (et non le requérant) est présentée, celui-ci est tenu informé avant l'examen de la demande, l'occasion lui étant donnée de répondre. Quant à la décision prise, elle doit lui être notifiée.

42. Les électeurs peuvent porter plainte par écrit en cas d'inexactitudes de la liste électorale, dès son affichage dans les locaux de la CEB (19 jours au plus tard avant les élections, conformément aux articles 31.8 et 32.1) et jusqu'à une heure avant la fin du scrutin (articles 32.5 et 32.6). L'article 32.5 prévoit qu'une telle plainte peut être déposée auprès d'une CEB ou d'une autre commission électorale. L'article 32.6 prévoit que la plainte peut être déposée auprès d'un tribunal local. Bien que cette modification aille dans le sens d'un meilleur exercice du droit de vote, elle augmente aussi les possibilités de fraude¹⁸. La règle autorisant la modification de la liste électorale le jour du scrutin devrait être revue¹⁹.

43. Le président, le vice-président et le secrétaire de la CEB ont le droit de corriger les inexactitudes et les erreurs techniques qui entachent la liste électorale le jour du scrutin s'« il apparaît clairement que l'électeur qui s'est présenté au bureau de vote pour voter est le même que celui qui est inscrit sur la liste électorale » (article 35.8). Les conséquences liées aux difficultés d'application de cette disposition devraient être examinées. La loi devrait au moins prévoir des moyens acceptables pour que l'électeur soit « clairement » identifié comme étant la personne inscrite sur la liste électorale. La disposition actuelle est vague et crée une véritable possibilité d'utilisation illégale, involontaire ou intentionnelle.

¹⁸ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I.1.2. En outre, ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours, commission de rang supérieur ou tribunal (Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.c).

¹⁹ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I.1.2.iv. i.f.

L'OSCE/BIDDH avait déjà recommandé et recommande de nouveau de modifier cette disposition²⁰.

E. Dispositions relatives aux médias

44. L'article 11.2.6 de la loi exige l'égalité d'accès des candidats aux « médias ». Selon l'article 13.4, les « médias » couvrent l'élection avec objectivité et en vertu de l'article 60.1, ils traitent les candidats sur un pied d'égalité, quelle que soit la nature juridique de leur propriétaire. Ces dispositions sont très générales et des précisions sont requises en ce qui concerne les médias privés. Il est communément admis que des règles distinctes s'appliquent aux médias selon qu'ils sont publics ou privés. Des obligations plus lourdes peuvent être imposées aux « médias publics », comme l'obligation d'accorder gratuitement du temps d'antenne aux candidats. En règle générale, il est impossible d'obliger les médias « privés » à diffuser un message politique ou à couvrir les activités politiques. Bien que les médias privés puissent être obligés d'assurer la diffusion, dans des conditions équitables, de la publicité payante à des fins politiques, les dispositions de la Loi électorale vont bien au-delà de ce principe élémentaire. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier ces dispositions pour assouplir l'obligation de couvrir les élections et d'assurer l'accès aux médias publics dans des conditions d'égalité, et pour que la réglementation des médias privés ne concerne que le domaine de la publicité payante à des fins politiques et comporte des dispositions raisonnables sur la publication de sondages d'opinion.**

45. L'article 62 limite strictement le nombre de débats télévisés entre les candidats, chacun ayant le droit à un débat de trois heures. L'article 62 est contraire aux normes internationales et aux engagements de l'OSCE concernant la liberté d'opinion et d'expression²¹. Cet article restreint de manière excessive la liberté d'expression en interdisant à tous les médias, y compris les médias privés, de permettre aux candidats de participer à plus d'un débat d'une durée de trois heures. Empêcher l'échange d'idées politiques pendant une élection est déplacé. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît, il est vrai, que la liberté d'expression peut être limitée avant des élections (*Bowman c. Grande-Bretagne*²²) ; toutefois, la législation ukrainienne va bien au-delà de ce que peuvent constituer des mesures « nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire ». **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de reformuler l'article 62 de sorte que la possibilité de débats entre candidats ne soit pas aussi sévèrement limitée.**

46. L'article 64.12 interdit de faire campagne sur les médias étrangers en activité sur le territoire ukrainien. Cette restriction implique que les candidats ne sont pas en mesure de diffuser des déclarations ou de la publicité à des fins politiques auprès d'électeurs ukrainiens résidant à l'étranger. La possibilité de présenter le programme d'un candidat à l'électorat est un aspect incontournable du droit d'être élu. Si une telle disposition limite exagérément la capacité des candidats d'atteindre les électeurs résidant à l'étranger, elle doit être repensée. Plus généralement, une telle règle violerait sans doute également le droit de tout citoyen de recevoir et de partager des informations, sans considération de frontières, ainsi qu'énoncé dans le

²⁰ Recommandations préliminaires de l'OSCE/BIDDH relatives à l'observation d'élections, second deuxième tour de l'élection présidentielle ukrainienne, 26 décembre 2004, Recommandation 4, p. 3.

²¹ Voir par exemple l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; et le paragraphe 7.7 du Document de Copenhague.

²² Voir l'affaire *Bowman c. Royaume-Uni* (141/1996/760/961).

Document de Moscou de l'OSCE²³. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de réexaminer cette disposition.***

47. L'interdiction de publier des sondages d'opinion 15 jours avant le scrutin est inhabituellement longue (article 64.13). ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de réduire cette période de silence des instituts de sondage, de manière à respecter les principes internationalement reconnus relatifs à la durée de telles périodes de silence***²⁴. La modification de cette disposition est particulièrement importante dans la mesure où la loi sur les élections législatives a limité la période de l'interdiction de la publication de sondages d'opinion à 24 heures²⁵. Idéalement, les lois sur les élections présidentielle et législatives devraient contenir des dispositions analogues sur les restrictions à la publication de sondages d'opinion.

F. Dispositions relatives au financement des campagnes

48. Les dispositions relatives au financement des campagnes sont contenues dans les articles 37 à 43. Ainsi qu'indiqué dans le Rapport final de la Mission d'observation de l'élection présidentielle ukrainienne de 2004 de l'OSCE/BIDDH, les règles relatives aux questions liées au financement des campagnes devraient être renforcées pour promouvoir la transparence du financement des campagnes électorales des candidats ; des données devraient porter sur les dons faits aux candidats et les dépenses devraient être rendues publiques. En particulier, alors que la loi exige pour le moment la présentation de rapports financiers après les élections (article 42.4), elle ne précise pas que ces rapports doivent être rendus publics. En outre, elle ne contient pas de dispositions précises sur la nature de l'information qui doit être présentée dans les rapports financiers.

49. La loi électorale a été modifiée pour supprimer le plafond des dépenses de campagne. Alors que l'OSCE/BIDDH avait recommandé d'augmenter le plafond des dépenses électorales²⁶, sa suppression pure et simple peut se révéler contre-productive. La suppression du plafond des dépenses, conjuguée aux 2,5 millions de hryvnias ukrainiens (environ 206 000 euros) de la caution électorale (uniquement remboursable au gagnant ou aux candidats ayant accédé au deuxième tour), risque de limiter la course à la présidentielle à une poignée de riches. Même si un candidat peut s'acquitter du montant de la caution électorale, ses chances de l'emporter face à un opposant fortuné dont les dépenses ne sont pas limitées par la loi peuvent être très minces. Un candidat ne devrait pas être obligé de compter sur le soutien financier d'un parti politique dès lors que les engagements de l'OSCE ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaissent le droit d'être candidat indépendamment de l'appartenance à un parti ou de son soutien. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'envisager la possibilité de fixer un plafond de dépenses qui aiderait à égaliser les chances, tout en étant suffisamment élevé pour assurer la libre organisation de la campagne.***

²³ Document de la Conférence Moscou sur la dimension humaine de la CSCE, 10 septembre 1991 : Les participants « considèrent que la presse écrite, la radiodiffusion et la télévision devraient avoir sur leur territoire un accès sans restriction aux services de presse et d'information étrangers. Le public aura, de manière analogue, la liberté de recevoir et de transmettre des informations et des idées, sans ingérence de la part des autorités publiques et sans considération de frontières, y compris le canal de publications et de stations de radiodiffusion étrangères. Les restrictions à l'exercice de ce droit ne pourront être que celles qui sont prévues par la loi et sont conformes aux normes internationales ».

²⁴ Voir par exemple la Recommandation du Conseil de l'Europe sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias (Rec(2007)15), para. 1.8.

²⁵ Projet de loi n° 3366, 'About Election to the Parliament of Ukraine,' article 67.18.

²⁶ Rapport final de la Mission d'observation électorale OSCE/BIDDH, Election présidentielle ukrainienne de 2004, Section XVI.D.25.

50. L'article 43.1 règlemente la constitution de fonds de campagne des candidats à l'élection présidentielle. Cet article autorise trois sources distinctes de financement. L'une de ces trois sources – les contributions des partis politiques – ne concerne que le candidat qui est nommé par un parti politique. Le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 reconnaît « le droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, sans discrimination ». En outre, un parti politique devrait avoir le droit d'accorder une aide financière à un candidat indépendant à une élection pour laquelle le parti en question n'a pas désigné son propre candidat. Dans la pratique, cet article est donc discriminatoire à l'égard des candidats indépendants et des petits partis qui n'ont pas désigné de candidat à l'élection mais qui devraient néanmoins bénéficier du droit de soutenir un candidat par des moyens financiers ou autres. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier le membre de phrase « du parti (partis qui sont membres du bloc électoral) qui a nommé le candidat » contenu dans l'article 43.1, de manière qu'un candidat indépendant puisse recevoir une aide financière des partis politiques.**

51. Le traitement des fonds de campagne inutilisés prévu par l'article 43.11 est discriminatoire à l'égard des candidats indépendants. Alors que les candidats nommés par un parti (bloc électoral) ont la possibilité de transférer les fonds inutilisés sur les comptes du parti à la fin des élections, les fonds inutilisés des candidats indépendants sont absorbés par le budget de l'Etat ukrainien. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier cette disposition discriminatoire.**

52. L'arrêt de toute dépense sur les fonds de campagne la veille de l'élection (article 41.10) est peut-être excessivement prudent et source de difficultés pratiques. Il est possible que des prestataires de services ne présentent pas leurs factures qu'après l'élection. Rien ne justifie qu'ils ne soient pas payés étant donné l'existence d'un système de contrôle financier conséquent et appliqué. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier cette disposition en conséquence.**

53. Selon l'article 50.1, les candidats qui souhaitent s'inscrire doivent déclarer leurs biens et leurs revenus, ainsi que ceux des membres de leur famille. Toutefois, la loi ne précise pas ce qu'il faut entendre par « membres de la famille ». Cette notion devrait être clairement définie, car la violation de la loi a des conséquences juridiques.

G. Campagne

54. La loi réserve le droit de participer à la campagne préélectorale aux ressortissants ukrainiens titulaires du droit de vote (article 2.3). Cette limite est contraire aux engagements juridiques internationaux et régionaux qui obligent l'Etat à veiller à ce que toute personne qui se trouve sur son territoire ait droit à la liberté d'expression, d'association et de parole, qui emporte le droit de promouvoir et de soutenir des candidats et des partis politiques, que l'intéressé soit ou non titulaire du droit de vote²⁷. En outre, dans la mesure où une personne doit avoir 18 ans pour voter, la condition exigée par cet article est contraire à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant²⁸. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que cette restriction soit retirée de l'alinéa 3 de l'article 2. Les articles 58.2 et 64.1.1 devraient également être modifiés pour faire en sorte que les étrangers et les apatrides**

²⁷ Voir par exemple le paragraphe 26.1 du Document de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE ; l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Voir également les articles 24, 34 et 36 de la Constitution ukrainienne.

²⁸ Les articles 13 à 15 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant garantissent pleinement les droits à la liberté d'expression, de réunion et d'association des enfants et des adultes.

qui résident en Ukraine aient le droit d'exprimer librement leur opinion et de s'associer pendant la campagne électorale, même s'ils ne sont pas ressortissants du pays.

H. Procédures de vote

55. La loi électorale contient des règles détaillées sur le format, le contenu, la préparation et la conservation des bulletins de vote et sur les procédures de vote et de traitement des bulletins. Elle considère en outre que les bulletins de vote sont des matériels sensibles et prévoit des garde-fous pour garantir leur protection. Ces mesures sont bienvenues ; elles devraient réduire le risque d'incertitude et d'incohérences du scrutin.

56. L'article 2, paragraphe 6 de la loi, qui prévoit des règles spécifiques concernant le vote des citoyens ukrainiens résidant à l'étranger, dispose que seules les personnes inscrites auprès du consulat peuvent voter. Compte tenu du nombre important de ressortissants ukrainiens qui résident à l'étranger, les dispositions correspondantes de la loi pourraient être précisées plus avant et des procédures spéciales facilitant l'inscription des électeurs qui se trouvent en dehors des capitales (par exemple dans des localités sans consulat ukrainien) devraient être établies.

57. Les CEB sont notamment chargées de faire des modifications sur les bulletins de vote imprimés (article 27.1.6) sur décision de la CEC (a priori pour refléter le retrait d'un candidat ou d'un parti d'une élection une fois que les bulletins de vote ont été imprimés). Cela étant, aucun signe, quel qu'il soit, ne doit apparaître sur les bulletins de vote pour éviter le risque de supprimer accidentellement ou volontairement un mauvais nom. En outre, l'écriture n'étant jamais tout à fait la même, l'utilisation de traces écrites peut aider à identifier les bulletins et porter ainsi atteinte au secret du vote. Au contraire, les commissions électorales devraient publier les cas de retrait de l'élection par le biais d'un écrit et d'autres types d'annonce avant le scrutin et à l'intérieur des bureaux de vote. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent l'abrogation de l'article 27.1.6.***

58. La loi contient des dispositions détaillées sur le(s) « talon(s) de contrôle » remis à l'électeur avec chaque bulletin (article 71.6). Sur ces talons détachables, sont indiqués la nature et la date de l'élection, le numéro de la circonscription et le numéro du bureau de vote. Un espace est prévu pour le numéro ordinal attribué à un électeur sur la liste électorale et la signature de l'électeur et de l'agent de la commission électorale (articles 74.9 et 77.8). Bien que cette disposition vise à garantir la sécurité des procédures de vote et à éviter la fraude, son utilité peut être compromise par les répercussions potentielles de ce système sur le secret du vote. Il faudrait se demander si la consignation d'une telle information ne pourrait pas permettre, involontairement, de remonter jusqu'à un électeur donné à partir de son bulletin de vote. Il importe de préciser ces articles de manière qu'un membre d'une commission ne puisse pas utiliser l'indication de « son nom de famille, de ses initiales et de sa signature à l'endroit prévu », comme moyen d'attribuer ultérieurement un bulletin de vote à un électeur.

59. Selon l'article 71.4, les candidats apparaissent dans l'ordre alphabétique sur le bulletin de vote. La possibilité de tirer au sort l'ordre dans lequel les candidats apparaissent sur le bulletin devrait être examinée ; il s'agit d'un moyen équitable de répartir les noms des candidats sur le bulletin.

60. Dans le rapport final de sa Mission d'observation de 2004, l'OSCE/BIDDH recommande que l'option « voter contre tous les candidats » soit supprimée du bulletin. Le rapport final énonce, à titre de principe, que les électeurs devraient être encouragés à voter *pour* leur candidat ou parti préféré, et être ainsi responsables de l'organe élu. Par conséquent, l'article 71.4, qui exige que les bulletins de vote offrent la possibilité de cocher une case

indiquant « Je ne soutiens aucun candidat à la fonction de Président de l'Ukraine » devrait être réexaminé et éventuellement abrogé.

61. Il est important de noter que des mesures législatives ont été prises pour faire en sorte que tous les citoyens, y compris les personnes handicapées, puissent effectivement participer aux affaires publiques par l'exercice de leur droit de vote. Le système du vote avec urne mobile, soigneusement mis en place et prévoyant les dispositions nécessaires en matière de sécurité, joue un rôle précieux dans la garantie de ce droit et la mise en œuvre par l'Ukraine de ses engagements au titre de la *Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées*²⁹. Or en vertu de l'article 77.6, les membres des CEB chargés du vote avec urne mobile doivent avoir un « nombre de bulletins égal à celui des électeurs ». Idéalement, ce nombre devrait correspondre à celui de tous les électeurs inscrits sur « l'extrait de liste électorale », plus un petit nombre déterminé de bulletins de vote supplémentaires pour le cas où le bulletin d'un utilisateur de l'urne mobile serait nul.

62. Conformément à l'article 77.1, l'électeur a jusqu'à la veille du scrutin (12 heures avant l'ouverture des bureaux de vote) pour demander une urne mobile, ce qui est un fardeau excessif pour les commissions électorales qui devraient avoir davantage de temps pour organiser le vote avec urne mobile. Cela est particulièrement important compte tenu des préoccupations relatives à l'éventualité de fraudes au cours du processus de vote avec urne mobile et appelle des mesures dissuasives ainsi qu'une administration rigoureuse du processus. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise énonce à cet égard que « le recours à l'urne mobile ne doit être admis qu'à des conditions strictes, permettant d'éviter la fraude »³⁰. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'ajuster le délai pour demander une urne mobile afin de donner aux commissions électorales davantage de temps pour organiser un vote avec urne mobile sûr.**

I. Procédures de décompte des voix et résultats des élections

63. En vertu de l'article 80.1, c'est la CEB qui est compétente pour prononcer l'invalidité totale du scrutin dans un bureau de vote. Cette décision se justifie en cas de violation de la loi empêchant de déterminer l'intention des électeurs. Elle devrait probablement être réservée à un échelon supérieur de l'administration électorale et idéalement, à un tribunal chargé de régler les questions électorales. Par conséquent, une meilleure pratique consisterait simplement à noter toutes les irrégularités figurant dans les procès-verbaux des CEB et des CED et à laisser à la seule CEC le soin de décider d'invalider une élection dans un bureau de vote donné, ou à un tribunal après vérification de tous les procès-verbaux concernés.

64. L'article 80.1 soulève une autre difficulté à savoir que les résultats d'un bureau de vote peuvent être invalidés si le nombre de bulletins recueillis dans l'urne est supérieur de 10 % à celui des électeurs. Une norme fixant arbitrairement un seuil illicite n'est en rien utile. En effet, elle établit une tolérance légale de la fraude, qui peut aller jusqu'à 9,99 % des voix, ce qui est incompatible avec le bon déroulement des élections. L'invalidation des résultats électoraux ne devrait être possible que lorsqu'il est établi que des violations du droit électoral mettent en

²⁹ La Convention de l'Assemblée générale des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées a été signée par l'Ukraine le 24 septembre 2008. L'article 29.a)i) de ce texte dispose que « les Etats Parties s'engagent à faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues, et pour cela, les Etats parties, entre autres mesures, veillent à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser. »

³⁰ I.3.2.vi.

cause la fiabilité des résultats. Il est également douteux que la règle des 10 % soit conforme à la décision de la Cour suprême ukrainienne de 2005 invalidant les résultats du second tour de l'élection présidentielle. Au cours de l'élection présidentielle litigieuse de 2005, dont les résultats ont été dénoncés devant la Cour suprême de l'Ukraine, l'un des arguments contre l'invalidation des résultats du second tour était que la règle des 10 % n'avait pas été respectée par certains bureaux de vote. La Cour suprême a rejeté cet argument et estimé qu'un recours en cas de violation du droit de vote était exigé par les articles 8, 71, 103 et 104 de la Constitution ukrainienne et par l'article 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la règle des 10 % fût-elle ou non respectée. Par conséquent, le maintien de cette règle dans la loi semble contraire à la décision rendue en 2005 par la Cour suprême. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'abroger cette disposition ou de la modifier soigneusement le plus rapidement possible.**

65. L'article 78.12 a trait aux « certificats de vote à distance ». Or la procédure d'octroi de ces certificats a été supprimée. Cet article devrait être modifié en conséquence, afin de supprimer la mention du vote à distance.

66. La procédure de dépouillement des urnes mobiles est préoccupante (article 78.21). Selon cette procédure, tous les bulletins contenus dans une urne mobile sont invalidés si leur nombre est supérieur à celui qui figure sur la feuille de contrôle. Cette disposition ne met pas les électeurs sur un pied d'égalité ; elle est discriminatoire à l'égard des électeurs mobiles puisque ce cas d'invalidation n'est pas prévu par la loi s'agissant des urnes normales. Pour assurer l'égalité du suffrage, les mêmes règles de décompte doivent s'appliquer à tous les électeurs³¹. En outre, le fait qu'il y ait un bulletin de trop ne suffit pas pour invalider l'ensemble des bulletins contenus dans l'urne. La meilleure pratique consiste à appliquer la même règle pour traiter les écarts dans le nombre de bulletins à tous les types d'urne.

67. Il conviendrait de préciser les dispositions relatives au décompte des voix effectué par les membres des CEB au cours de la phase initiale du décompte. L'article 78.29 dispose que chaque membre d'une CEB « a le droit de contrôler ou de recompter les bulletins de vote ». La portée et les limites de ce droit devraient être mieux définies, notamment pour que le recomptage des voix soit effectué dans la transparence et que la clôture du scrutin et la réconciliation se fassent dans des conditions normales.

68. Une modification de l'article 83.8 est libellée comme suit :

« La Commission électorale de district établit les résultats de l'élection sur le territoire du district électoral cinq jours au plus tard après l'élection, quel que soit le nombre des bureaux de vote du district concerné dont les résultats ont été invalidés par la commission. Il est possible que les résultats électoraux sur le territoire d'un district électoral ne soient pas invalidés ».

69. Le nouvel article 83.8 dispose que la commission de district doit donner les résultats du vote cinq jours au plus tard après l'élection, même si les résultats de tous les bureaux de vote n'ont pas été transmis aux CED. Une telle disposition permettrait de déterminer les résultats d'une élection sans tenir compte des voix d'une partie importante de l'électorat. En outre, la réconciliation des résultats au niveau de la CED, qui peut ne pas refléter les résultats de tous

³¹ Voir le paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 ; les articles 2 et 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; et les articles 25 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

les bureaux de vote, « ne peut être invalidée »³². **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent vivement de revoir l'article 83.8.**

70. L'article 84.3 dispose qu'« un candidat est considéré élu le jour du scrutin présidentiel s'il reçoit plus de la moitié des suffrages exprimés par les électeurs ayant participé au vote ». Ainsi que l'a précédemment indiqué l'OSCE/BIDDH dans ses rapports de mission d'observation électorale³³, cet article devrait être modifié pour se lire comme suit « la moitié de l'ensemble des suffrages valides exprimés ».

71. Une modification de l'article 86.2 met fin à l'obligation de publier les résultats de l'élection dans deux journaux officiels. Cette mesure est économique et il est probable que les médias électroniques assureront une couverture importante des résultats électoraux. Cela étant, il convient de relever que cette modification peut avoir des effets pervers pour certains citoyens. Plus problématique encore, l'ancienne version de l'article 86 (intitulé « Annonce officielle des résultats électoraux ») implique que la publication des résultats dans ces deux journaux officiels fait partie intégrante du processus d'annonce des résultats officiels par lequel la population se voit notifier les résultats et peut, de ce fait, agir en justice. Cette modification peut avoir des conséquences fâcheuses pour l'efficacité de toute action en justice. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier cette disposition.**

72. Une modification de l'article 84.3 de la Loi électorale met fin à l'obligation de la CEC de prendre une « décision » déclarant élu le Président de l'Ukraine et d'établir un « procès-verbal » des résultats. Ainsi, la CEC est seulement tenue « d'établir un procès-verbal » de l'élection du Président. Il importe, du point de vue de la confiance du public, que la CEC établisse un procès-verbal détaillé des résultats de l'élection. Idéalement, un tel procès-verbal devrait donner des détails sur toutes les catégories de bulletins dans un tableau récapitulatif, les résultats étant ventilés par bureaux de vote, de manière à retrouver tous les résultats, depuis le plus petit bureau de vote jusqu'au tableau final. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier les articles 84 et 86, de sorte que la CEC soit tenue de préparer et de publier un tel tableau récapitulatif. Ainsi que précédemment indiqué par l'OSCE/BIDDH, la publication par la CEC des résultats de tous les bureaux de vote sur son site Internet serait garante de davantage de transparence.**

J. Contentieux électoraux

73. Les modifications importantes apportées à la Loi électorale et au Code de procédure administrative soulèvent de vives préoccupations quant au règlement des contentieux électoraux. Ces modifications, qui font naître des doutes quant au droit et à la possibilité de contester les résultats électoraux, sont examinées avec attention ci-dessous.

74. Selon les nouvelles modifications du Code de procédure administrative, les commissions électorales de bureau de vote ou les commissions électorales de district ne peuvent pas contester les résultats électoraux (les dispositions du Code sont analysées de manière plus détaillée ci-dessous) (voir l'article 109 modifié). Conjuguées, ces modifications semblent impliquer que les résultats électoraux ne peuvent être contestés qu'après leur présentation en tableaux par la CEC, ce qui pose un autre problème dans la mesure où une modification de l'article 84.7 de la Loi électorale semble limiter la capacité de la CEC

³² Selon le point 3.3. du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise « L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble de l'élection qu'au niveau d'une circonscription ou au niveau d'un bureau de vote ». Au moment où les modifications ont été acceptées, les chiffres ont changé.

³³ Rapport final de la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Election présidentielle ukrainienne 2004, Section XVI.I.58.

d'examiner toute fraude au niveau des commissions inférieures le jour du scrutin ou ultérieurement. Selon l'article 84.7 modifié évoqué ci-dessus :

« Les plaintes relatives à l'organisation et à la tenue de l'élection du Président de l'Ukraine, les décisions, actes ou omissions des commissions électorales et de leurs membres, de l'administration, des collectivités locales, des entreprises, des institutions, des établissements et des organisations, de leurs agents et fonctionnaires, les documents et actes des associations de citoyens, à l'exception de ceux qui de par la loi ou le statut (dispositions) de ces associations de citoyens relèvent de leurs activités internes ou de leur compétence exclusive, les actes ou omissions des médias, de leurs agents et responsables, ainsi que d'autres questions relatives au processus électoral le jour du scrutin et les jours suivant l'élection, ne sont pas soumis à la Commission électorale centrale. Les plaintes soumises à la CEC ne sont pas traitées. La soumission de telles plaintes n'empêche par la détermination et l'annonce officielle des résultats de l'élection du Président de l'Ukraine ».

75. Cette disposition prévoit que la CEC ne peut pas recevoir les plaintes relatives à des allégations de fraude, y compris des cas de fraude mettant en cause la légitimité des résultats de l'élection, lorsque la plainte est introduite le jour du scrutin ou quelques jours après. En d'autres termes, la CEC est légalement tenue de déterminer les résultats en dépit d'allégations fiables selon lesquelles les résultats ne sont pas légitimes. Dans ce cas, la CEC cesse d'être une institution publique clef, garantissant la légitimité des résultats de l'élection et devient plutôt un simple mécanisme chargé d'ajouter des numéros sur un document. Cette situation est préoccupante car elle est contraire au principe juridique même en vertu duquel une action en justice a été requise contre les comportements frauduleux survenus au cours de l'élection présidentielle de 2004. En 2004, la Cour suprême ukrainienne a relevé, entre autres, que 65 plaintes étaient toujours pendantes devant la CEC au moment où celle-ci s'était prononcée sur les résultats de l'élection³⁴. Elle a estimé qu'il était impossible d'établir l'intention des électeurs (résultats électoraux) en partie à cause des 65 plaintes pendantes devant la CEC³⁵.

76. Comme on l'a vu au paragraphe 74 du présent document, il a été mis fin à l'obligation de la CEC de prendre une « décision » déclarant le Président élu et d'établir un « procès-verbal » des résultats définitifs par une modification de l'article 84.3 de la Loi électorale. En vertu de cette modification, la CEC est seulement tenue « d'établir un procès-verbal » sur l'élection du Président. D'une certaine façon, cette mesure limite le droit de contester les résultats de l'élection, faute d'une décision officielle susceptible d'appel. L'élection présidentielle de 2004 conforte ce point de vue : la Commission électorale centrale a elle-même décidé de « ne pas examiner » les plaintes relatives aux procès-verbaux des résultats des CED parce qu'il ne s'agissait pas de « décisions » ou « d'actes », mais simplement de « calculs mathématiques »³⁶.

77. Selon une modification de l'article 176.6 du Code de procédure administrative : « Les décisions, actions ou omissions des commissions électorales, y compris les décisions de la Commission électorale centrale, sont susceptibles d'appel conformément à la procédure prévue à l'article 172 du présent Code ». Toutefois, les changements apportés à l'article 84.3 de la Loi électorale n'établissent pas clairement que la détermination des

³⁴ Voir le Rapport final de la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Election présidentielle ukrainienne, 31 octobre, 21 novembre et 26 décembre 2004, page 32.

³⁵ *Id.*

³⁶ Voir le Rapport final de la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Election présidentielle ukrainienne, 31 octobre, 21 novembre et 26 décembre 2004, page 24.

résultats par la CEC est un événement ouvrant droit à un recours au titre du Code de procédure administrative, dans la mesure où l'on peut estimer que cette détermination n'est ni une « décision » ni un « acte ».

78. On peut donc se demander dans quelle mesure les résultats définitifs de l'élection ouvrent droit à une action en justice. Il semble que les résultats déterminés par les CED ne soient pas contestables en raison de leur teneur, et que celle-ci doit être acceptée par la CEC. Cela peut impliquer que la réconciliation établie par la CEC ne peut être contestée que lorsqu'elle contient une erreur mathématique dans l'addition des résultats des CED, mais non sur la base de griefs relatifs à la légitimité des résultats figurant dans les tableaux eux-mêmes. Ces questions appellent des précisions. La loi doit établir un système efficace de voies de recours en cas d'allégations de violations du droit de vote et garantir que les résultats électoraux reflètent fidèlement la volonté du peuple ukrainien. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise exhortent les autorités ukrainiennes à modifier la loi pour établir un système efficace de recours, conforme aux normes internationales³⁷.**

79. Les dispositions relatives aux délais impartis pour déposer une plainte (article 94) pourraient être modifiées. Les plaintes relatives à des violations alléguées survenant pendant la période préélectorale doivent être déposées dans les cinq jours qui suivent la date des faits. Les plaintes concernant des violations alléguées survenues avant le jour du scrutin doivent être déposées jusqu'à la fin de la journée précédant le scrutin (article 94.3), tandis que les plaintes concernant des violations alléguées survenues le jour du scrutin doivent être soumises à une commission électorale avant la fin du scrutin et à une commission électorale de rang supérieur ou à un tribunal avant la fin du jour qui suit le scrutin (article 94.4). Compte tenu du temps nécessaire pour déposer une plainte, ces dispositions sont manifestement inadéquates. Dans certains cas, il ne sera pas possible d'exercer un recours dans de tels délais, en particulier lorsque la violation n'est pas immédiatement décelée ou signalée. Les délais envisagés créent un risque évident d'injustice. Il est louable de chercher à éviter les contestations et litiges prolongés dans l'attente de la détermination des résultats électoraux, mais les contraintes de temps ne doivent toutefois pas être telles que les chances de parvenir à un règlement équitable d'une plainte légitime soient compromises. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de réexaminer de près ces délais.**

80. Bien que d'une certaine manière, il soit possible de faire appel d'une « décision » de la CEC devant la Haute Cour administrative ukrainienne, il n'est pas certain que celle-ci se prononcera sur le fond de la requête. Les nouveaux articles 99.4, 99.5 et 99.6 de la Loi électorale disposent que :

4. Les compétences et prérogatives prévues à l'article 117 du Code de procédure administrative ukrainien peuvent ne pas être appliquées par les tribunaux en cas de différends portant sur des questions de désignation, de préparation et de déroulement des élections.

5. Le tribunal doit examiner et régler les plaintes administratives visées par la présente loi dans un délai de deux jours à compter de la clôture du scrutin dans les bureaux de vote.

6. Les réclamations qui n'ont pas été traitées par le tribunal dans le délai prévu au paragraphe 5 du présent article ne seront pas examinées.

81. Ces dispositions sont préoccupantes dans la mesure où elles (1) peuvent être appliquées pour limiter les possibilités de réparation offertes par la justice ; (2) établir des délais très brefs ; et (3) autoriser un tribunal à classer sans suite une plainte après un délai de deux jours et à laisser « sans examen ». Cela pose problème. Le règlement en temps utile des différends

³⁷ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II.3.3.

électoraux revêt une importance fondamentale, mais le calendrier proposé est exagérément restrictif et limitera sans doute indûment la capacité des parties prenantes de voir leurs plaintes traitées comme il se doit. La nécessité de prévoir un recours efficace en cas de violations du droit de vote quelles qu'elles soient, et de garantir une audience équitable et publique devant un tribunal impartial³⁸, devrait primer sur une ligne aussi stricte en matière de calendrier du règlement des différends. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent vivement d'abroger ou de modifier ces dispositions.***

IV. Changements apportés au Code de procédure administrative ukrainien

82. Comme on l'a vu dans les paragraphes précédents, il semble impossible de contester la détermination des résultats électoraux par une commission électorale de bureau de vote ou par une commission électorale de district. L'article 109 du Code de procédure administrative dresse la liste de trois exceptions à l'exercice par un tribunal de sa compétence. Une modification de l'article 109 prévoit désormais une quatrième exception lorsque : « 4) une requête relative au procès-verbal de la commission électorale territoriale (district) établissant les résultats électoraux d'un district électoral lors de l'élection du Président de l'Ukraine, des députés du peuple ukrainien, et au procès-verbal concernant les résultats du décompte des voix, a été soumise ». Ces dispositions semblent indiquer que les résultats établis par les commissions électorales de rang inférieur ne peuvent être contestés au moyen d'une plainte. En outre, l'article 172.4 modifié du Code de procédure administrative énonce que : « Les procès-verbaux d'une commission territoriale (district) établissant les résultats dans un district électoral donné pendant les élections du Président de l'Ukraine, des députés du peuple ukrainien, ainsi que le procès-verbal sur les résultats du décompte des voix dans un bureau de vote ne peuvent être contestés devant un tribunal ». Enfin, selon une modification de l'article 18.4 du Code de procédure administrative : « La Haute Cour administrative d'Ukraine statue en première instance sur les affaires relatives à l'établissement des résultats électoraux ou des résultats de tout référendum ukrainien par la **Commission électorale centrale** » (souligné par les auteurs).

83. La modification de l'article 177 du Code de procédure administrative semble exclure toute possibilité de réexamen des décisions des tribunaux administratifs par la Cour suprême ukrainienne, ce qui peut poser des problèmes dans la mesure où les possibilités de contrôle des décisions des tribunaux administratifs et de l'administration électorale sont réduites.

84. Lues ensemble, toutes les dispositions législatives en vigueur et toutes les modifications du Code de procédure administrative et de la Loi électorale semblent contradictoires et l'on peut craindre qu'elles soient interprétées de manière restrictive de façon à limiter les possibilités de recours. Il est préoccupant qu'un grand nombre de plaintes légitimes soient « privées d'examen ». Dans sa décision de 2004, la Cour suprême d'Ukraine a indiqué, revenant sur la détermination des résultats de l'élection par la CEC, qu'un Etat était tenu d'offrir un recours efficace en cas de violations du droit de vote, conformément à ses obligations au titre des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il ne semble pas, au vu des dispositions actuelles relatives à la contestation des résultats électoraux, qu'il existe un mécanisme de recours efficace pour contester les résultats de l'élection présidentielle. Il importe que la CEC n'arrête pas les résultats définitifs de l'élection avant d'avoir obtenu la décision rendue au sujet de la plainte déposée auprès d'une commission électorale ou d'une juridiction, qui peut avoir une incidence sur le résultat de l'élection. Cette disposition devrait faire l'objet d'un libellé précis dans les versions futures de la loi. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent vivement de modifier ces dispositions pour garantir l'existence d'un système efficace de recours.***

³⁸ Voir par exemple Pacte international relatif aux droits civils et politiques, articles 2.3 et 14 ; Convention européenne des droits de l'homme, articles 6 et 13.

V. Changements apportés au Code pénal ukrainien

85. Selon l'article 158¹ du Code pénal, qui a été amendé, la responsabilité pénale est engagée pour « vote répété d'un électeur dans un bureau de vote ». Ce texte peut être interprété de façon à limiter l'engagement de la responsabilité aux cas d'électeurs votant plus d'une fois dans le même bureau de vote. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier cet article de sorte qu'il soit clairement énoncé que le vote multiple, dans un ou plusieurs bureaux de vote, engage la responsabilité pénale de son auteur.***

VI. Conclusion

86. Le présent avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la Loi relative à l'élection du Président de l'Ukraine et sur la Loi portant modification de certaines dispositions législatives relatives à l'élection du Président de l'Ukraine a pour objet d'aider les autorités à atteindre leur objectif affiché d'améliorer le cadre juridique pour des élections démocratiques, et pour mettre le droit davantage en conformité avec les engagements pris vis-à-vis de l'OSCE et les normes du Conseil de l'Europe et autres normes internationales sur la tenue d'élections démocratiques.

87. Les récentes modifications soulèvent toutefois de vives préoccupations et certains aspects importants de la législation régissant l'élection présidentielle peuvent être considérés comme autant de reculs par rapport à la législation antérieure. Certaines de ces modifications ne respectent pas les normes et bonnes pratiques internationales et devraient être modifiées en tenant compte des recommandations formulées dans la présente évaluation. Des problèmes préoccupants, précédemment mis en relief par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, n'ont pas encore été réglés.

88. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent prêts à apporter leur concours aux autorités qui s'efforcent de mettre en place un cadre juridique propice à la tenue d'élections démocratiques et conforme aux engagements pris par le pays vis-à-vis de l'OSCE et aux normes du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux normes internationales applicables aux élections démocratiques.