



Council of Europe  
European Commission



Conseil de l'Europe  
Commission européenne



Strasbourg/Varsovie, le 20 février 2007

CDL-AD(2006)037

Avis n°362/2005

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

**AVIS CONJOINT SUR LE CODE ELECTORAL  
DE GEORGIE**

**tel qu'amendé au 24 juillet 2006**

**par la Commission de Venise  
et**

**le Bureau des institutions démocratiques et des droits de  
l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH)**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 69<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 15-16 décembre 2006)**

**sur la base des observations de  
M. Jessie PILGRIM (OSCE/BIDDH, expert électoral)  
Mme Mirjana LAZAROVA TRAJKOVSKA (Commission de  
Venise, membre, « l'ex-République yougoslave de Macédoine »)  
M. Bernard OWEN (Commission de Venise, expert, France)**

**TABLE DES MATIERES**

	<u>Page</u>
<i>Introduction</i> .....	3
1. RESUME .....	5
2. LES SYSTEMES ELECTORAUX.....	10
3. DROITS DES CANDIDATS - DROIT DE VOTE .....	15
4. COMMISSIONS ÉLECTORALES .....	19
5. LISTES ÉLECTORALES .....	23
6. DISPOSITIONS RELATIVES AUX CAMPAGNES ÉLECTORALES .....	25
7. MÉDIAS .....	25
8. FINANCEMENT DES CAMPAGNES .....	26
9. VOTE ET DÉPOUILLEMENT DES RÉSULTATS .....	27
10. GARANTIES JURIDIQUES.....	31

## **Introduction**

1. Le 3 octobre 2005, le Parlement géorgien a chargé la Commission de Venise de rendre un avis sur le Code électoral de son pays. L'avis conjoint le plus récent de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE sur ce Code électoral est daté du 16 juin 2006 et prend en compte tous les amendements intervenus jusqu'au 23 décembre 2005 inclus.<sup>1</sup> Suite à l'adoption de nouvelles modifications, le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise ont décidé de présenter une version révisée de leur avis conjoint. La présente analyse juridique est donc une mise à jour de l'avis de juin 2006 et prend en compte les derniers amendements des 23 juin et 24 juillet 2006.

2. Cet avis est soumis aux autorités géorgiennes pour examen, afin de les soutenir dans leurs efforts visant à élaborer un cadre juridique solide pour des élections démocratiques. Comme l'ont déclaré précédemment 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 la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, la mesure dans laquelle les amendements au Code électoral peuvent avoir un impact positif dépendra en fin de compte de la volonté politique des pouvoirs publics et des fonctionnaires responsables de la mise en œuvre et du respect de ce Code.

3. Le présent avis conjoint examine et commente le Code électoral de la Géorgie. Il se fonde sur une traduction non officielle en anglais, qui incorpore les amendements adoptés les 28 novembre 2003, 9, 16 septembre, 12 octobre, 26 novembre et 24 décembre 2004, 22 avril, 23 juin, 16 et 23 décembre 2005, et 23 juin et 24 juillet 2006, qui sont repris dans 131 articles sur 118 pages de texte, fournis par l'OSCE/BIDDH. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont auparavant analysé le cadre juridique pour les élections en Géorgie, notamment dans le contexte des rapports finaux des missions d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH dans ce pays. Cet avis conjoint devrait être envisagé comme complémentaire aux observations antérieures et aux recommandations formulées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise.

4. Les amendements les plus récents, adoptés le 23 juin et le 24 juillet 2006, règlent certaines questions soulevées par les recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE. Les autorités géorgiennes devraient poursuivre ces efforts louables visant à intégrer les recommandations afin d'améliorer le cadre électoral.

5. Notons que les amendements adoptés en avril et en décembre 2005 ont transformé le mode d'élection<sup>2</sup> des membres du Parlement de Géorgie. Ces amendements ont été adoptés après l'entrée en vigueur, le 23 février 2005, d'amendements de la Constitution modifiant le nombre de mandats pour les élections législatives.<sup>3</sup> Les amendements constitutionnels ont modifié le nombre de mandats parlementaires, et le texte qui demande que l'élection de certains candidats aux législatives par "un système proportionnel" et d'autres par "un système majoritaire" est inchangé. Toutefois, les amendements au Code électoral modifient le "système majoritaire" qui, de circonscriptions uninominales passe à des circonscriptions plurinominales où des mandats "en prime" sont accordés au parti politique qui réussit à réunir au moins 30% des voix dans une circonscription plurinomiale donnée.

<sup>1</sup> Avis conjoint sur le code électoral de Géorgie tel qu'amendé au 23 décembre 2005 (CDL-AD(2006)023, 16 juin 2006).

<sup>2</sup> Les formules qui convertissent les suffrages exprimés en faveur des partis ou des candidats en sièges au sein de l'assemblée élue au suffrage universel.

<sup>3</sup> 100 membres du Parlement seront élus au scrutin proportionnel et 50 membres selon un scrutin majoritaire, voir description ci-dessous.

6. *Le fait d'opter pour un système électoral est, globalement, un choix souverain. Etant donné toutefois la nature transitoire de la démocratie géorgienne à ce jour et son passé électoral récent, où le public a rejeté des élections qui ne lui paraissaient pas conformes aux engagements pris envers l'OSCE et aux normes du Conseil de l'Europe en matière d'élections démocratiques, **il est recommandé** que le gouvernement étudie en détail le caractère judicieux de tous les éléments de ce nouveau système électoral. Le Parlement devrait également s'intéresser de près aux travaux de la Commission de Venise en optant pour un système électoral approprié, adapté à une démocratie naissante, afin de trouver le meilleur équilibre possible entre une représentation véritable et la stabilité du gouvernement.*<sup>4</sup>

7. *La Commission de Venise a précédemment formulé des observations sur les modifications apportées au système électoral régissant les élections locales.*<sup>5</sup> *La plupart des inquiétudes que la Commission de Venise a exprimées à propos des dispositions applicables aux élections locales subsistent.*

8. *Les commentaires se fondent sur:*

- *le Code électoral de Géorgie tel qu'amendé au 24 juillet 2006 (CDL(2006)080);*
- *le projet de Loi organique portant adoption « d'amendements et d'articles additionnels à la loi organique - Code électoral de la Géorgie » (CDL-EL(2005)034);*
- *les lois organiques géorgiennes sur les amendements à la loi organique de la Géorgie « Code électoral de la Géorgie » n°2208, 2263, 2414 et 2441 (lois adoptées les 9, 16 et 23 décembre 2005);*
- *le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev);*
- *le Rapport sur les systèmes électoraux — Tableau de l'offre et critères de choix (CDL-AD(2004)003);*
- *l'avis sur le Code électoral unifié de Géorgie (CDL-AD(2002)009);*
- *Élections en Géorgie: observations sur le Code électoral et l'organisation des élections (CDL-EL(2003)005);*
- *l'Avis sur le Code électoral unifié de Géorgie tel qu'amendé le 14 août 2003 (CDL-AD(2004)005);*
- *l'Avis sur le projet de Loi organique portant adoption « d'amendements et d'articles additionnels à la loi organique - Code électoral de la Géorgie » (CDL-AD(2005)042);*
- *l'Avis conjoint sur le code électoral de Géorgie (CDL-AD(2006)023, 16 juin 2006);*
- *le Rapport sur les élections régionales en Adjarie, Géorgie, CPLRE, 20 juin 2004 (CG/BUR(11)40); et*
- *la Résolution 224 (2006) et la Recommandation 205 (2006), ainsi que l'exposé des motifs (CG(13)32 PARTIE2) sur les élections locales en Géorgie du 5 octobre 2006 (CPLRE, 14-15 novembre 2006).*

9. *Le présent avis conjoint ne garantit pas l'exactitude de la traduction examinée, y compris la numérotation des articles, paragraphes et alinéas. Tout contrôle juridique fondé sur des lois traduites peut pâtir de questions d'interprétation résultant de la traduction.*

<sup>4</sup> Rapport sur les systèmes électoraux — Tableau de l'offre et critères de choix (CDL-AD(2004)003) (voir notamment la Section 4 intitulée "Quelques considérations sur la situation spécifique des démocraties émergentes").

<sup>5</sup> Avis sur les amendements et articles additionnels au Code électoral de la Géorgie (CDL-AD(2005)042, 20 décembre 2005).

10. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 69<sup>e</sup> session plénière (16 décembre 2006).

## 1. RESUME

11. Le présent avis conjoint est rendu par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise dans le but d'assister les autorités géorgiennes dans leurs efforts visant à améliorer le cadre juridique des élections, à se conformer aux engagements envers l'OSCE et aux normes internationales du Conseil de l'Europe et d'autres institutions en matière d'élections démocratiques, et à développer les bonnes pratiques en matière d'organisation d'élections démocratiques. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent prêts à aider les autorités dans leurs efforts.

12. Le Code électoral contient des éléments positifs, notamment:

- des dispositions en faveur de la transparence et de l'observation des processus électoraux;
- des dispositions sur les médias, qui définissent des conditions adéquates d'égalité d'accès des candidats;
- l'obligation pour la Commission électorale centrale (CEC) d'imprimer les bulletins de vote dans des langues autres que le géorgien, si nécessaire, pour les populations locales;
- des dispositions relatives aux procédures de vote;
- des dispositions destinées à faciliter l'accès aux bureaux de vote et les méthodes de vote alternatives pour les électeurs ayant un handicap physique;
- le marquage à l'encre des électeurs comme garantie contre l'éventualité du vote multiple.

13. Toutefois, un certain nombre de recommandations précédentes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise n'ont toujours pas été prises en considération et il y a des possibilités d'amélioration. Le texte actuel du Code électoral présente des lacunes et quelques-unes de ses dispositions risquent de restreindre les droits civils et politiques. En conséquence, il doit être largement amélioré afin de satisfaire aux engagements pris dans le cadre de l'OSCE et aux normes du Conseil de l'Europe<sup>6</sup>, ainsi que d'autres normes internationales pour les élections démocratiques. Certains problèmes techniques de rédaction du Code électoral ont également été soulevés dans cet avis conjoint. Tous ces problèmes doivent être réglés afin de créer un cadre juridique solide pour des élections démocratiques. De plus, le choix du système d'élection du Parlement devrait être étudié avec soin en raison du caractère démocratique transitoire de la Géorgie et des manifestations par lesquelles le public a protesté contre la tenue des élections législatives en novembre 2003.

14. Les points les plus importants à traiter sont notamment les suivants:

### **Mise en œuvre du nouveau mode de scrutin pour les élections législatives**

#### Circonscriptions, article 15

15. L'article 15 du Code électoral dispose que 50 sièges sont attribués dans 19 circonscriptions plurinominales au scrutin majoritaire, selon lequel la liste arrivant en tête dans la circonscription remporte la totalité des sièges. L'article 15 nomme les entités administratives composant chaque circonscription plurinomiale. Rien n'impose

---

<sup>6</sup> Enoncés principalement dans le Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev), respectivement.

toutefois, dans l'article 15, que le nombre de sièges attribués à chacune des circonscriptions plurinominales soit déterminé selon le principe de l'égalité de suffrage. A défaut d'un tel texte, on ne peut pas supposer que l'article 15 relatif aux circonscriptions plurinominales pour le scrutin majoritaire des élections législatives respecte le principe de l'égalité de suffrage. **Il est recommandé** que le Code électoral énonce des dispositions garantissant que le nombre de mandats par circonscription plurinominales soit conforme aux normes du Conseil de l'Europe et aux engagements de l'OSCE en matière de suffrage universel<sup>7</sup>.

#### Seuil de représentativité, article 105.6

16. Les listes de candidats doivent obtenir plus de 7 pour cent des « voix des électeurs » pour se voir allouer des mandats législatifs proportionnels, mais le Code électoral ne précise pas comment est calculée la valeur de ce seuil. **Il est recommandé** que le Code électoral précise la façon dont est calculé ce nombre et que seules les voix valides soient prises en considération à cette fin. En outre, élément fondamental sur ce point, la pratique européenne montre que la valeur de ce seuil se situe habituellement entre 3 et 5 pour cent.

#### Candidats indépendants

17. Le Code électoral ne donne pas la possibilité aux candidats indépendants de se présenter au Parlement ni au *Sakrebulo* de Tbilissi. Cela va à l'encontre des dispositions de la Constitution de Géorgie (article 50.1) et remet en question le principe exprimé au paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE. **Il est recommandé** de rétablir dans le Code électoral la possibilité pour les candidats indépendants de se présenter aux deux types d'élections.

#### **Circonscriptions électorales pour le scrutin majoritaire des élections locales, articles 112 et 115**

18. Même si les amendements du 23 juin 2006 tentent de répondre aux inquiétudes relatives à la définition des limites des circonscriptions électorales pour le volet pluraliste des élections locales avant la tenue des élections, quelques préoccupations subsistent. Certes, l'article 112 dispose désormais que chaque entité indépendante auto-administrée constitue une circonscription électorale, mais il ne garantit pas suffisamment l'égalité de suffrage puisqu'il ne règle pas la question de la définition des limites des circonscriptions électorales pour le scrutin majoritaire des élections locales au sein d'une collectivité locale indépendante. De plus, le délai fixé pour délimiter et annoncer les frontières des circonscriptions reste court. **Il est donc recommandé** que le Code électoral définisse les critères de découpage des circonscriptions et d'éviter de modifier ces frontières avant chaque élection. De plus, les responsabilités respectives de la Commission électorale centrale (CEC) et des commissions électorales de district (CED) dans la définition de ces frontières devraient être clarifiées.

#### **Organisation des élections**

#### Modes de composition et procédure de nomination, article 27

---

<sup>7</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II 2.2, et paragraphe 7.3 du Document de Copenhague; Rapport sur les systèmes électoraux — Tableau de l'offre et critères de choix (CDL-AD(2004)003) (voir notamment la Section 4 intitulée "Quelques considérations sur la situation spécifique des démocraties émergentes").

19. Dans l'ensemble, les nouveaux modes de formation et de composition des commissions<sup>8</sup> électorales prévoient que le Président et la majorité parlementaire jouent un rôle dominant dans le choix de tous les membres de la CEC, ce qui leur donne un contrôle étendu sur l'ensemble de l'administration électorale. Dans la mesure où le président et la majorité parlementaire ont été élus sur la liste d'une même tendance politique, une telle solution pourrait entraver l'indépendance de l'administration électorale. La législation devrait prévoir davantage de garanties pour le pluralisme, la transparence et la non interférence dans la nomination et le fonctionnement des organes de l'administration électorale.

#### Révocation des membres des commissions électorales de secteur (CES), article 21.1.i

20. L'amendement apporté en juin 2006 à l'article 21.5, qui dispose désormais qu'il est "interdit de révoquer un membre de commission électorale durant les 15 jours qui précèdent le scrutin", démontre la volonté du législateur de garantir la stabilité des commissions électorales de secteur. Cette modification ne règle cependant pas le problème fondamental qui a motivé la recommandation.<sup>9</sup> Le droit des partis et groupes politiques de « révoquer » les personnes qu'ils ont désignées pour les CES risquerait de porter atteinte à l'indépendance des membres des commissions électorales et à la stabilité de l'administration électorale. La Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE ont déjà recommandé le réexamen de cette question.<sup>10</sup> La recommandation précédente reste par conséquent valable.

#### Rôle particulier du président d'une commission électorale, articles 22.8 et 22<sup>1</sup>

21. Le président d'une commission dispose d'une voix déterminante en cas de partage des voix et d'un rôle particulier dans la nomination du vice-président. Il a été recommandé de réexaminer les pouvoirs spéciaux du président d'une commission électorale. Un amendement du 23 juin 2006 semble tenter de régler la question en exigeant qu'un candidat à une "position dirigeante au sein de la commission électorale" dispose du soutien de deux nominataires. L'amendement n'a toutefois pas supprimé le texte qui veut qu'un candidat à la vice-présidence soit désigné par le Président. Lues conjointement, ces deux dispositions permettent de conclure que l'un des nominataires doit être le Président. Il convient de clarifier davantage ces articles.

### **Droits des candidats - droit de vote**

#### Nombre de signatures requises, articles 81.2, 95.10 et 117.3

22. Le Code électoral prévoit que 50 000 signatures d'électeurs sont nécessaires pour qu'un candidat puisse se présenter à l'élection présidentielle, ainsi que pour les partis non représentés au Parlement qui veulent participer aux élections législatives ou locales. Ce nombre est excessif. **Il est recommandé** que le nombre de signatures ne dépasse pas 1% de l'électorat de la circonscription électorale pour laquelle le scrutin est organisé<sup>11</sup>.

#### Vérification des signatures, articles 41 et 42

---

<sup>8</sup> Cette nouvelle formule a été introduite par les amendements du mois d'avril 2005.

<sup>9</sup> *Id.*

<sup>10</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.1 f.

<sup>11</sup> *Ibid.*, I 1.3.ii.

23. Les dispositions concernant le contrôle des signatures par la CEC pourraient être améliorées par des éclaircissements supplémentaires quant à la procédure comme garantie contre d'éventuels abus.

#### Refus du droit de participer à une élection, article 5.4

24. Les détenus purgeant une peine en vertu d'une décision de tribunal sont privés du droit de vote quelle que soit la nature de leur crime. **Il est recommandé** de rendre cette disposition conforme à la jurisprudence la plus récente de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>12</sup>.

#### Perte du mandat après élection, articles 92.3, 107<sup>1</sup> et 100.2

25. Les dispositions concernant le refus du droit d'éligibilité aux « toxicomanes » et celles relatives à l'obligation pour les membres du Parlement de se soumettre à un « test de dépistage de la toxicomanie », entraînant la perte éventuelle de leur mandat en cas de résultat positif du test, doivent être clarifiées, car elles pourraient donner lieu à d'éventuels abus et semblent difficilement conciliables avec les normes internationales. Ces dispositions devraient être réexaminées ou tout simplement supprimées.

26. L'article 100.2 du Code électoral autorise un parti ou une formation à annuler, dans certaines circonstances, l'inscription d'un candidat. La formulation de cette disposition a certes été améliorée par l'amendement du 23 juin 2006, mais le texte traduit ne permet toujours pas de déterminer si l'inscription d'un candidat peut être annulée après son élection. Une telle possibilité serait contraire à la fois à la Constitution de Géorgie<sup>13</sup> et aux engagements de l'OSCE<sup>14</sup>. Il conviendrait de vérifier dans le texte officiel original de cette loi, publié conformément aux procédures légales, si cette préoccupation n'est due qu'à la traduction.

### **Dispositions relatives aux campagnes électorales**

#### Restrictions au droit de faire campagne, article 73

27. Les restrictions au droit de faire campagne devraient être réexaminées à la lumière des principes de la liberté d'expression ou d'association. Elles sont contraires aux articles 1, 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Ces restrictions sont également en contradiction avec le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise<sup>15</sup>.

#### Contrôle du financement des campagnes électorales, article 48.6

28. **Il est recommandé** que le financement des campagnes, après l'organisation d'un scrutin, soit vérifié par un organe public plutôt que par un cabinet d'audit privé.

#### Sanctions pour violation des dispositions relatives au financement des campagnes électorales, article 48.8

29. Les sanctions pour violation des dispositions relatives au financement des campagnes électorales, en particulier celles permettant d'annuler les voix d'un

<sup>12</sup> Affaire *Hirst c. Royaume-Uni*, n° 74025/01 (6 octobre 2005).

<sup>13</sup> Article 52.1.

<sup>14</sup> Paragraphe 7.9 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.

<sup>15</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, I 2.3.

adversaire lors de la consolidation des résultats, sont disproportionnées et n'offrent pas les garanties suffisantes d'un processus de contrôle équitable. De plus, dès qu'un bulletin est déposé dans une urne, et sauf constat de vote multiple confirmé par un tribunal, il ne peut plus être annulé. **Il est recommandé** de réviser ces dispositions.

### **Procédures de vote**

#### Marquage des doigts des électeurs, article 52<sup>1</sup>

30. Tant que l'exactitude des listes électorales ne se sera pas considérablement améliorée, le marquage à l'encre des doigts des électeurs une fois qu'ils ont remis leur bulletin dans l'urne devra se poursuivre.

#### Nombre de membres des CES

31. Les raisons motivant la réduction du nombre de membres des CES de quinze à neuf ne sont pas claires, notamment parce que les procédures de vote ne sont pas simples et que le nombre d'électeurs par bureau de vote est élevé. **Il est recommandé** d'améliorer la concordance entre le nombre de membres des commissions électorales de secteur, le nombre d'électeurs et le nombre d'opérations à effectuer dans les bureaux de vote. En outre, le fait de réduire de quinze à neuf le nombre de membres des commissions électorales de secteur restreint le pluralisme à ce stade de la procédure électorale. L'amendement qui prévoit des membres "de réserve" désignés par les partis politiques qui nomment les membres "titulaires" n'apporte pas de solution pleinement satisfaisante.

### **Résultats détaillés des CES**

32. Les procès-verbaux des résultats des CES devraient fournir des résultats détaillés par bureau de vote, et le Code électoral devrait préciser que la publication de résultats *préliminaires* par bureau de vote sur le site de la CEC devrait se faire immédiatement après leur communication par les commissions électorales de district.

### **Plaintes, recours, invalidation des élections**

#### Cas et procédures d'invalidation, articles 34.2, 38.2, 63.4, 105 et 125.1

33. Le Code électoral doit préciser sans ambiguïté quel est l'organe compétent pour l'invalidation d'une élection. **Il est recommandé** de définir précisément cette procédure. La disposition autorisant les CES à invalider le vote dans une circonscription où la législation a été « violée de manière flagrante » devrait être revue car l'invalidation ne devrait pas se fonder sur une appréciation subjective.

#### Compétence pour examiner les activités des commissions électorales, articles 17.7 et 29.1.f

#### Procédures d'audience, article 77

34. Les procédures de recours devraient être transparentes et ouvertes au public, et les décisions sur les recours devraient être rendues par écrit et motivées. La possibilité pour les requérants d'opter pour l'instance de recours de leur choix devrait être évitée car elle crée des conflits de compétence potentiels et est susceptible de nuire à une application uniforme de la loi<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Ibid., II 3.3.c.

35. Ces recommandations visent à remédier à des lacunes du Code électoral. Cependant, il ne saurait trop être souligné qu'il est crucial, pour les pouvoirs et responsables publics, de mettre pleinement en œuvre, en toute bonne foi, le Code électoral afin que les élections se déroulent conformément aux engagements de l'OSCE et aux normes du Conseil de l'Europe.

## 2. LES SYSTEMES ELECTORAUX

36. Le Code électoral régit les élections aux fonctions et institutions suivantes de Géorgie: le Président, le Parlement et les organes représentatifs des communes (*Sakrebulo*).

### Mode de scrutin pour le Président

37. Le Président est élu au suffrage universel, à bulletin secret, pour une durée de cinq ans. Il ne peut être élu pour plus de deux mandats consécutifs. Un candidat peut être désigné par un parti politique ou un groupe d'au moins cinq électeurs. Toutes les candidatures doivent être soutenues par la signature d'au moins 50.000 électeurs. Cette exigence est inscrite à la fois dans la Constitution et dans le Code électoral. Selon les informations fournies par la CEC, le nombre d'électeurs inscrits est d'environ 3,2 millions<sup>17</sup>. Le nombre de signatures de soutien devrait être abaissé en dessous de 50.000, car on considère généralement que le nombre de signatures requises pour une candidature ne devrait pas excéder un pour cent du nombre d'électeurs inscrits<sup>18</sup>. **Il est recommandé** que le nombre de signatures requises pour présenter un candidat à l'élection présidentielle soit réduit, ce qui implique une modification de l'article 70 de la Constitution et des articles 81, 83, et 84.

38. L'article 86 prévoyait, avant les amendements de 2006, que les élections soient considérées comme « tenues si la majorité du nombre total des électeurs y participe ». Cette exigence a été supprimée. L'article 87 fixe encore une participation minimale pour un deuxième tour d'élections ainsi qu'un pourcentage minimum de voix qu'un candidat doit obtenir pour être élu. En vertu de l'article 87, le deuxième tour des élections est considéré comme « ayant eu lieu si au moins un tiers du nombre total des électeurs y a participé ». Lors du deuxième tour de scrutin, le candidat qui « obtient le plus grand nombre de voix, mais pas moins de 1/5 du nombre total des votants, est considéré comme élu ». En cas de partage des voix au second tour, le « candidat qui a obtenu le plus de voix au premier tour est considéré comme élu ».

39. Si les élections sont déclarées comme n'ayant pas eu lieu (ou si un seul candidat s'est présenté au premier tour et n'a pas obtenu le nombre requis de voix), il convient d'organiser des élections partielles (article 87.4). Elles doivent être convoquées par le Parlement de Géorgie et se dérouler dans les deux mois suivant le premier tour (article 88).

40. L'article 87 appelle des éclaircissements car il n'indique pas comment le taux de participation des électeurs – « voix des électeurs participant au scrutin » – est déterminé en application du mode de scrutin défini par cet article. **Il est recommandé** de modifier l'article 87 afin d'énoncer clairement et de manière cohérente la méthode de calcul du taux de participation des électeurs et le pourcentage de participation nécessaire pour qu'un candidat soit élu. Cela doit permettre de dissiper toute ambiguïté

---

<sup>17</sup> Rapport intérimaire de l'OSCE/BIDDH, Mission restreinte d'observation des élections municipales en Géorgie, 5 octobre 2006, page 3.

<sup>18</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.3.ii

quant à l'incidence juridique des votes blancs, des votes nuls, et des écarts entre le nombre de bulletins recensés dans une urne et le nombre de signatures sur les listes électorales dans les bureaux de vote.

41. En outre, le seuil de participation requis au deuxième tour pour qu'une élection soit considérée comme tenue ouvre la voie à un cycle sans fin d'élections non valables. **Il est recommandé** de ne pas faire dépendre la validité des élections du taux de participation et de supprimer les dispositions qui fixent ces taux de participation.

### **Mode de scrutin pour le Parlement**

42. A la suite d'un référendum constitutionnel<sup>19</sup> organisé parallèlement aux élections législatives du 2 novembre 2003, des amendements ont été apportés aux articles 49 et 58 de la Constitution géorgienne. Le texte modifié dispose que le Parlement de Géorgie « *se compose de 100 membres [...] élus selon le système de la représentation proportionnelle et de 50 membres élus selon un système majoritaire...* ». Les amendements entreront en vigueur à l'expiration du mandat du Parlement élu en 2004. Les prochaines élections législatives sont prévues au printemps 2008.

43. Le 23 décembre 2005, le Parlement a considérablement modifié les dispositions régissant l'élection de ses membres. Le Code électoral prévoit désormais que 100 membres du Parlement sont élus à la représentation proportionnelle dans une circonscription nationale, tandis que 50 autres sont élus au scrutin majoritaire fondé sur des circonscriptions plurinominales. Pour les scrutins majoritaires plurinominaux, 19 circonscriptions plurinominales ont été délimitées et font l'objet d'une liste dans l'article 15 modifié, qui précise les unités administratives qu'elles incluent. Le nombre de sièges par circonscription varie de cinq (par exemple à Tbilissi) à deux.

44. Les mandats au sein des circonscriptions plurinominales sont attribués selon un système majoritaire, selon lequel la liste plurinomiale qui « a obtenu le plus grand nombre de voix, mais pas moins de 30% des votants » (article 105.5) obtient tous les sièges de la circonscription. Ce système majoritaire par circonscription plurinomiale a été introduit pour la première fois en Géorgie pour les élections au conseil municipal de Tbilissi, à la mi-2005. C'est un système inhabituel pour des élections législatives.

45. Si les amendements constitutionnels ont modifié le nombre de sièges à pourvoir au Parlement, ils n'ont rien changé au texte qui demande que l'élection de certains parlementaires se fasse selon le système de la représentation proportionnelle et que les autres le soient selon un système majoritaire. Etant donné le caractère transitoire de la démocratie géorgienne et son passé électoral récent, où le public a rejeté des élections parce qu'elles ne lui paraissaient pas conformes aux engagements pris envers l'OSCE et aux normes du Conseil de l'Europe en matière d'élections démocratiques, **il est recommandé** que le Parlement étudie attentivement si ce système électoral est judicieux à ce stade de l'évolution démocratique de la Géorgie. De ce point de vue, le Parlement devrait s'intéresser aux travaux de la Commission de Venise sur le choix d'un système électoral approprié dans une démocratie émergente.<sup>20</sup>

46. Les amendements au Code électoral de décembre 2005 ont supprimé la possibilité pour les candidats indépendants de se présenter. Même si le système électoral mixte, mi-proportionnel, mi-majoritaire – avec listes plurinominales – ne facilite pas la

<sup>19</sup> La question posée aux électeurs était la suivante: « *Etes-vous d'accord pour réduire le nombre de députés au Parlement et fixer ce nombre à 150 au maximum ?* ».

<sup>20</sup> Rapport sur les systèmes électoraux — Tableau de l'offre et critères de choix (CDL-AD(2004)003) (voir notamment la Section 4 intitulée "Quelques considérations sur la situation spécifique des démocraties émergentes").

participation des candidats indépendants, il n'impose pas *en soi* leur exclusion, et il serait possible de trouver une formule permettant aux candidats indépendants de se présenter, tout comme les partis et formations politiques, à la fois dans les élections proportionnelles ou à la majorité. La loi devrait laisser la possibilité à un candidat indépendant de se présenter au Parlement national. Le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE reconnaît le droit des citoyens d'exercer une fonction politique, individuellement ou en tant que représentants de partis ou organisations politiques, sans discrimination. L'exclusion des candidats indépendants semble également contraire aux dispositions de la Constitution de Géorgie (article 50.1).

47. La représentation proportionnelle aux élections législatives se fonde sur un système de listes. Chaque parti politique ou formation électorale participant à une élection propose une seule liste électorale pour tout le pays.

48. L'article 95.10 exige qu'un parti politique qui n'a aucun représentant au Parlement obtienne la signature d'au moins 50.000 électeurs afin de soutenir sa liste. Cette exigence est inscrite dans la Constitution ainsi que dans le Code électoral. Comme indiqué plus haut, le nombre d'électeurs inscrits est d'environ 3,2 millions. Le nombre de signatures de soutien requises devrait être abaissé en dessous de 50.000, car on considère généralement que le nombre de signatures requises ne devrait pas excéder un pour cent du nombre d'électeurs inscrits. **Il est recommandé** que le nombre de signatures requises pour présenter un candidat dans le système proportionnel pour les élections législatives soit réduit, ce qui implique également une modification des articles 50 et 95.10 de la Constitution.

49. En vertu de l'article 105.6, une liste électorale doit « obtenir au moins 7% des voix des électeurs » pour se voir attribuer un siège. Toutefois, le Code électoral n'indique pas comment le nombre de « voix des électeurs » est calculé. **Il est recommandé** d'énoncer clairement dans le Code électoral la méthode de calcul du nombre de « voix des électeurs ». Cela est nécessaire afin de clarifier les effets juridiques des votes blancs ou nuls et des écarts entre le nombre de bulletins comptés dans une urne et le nombre de signatures sur les listes électorales des bureaux de vote. **Il est recommandé** de ne prendre en considération que les suffrages valables, puisque seuls ces derniers révèlent un choix politique précis<sup>21</sup>.

### Formation des circonscriptions pour les élections législatives

50. Les rapports des missions d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH n'ont cessé de signaler les grandes variations dans la taille des circonscriptions pour les élections législatives dans le cadre de l'ancien système de circonscriptions électorales uninominales<sup>22</sup>; ils ont indiqué que de telles variations portaient atteinte au principe du suffrage universel et égal, communément compris comme « une personne, une voix »,

<sup>21</sup> Voir Résolution 1477 (2006), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Discussion par l'Assemblée* le 24 janvier 2006 (3<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 10779, rapport de la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), Co-rapporteurs: MM. Eörsi et Kirilov). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 janvier 2006 (3<sup>e</sup> séance):

« 10. L'Assemblée appelle par conséquent les autorités géorgiennes:

(...)10.2. en ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques:

(...)10.2.3. à abaisser avant les prochaines élections législatives le seuil de représentativité qui est de 7 % afin qu'il ne dépasse pas 5 % et à veiller à ce que la composition des commissions électorales garantisse le fonctionnement adéquat et impartial de ces commissions à tous les niveaux ».

<sup>22</sup> Par exemple, lors des élections législatives de 2003, la circonscription de Kazbegi comptait 5 400 électeurs inscrits, tandis que Kutaisi en comptait 116.000. Chacune devait pourvoir un siège à la majorité. En conséquence, un électeur de Kutaisi disposait de 1/20 de voix par rapport à un électeur de Kazbegi. Voir aussi le Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives en Géorgie, 2 novembre 2003, page 23.

ce qui signifie en l'espèce qu'il conviendrait que chaque membre du Parlement représente un nombre à peu près égal de citoyens.

51. La mise en place d'un nouveau système de circonscriptions plurinominales n'a pas résolu ce problème. Au contraire, comme le précise l'article 15 amendé, le nombre de mandats octroyés à chacune des dix-neuf circonscriptions nouvellement créées semble conserver ces différences, avec une sous-représentation particulièrement frappante de la population urbaine<sup>23</sup>.

52. Le Code électoral devrait énoncer des critères juridiques objectifs pour la délimitation des circonscriptions afin d'éviter ce problème. Il devrait également définir la limite juridique des écarts autorisés par rapport à la taille idéale de circonscription, entre les plus petites et les plus grandes circonscriptions, et dans quelle mesure ces écarts sont autorisés. **Il est recommandé** que le Code électoral énonce des critères juridiques objectifs et clairs pour la mise en place des circonscriptions<sup>24</sup>, notamment le pourcentage des exceptions autorisées et les motifs de ces exceptions. En règle générale, il est estimé qu'un écart maximum de 10% par rapport à la moyenne est admissible<sup>25</sup>.

53. Il conviendrait d'envisager un rétablissement de la commission de redécoupage des circonscriptions, qui réunirait des spécialistes de divers domaines tels que la géographie, la sociologie et la démographie, ainsi que, le cas échéant, des fonctionnaires possédant une expérience des limites administratives et des détails correspondants.<sup>26</sup> Des facteurs tels que l'histoire, la géographie, les routes, les possibilités de communication et la proximité des centres régionaux rendent un tel découpage difficile.

54. L'article 16 n'est pas clair quant à la façon dont les électeurs géorgiens de l'étranger sont répartis dans les circonscriptions parlementaires. L'article 16.6 dispose que « la Commission électorale centrale décide de l'attribution de ces secteurs aux circonscriptions électorales. Ces secteurs électoraux seront affectés à la circonscription électorale n°1 ». Cela pourrait être interprété comme signifiant que tous les électeurs de l'étranger sont attribués seulement à la circonscription électorale n°1, ce qui pourrait constituer une violation du principe d'égalité de suffrage. Cette disposition porte également atteinte à la notion de liens entre les électeurs et le parlementaire élu, car il n'existe aucun lien dans ce cas, mais seulement une affectation arbitraire de ces électeurs à la circonscription électorale n°1. **Il est recommandé** de clarifier ce point de l'article 16.

### **Modes de scrutin pour les élections locales**

55. Le système électoral pour les élections locales a été considérablement modifié le 9 décembre 2005 (pour le conseil municipal de Tbilissi) et le 23 décembre 2005, pour les

---

<sup>23</sup> Par exemple, à Tbilissi, un siège est attribué pour 200 000 citoyens, tandis qu'à Svaneti, il y a un siège pour 11.000 citoyens (statistiques sur la population tirées du recensement de 2002), le nombre moyen de citoyens par siège étant d'environ 93.000.

<sup>24</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, I 2.2 ii: Le suffrage égal « implique une répartition égale et claire des sièges selon l'un des critères de répartition suivants: population, nombre de résidents ressortissants (y compris les mineurs), nombre d'électeurs inscrits, éventuellement nombre de votants. Une combinaison appropriée de ces critères de répartition est envisageable. » Voir aussi Code de bonne conduite en matière électorale, I 2.2.2 vi: « En présence de circonscriptions plurinominales, la nouvelle répartition se fera de préférence sans redécoupage des circonscriptions, et les circonscriptions correspondront si possible à des entités administratives. »

<sup>25</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, I 2.2 iv, plus particulièrement paragraphe 15 du Rapport explicatif.

<sup>26</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.2.vii.

autres « organes représentatifs des communes (*Sakrebulo*) ». Ces amendements ont été adoptés dans le cadre plus vaste d'une réforme de la législation relative aux collectivités locales.

56. Le Parlement a tout d'abord adopté des amendements à la Loi relative à la ville de Tbilissi (1<sup>er</sup> juillet 2005). Fin juin et début juillet 2005, le Parlement a procédé à deux lectures des amendements au Code électoral au sujet de la composition du conseil municipal de Tbilissi. Ces amendements ont finalement été adoptés le 9 décembre 2005. Ils prévoient un conseil municipal de 37 membres, dont 25 membres élus dans 10 circonscriptions, et 12 sièges distribués à la proportionnelle entre les partis ayant obtenu au moins 4% des voix<sup>27</sup> dans chacune des 10 circonscriptions de Tbilissi. Les 25 sièges élus dans les circonscriptions sont attribués selon un système majoritaire par liste, selon lequel la liste arrivant en tête dans la circonscription remporte tous les sièges alloués à cette circonscription. Le conseil municipal élit ensuite le maire de Tbilissi parmi ses membres, à la majorité simple. La Commission de Venise a examiné et commenté ces amendements<sup>28</sup>.

57. Le 23 décembre 2005, le Parlement a adopté des amendements importants aux dispositions réglementant l'élection des organes représentatifs des communes autres que ceux de Tbilissi. Ces dispositions constituent les nouveaux chapitres XV, XVI et XVII du Code électoral.

58. Selon les nouvelles dispositions, les élections d'organes représentatifs des communes (*Sakrebulo*) ont lieu tous les quatre ans. Le Code prévoit un système électoral mixte selon lequel chaque organe représentatif des communes (*Sakrebulo*) du pays comprend 10 membres élus selon un système de représentation proportionnelle, et un certain nombre de membres élus selon un système majoritaire uninominal. Dans le cas du *Sakrebulo* d'une ville autonome, cinq membres sont élus selon un système majoritaire, et pour les *Sakrebulo* de municipalités, « un membre de chaque localité et ville du territoire correspondant à une circonscription donnée » est élu au scrutin majoritaire (article 115).

59. L'article 112.3 du Code électoral a été modifié afin de charger les CED de la responsabilité de définir les circonscriptions électorales locales pour le scrutin majoritaire dans les deux jours suivant la convocation du scrutin et de publier des informations relatives aux circonscriptions dans les trois jours suivant la convocation du scrutin. L'article 115.2 suggère toutefois que la CEC dispose d'un certain pouvoir en matière de formation de ces circonscriptions. Dans l'avis conjoint précédent, la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE recommandaient un réexamen de l'article 112 en raison de craintes qu'il n'ouvre la voie à l'instabilité quant aux frontières des circonscriptions électorales locales d'une élection à une autre et parce qu'il n'indique pas les critères que devrait utiliser la CEC dans le découpage. En outre, le délai pour l'annonce du découpage laisse peu de temps aux candidats potentiels, premièrement pour savoir dans quelle circonscription ils peuvent se présenter et, deuxièmement, pour se familiariser avec les circonscriptions électorales. L'article 112 a été modifié par les amendements du 23 juin 2006. Il dispose désormais que chaque entité indépendante dotée de l'autonomie locale constitue une circonscription électorale. Cela ne résout cependant toujours pas le problème du découpage des circonscriptions électorales pluralistes pour les élections locales au sein d'une

---

<sup>27</sup> Etant donné qu'il y a seulement 12 sièges à distribuer, le seuil de 4% semble être plutôt théorique. Afin d'obtenir un siège, une liste devrait en réalité obtenir plus de 8,33% des voix.

<sup>28</sup> Avis sur le projet de Loi organique portant « adoption d'amendements et d'articles additionnels à la loi organique - Code électoral de la Géorgie » adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15<sup>e</sup> réunion (Venise, 15 décembre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 65<sup>e</sup> session plénière (Venise, 16-17 décembre 2005) (CDL-AD(2005)042).

collectivité locale, que l'administration électorale doit réaliser en vertu des articles 112.3 et 115.2. **Il est recommandé** que les articles 112 et 115 soient amendés afin de prendre en compte ces préoccupations et de clarifier les responsabilités respectives de la CEC et des CED dans le découpage des circonscriptions électorales pluralistes et la garantie de l'égalité de suffrage.

60. Si l'article 108 précise que les élections doivent être annoncées par le Président « au moins 40 jours avant l'expiration des pouvoirs du *Sakrebulo* », une disposition transitoire rajoutée dans le Code précise à l'article 129<sup>1</sup> que « le Président géorgien fixera la date pour la tenue des élections de 2006 d'un organe représentatif des communes (*Sakrebulo*) au moins 40 jours avant les élections ». Cette disposition a laissé au Président géorgien une extraordinaire latitude pour fixer la date des élections locales de 2006. La disposition générale devrait fixer un délai d'au moins 40 jours avant l'expiration des pouvoirs du *Sakrebulo*.

61. L'article 117.3 exige qu'un parti politique qui n'a aucun représentant au Parlement obtienne la signature d'au moins 50.000 électeurs soutenant sa liste afin de participer aux élections locales. Ce nombre interdit dans la pratique aux partis politiques à base locale ou régionale de participer aux élections locales, ce qui est inadmissible. Le nombre de signatures de soutien devrait être abaissé à un niveau raisonnable, qui ne devrait pas dépasser un pour cent des électeurs inscrits dans un secteur donné pour les élections locales. Si le maintien d'une telle condition est malgré tout décidé pour la participation aux élections locales, **il est recommandé** que le nombre de signatures demandé par l'article 117.3 soit fortement abaissé.

### 3. DROITS DES CANDIDATS - DROIT DE VOTE

62. Selon un principe universel des droits de l'homme, tout citoyen a le droit, sans discrimination aucune et sans restrictions déraisonnables: 1) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; 2) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; 3) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays<sup>29</sup>. Or, le Code électoral ne respecte pas pleinement ce principe fondamental, puisqu'il comporte des dispositions qui, de manière inacceptable, privent certaines personnes du droit de vote, limitent les droits des candidats, et empêchent des candidats élus de terminer leur mandat. Ces restrictions inacceptables sont examinées ci-dessous dans l'ordre dans lequel elles figurent dans le Code électoral<sup>30</sup>.

#### Article 5. Privation du droit de vote

63. L'article 5.4 énonce qu'une personne « placée dans un établissement pénitentiaire à la suite d'une décision de justice n'est pas habilitée à participer aux élections et référendums ». Cette disposition prive les détenus du droit de vote. Selon l'article 5.4,

<sup>29</sup> Voir, par exemple, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

<sup>30</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.1.d. - exclusion du droit de vote et de l'éligibilité:

i. une exclusion du droit de vote et de l'éligibilité peut être prévue, mais elle est soumise aux conditions cumulatives suivantes:

ii. elle doit être prévue par la loi;

iii. elle doit respecter le principe de la proportionnalité; l'exclusion de l'éligibilité peut être soumise à des conditions moins sévères que celle du droit de vote;

iv. elle doit être motivée par une interdiction pour motifs liés à la santé mentale ou des condamnations pénales pour des délits graves;

v. en outre, l'exclusion des droits politiques ou l'interdiction pour motifs liés à la santé mentale doivent être prononcées par un tribunal dans une décision spécifique.

un détenu n'est pas éligible, quelle que soit la peine qui lui a été infligée et la nature de l'infraction dont il a été déclaré coupable. Dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni (n°2)*<sup>31</sup>, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le fait de priver globalement tous les détenus de leurs droits de vote, « quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils ont commise et de leur situation personnelle », emportait violation de l'article 3 du Protocole n°1 à la CEDH. L'interdiction *globale* qui figure à l'article 5 semble contraire aux principes énoncés dans l'affaire *Hirst*. **Il est recommandé** de modifier l'article 5 en conséquence<sup>32</sup>.

### Articles 92 et 107<sup>1</sup>. Restriction des droits des candidats

64. L'article 92.3 dispose: « un toxicomane ou un usager de stupéfiants ne peut être élu au Parlement géorgien ». En vertu de l'article 107<sup>1</sup>, toute personne élue au Parlement doit se soumettre à un examen visant à déterminer si elle a des problèmes de drogue. Dans l'affirmative, l'intéressé n'a pas le droit de siéger au parlement et « reste inéligible tant qu'il n'a pas communiqué à la CEC de documents prouvant qu'il est en bonne santé » (article 107<sup>1</sup>.2).

65. Ces deux articles manquent de clarté et risquent de conduire à des dérives, car ils omettent 1) de renvoyer à la législation précisant quels composés chimiques sont classés parmi les « stupéfiants »; 2) d'indiquer quelle quantité d'un composé chimique donné (« stupéfiant ») mesurée dans l'organisme d'une personne permet de conclure à l'« usage » d'un « stupéfiant » (c'est-à-dire d'un produit défini comme tel dans la législation); et 3) de préciser combien de tests positifs, et dans quel intervalle, permettent de conclure à une « dépendance aux stupéfiants ». La possibilité donnée à l'intéressé de prouver qu'il est « sain » n'est pas suffisante, car c'est à l'Etat qu'il incombe d'établir la « dépendance aux stupéfiants » et qu'une telle conclusion ne peut se fonder sur un test unique. En effet, un test unique, loin de permettre de conclure à une « dépendance », peut simplement indiquer qu'un composé chimique est présent dans l'organisme à un instant donné.

66. A ces problèmes il faut ajouter que la « dépendance » à un composé chimique donné devrait être considérée comme un handicap physique et/ou mental. Il serait illégal que le pouvoir législatif soumette les « toxicomanes » à une discrimination en ce qui concerne l'exercice de leurs droits de vote sans avoir établi au préalable qu'il est *strictement nécessaire, dans une société démocratique*, d'interdire aux « toxicomanes » de se présenter aux élections. De plus, cette interdiction pourrait être jugée contraire aux normes internationales protégeant les droits de vote des citoyens handicapés.

67. On ne trouve guère de dispositions équivalentes dans le droit interne d'autres pays<sup>33</sup>. Les articles 92 et 107<sup>1</sup> ne semblent pas respecter les normes internationales, car rien n'indique pourquoi il est strictement nécessaire, dans une société démocratique, d'interdire aux « toxicomanes » d'être candidats. On ne voit pas bien non plus comment un test unique peut prouver une « dépendance ». **Il est recommandé** de modifier les articles 92 et 107<sup>1</sup> en tenant compte de *toutes* les préoccupations exprimées ci-dessus. La seule solution satisfaisante consiste peut-être à retirer ces articles du Code électoral.

### Article 111. Restriction des droits des candidats lors des élections locales

<sup>31</sup> Requête n° 74025/01 (6 octobre 2005).

<sup>32</sup> L'article 28.2 de la Constitution de la Géorgie devrait aussi être modifié.

<sup>33</sup> Il est difficile de comprendre pourquoi ces dispositions s'appliquent aux seuls candidats élus aux élections législatives et ne s'appliquent pas au candidat élu à l'élection présidentielle.

68. L'article 111 interdit aux membres du parlement de présenter leur candidature à l'élection des membres des organes représentatifs des communes (*Sakrebulo*). Cette restriction est excessive. Certes, il est communément admis que, dans le souci de limiter le cumul des mandats, la législation peut imposer au titulaire de deux mandats de renoncer à l'un d'eux, après son élection, mais il ne faudrait pas restreindre son droit de se porter candidat. **Il est recommandé** de modifier cette disposition en conséquence.

### **Dispositions relatives aux signatures**

69. Les articles 41 et 42 concernent les listes de signatures recueillies à l'appui d'une candidature. L'article 42 a besoin d'être amélioré.

70. L'article 42.2 dispose que les signatures doivent être vérifiées au hasard et « de manière incohérente ». Cette dernière expression devrait être améliorée. Les rédacteurs ont certainement voulu souligner que la commission électorale procédera à des vérifications « aléatoires » des signatures, mais l'expression signifie littéralement que la vérification des listes n'est pas soumise à des règles uniformes. Elle semble donc autoriser l'application de règles incohérentes: ainsi, une liste pourrait être rejetée par une commission électorale tandis qu'une autre pourrait être acceptée pour la même raison. **Il est recommandé** d'améliorer la formulation de cette disposition (à moins qu'il ne s'agisse d'un problème de traduction).

71. La procédure de vérification des signatures décrite à l'article 42.2 est aussi sujette à caution. En effet, le paragraphe 2 permet d'*invalidier* la totalité d'une liste, même si elle comporte un nombre suffisant de signatures valables, au motif qu'elle comporte aussi un certain pourcentage de signatures non valables. Or, ce n'est pas le but d'une procédure de vérification. La commission électorale devrait simplement s'assurer que le candidat a recueilli un nombre suffisant de signatures valables et que sa candidature bénéficie donc d'un minimum de soutien. Il ne s'agit pas de punir ni d'invalidier un nombre suffisant de signatures de soutien au seul motif que sur sa liste figurent aussi une certaine proportion de signatures non valables. Le paragraphe 2 risque d'entraîner des abus: une commission électorale pourrait chercher à trouver suffisamment de signatures non valables pour pouvoir rejeter une candidature, alors qu'elle devrait essayer de trouver suffisamment de signatures valables pour pouvoir l'accepter<sup>34</sup>.

72. Illustrons par un exemple que cette méthode de vérification n'est pas appropriée. Selon l'article 97.7.a, une personne souhaitant se présenter aux élections législatives dans une circonscription plurinomiale doit recueillir au moins 1.000 signatures pour que sa candidature puisse être acceptée. L'article 42.2 dispose que « la commission électorale (...) vérifie la validité de 20 % des signatures figurant sur la liste », et il prévoit que la liste soit invalidée en totalité si le nombre des signatures non valables ne représente « pas moins de 10 % » (des 20 % de signatures qui ont été vérifiées). Admettons que le candidat potentiel A recueille 1.500 signatures de soutien. Cependant, 34 signatures ne sont pas valables. Les 1.466 autres signatures restent valables. Lors de la vérification du premier échantillon de signatures (qui représente 20 % de la totalité, soit 300 signatures), la commission électorale compte 34 signatures non valables, ce qui représente plus de 10 % du nombre des signatures vérifiées. Une personne qui a recueilli 1.466 signatures valables, alors que seules 1.000 sont

---

<sup>34</sup> Dans le Code de bonne conduite en matière électorale (l. 1.3, § 8) figure la recommandation suivante: « La procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires, notamment en ce qui concerne les autorités responsables, les délais, et porter sur l'ensemble des signatures plutôt que sur un échantillon; toutefois, lorsque la vérification permet de considérer comme certain qu'un nombre suffisant de signatures a été atteint, il peut être renoncé à la vérification des signatures restantes. »

nécessaires, ne peut donc pas se présenter aux élections à cause de 34 signatures non valables. Une signature non valable ne doit pas invalider d'autres signatures, ni la totalité de la liste. **Il est recommandé** de modifier l'article 42.2 en conséquence.

### **Retrait d'une candidature avant l'élection**

73. L'article 100 dispose qu'un candidat peut décider de ne pas se présenter, et qu'un parti peut renoncer à présenter un candidat, au plus tard deux jours avant le scrutin. Ce délai est trop court. Il conviendrait de fixer un délai plus raisonnable, qui expirerait avant l'impression des bulletins de vote. Aucune modification des bulletins ne devrait être apportée à la main, à cause du risque réel d'erreur humaine ou de fraude<sup>35</sup>. En outre, il serait nécessaire d'instaurer une *procédure officielle* de retrait de candidature, qui préciserait bien quelles étapes (y compris les décisions de commission électorale) sont nécessaires pour que le retrait soit effectif d'un point de vue juridique<sup>36</sup>. Certes, l'article 121.2 a été relativement amélioré par l'amendement du 23 juin 2006, qui a porté de deux à dix jours le délai pour retirer une candidature aux élections locales, mais **il est recommandé** de poursuivre l'amendement des articles 100 et 121.2 afin de remédier complètement à ces préoccupations.

### **Annulation de l'enregistrement d'un candidat/déchéance du mandat après les élections**

74. L'article 100.2 du Code électoral autorise un parti ou une formation à annuler, dans certaines circonstances, l'inscription d'un candidat. Même pour une personne de langue maternelle anglaise, le texte traduit ne permet pas de comprendre si l'enregistrement d'un candidat peut être annulé après son élection. Si une telle annulation après l'élection est possible, il s'agirait en fait d'un système de mandat impératif, qui semble contraire à la disposition constitutionnelle selon laquelle un membre élu du parlement ne peut être révoqué (article 52.1 de la Constitution) et qui méconnaît manifestement le document de la réunion de Copenhague de la CSCE (1990), dont le paragraphe 7.9 se lit ainsi: les Etats participants « veilleront à ce que les candidats qui obtiennent le nombre nécessaire de voix requis par la loi soient dûment investis de leur fonction, et qu'il leur soit permis de conserver celle-ci jusqu'à ce que leur mandat arrive à expiration ou qu'il y soit mis un terme pour toute autre raison d'une manière prescrite par la loi conformément à des procédures parlementaires et constitutionnelles démocratiques ». L'article 100.2 ne serait pas conforme aux procédures parlementaires et constitutionnelles démocratiques s'il permettait l'annulation du mandat d'un candidat élu<sup>37</sup>. Le fait, pour les partis qui les ont désignés comme candidats, de priver des députés élus de leur mandat, est contraire aux principes démocratiques et aux engagements pris dans le cadre de l'OSCE. Certes, le libellé de cette disposition a été légèrement amélioré par l'amendement du 23 juin, mais **il est recommandé** de vérifier

---

<sup>35</sup> L'article 51.13 du code électoral énonce: « Si l'un des candidats ne participe pas au scrutin, il faut apposer un tampon portant la mention « retiré » en face du nom de ce candidat avant de diffuser les bulletins de vote. » Quant à l'article 84.4, il dispose: « Si un candidat renonce à se présenter aux élections présidentielles, un sceau circulaire portant la mention « retiré » sera apposé sur son nom, sur les bulletins de vote ».

<sup>36</sup> L'article 100.3, qui concerne les candidatures aux élections législatives, n'impose pas de déposer une demande de retrait auprès de la commission électorale compétente. Toutefois, aucune autre précision n'est donnée. Une disposition analogue figure à l'article 121.2, qui concerne le retrait de candidatures aux élections locales.

<sup>37</sup> Voir, par exemple, l'article 52.1 de la Constitution de la Géorgie; voir aussi *Sadak et autres c. Turquie*, requêtes n<sup>os</sup> 25144/94, 26149/95, 26154/95, 27100/95 et 27101/95, Cour européenne des Droits de l'Homme (11 juin 2002) (la déchéance du mandat après les élections est incompatible avec la substance même du droit de se présenter aux élections et d'exercer un mandat parlementaire, et porte atteinte au pouvoir souverain de l'électorat de choisir ses représentants librement, au suffrage universel).

dans le texte officiel original de cette loi, publié conformément aux procédures légales, si cette préoccupation n'est due qu'à la traduction afin d'éviter d'éventuels malentendus.

75. Deux autres dispositions, issues des amendements du 23 décembre 2005, sont tout aussi inhabituelles:

article 106.7: « Si un député qui démissionne a été élu sur la liste d'un parti qui participait aux élections de manière indépendante, le siège de ce député sera occupé par le candidat figurant directement après lui sur cette liste, dans un délai d'un mois, [...]. Si aucun autre candidat ne figure sur la liste du parti, ce mandat de député sera considéré comme annulé »;

article 106.9: « En cas de retrait d'un député élu dans une circonscription plurinomiale, ce député est remplacé, dans un délai d'un mois, par le candidat figurant directement après lui sur la liste de réserve correspondante, [...]. S'il n'y a plus de candidat pouvant être choisi sur la liste des personnes élues au scrutin majoritaire, ce mandat de député sera considéré comme supprimé ».

76. Ces dispositions sont la conséquence de la suppression des élections partielles, qui, auparavant, étaient organisées lorsqu'un siège devenait vacant. Elles sont problématiques à plusieurs égards. De fait, si on les applique aux sièges pourvus au scrutin proportionnel, l'annulation d'un mandat altère la représentativité du parlement, et ce à compter du jour de l'annulation jusqu'à la fin de la législature. Si l'on applique ces dispositions aux sièges répartis entre les districts, en plus d'altérer la traduction des voix en sièges, l'annulation d'un mandat diminue le nombre des représentants du district concerné au parlement et porte atteinte au principe de la représentation territoriale, qui a motivé la création de circonscriptions électorales correspondant à des districts. De plus, si plusieurs mandats étaient annulés pendant la législature de 4 ans du Parlement, ce dernier pourrait finir par être constitué de membres élus par une minorité des citoyens. **Il est recommandé** de réexaminer les dispositions de l'article 106 en vue de résoudre ces difficultés.

#### 4. COMMISSIONS ÉLECTORALES

##### Composition

77. La composition des instances chargées de l'administration des élections, et en particulier de la Commission électorale centrale (CEC), prête à controverse depuis plusieurs années. Lors d'élections passées, le parti au pouvoir a bénéficié d'une position dominante grâce au système des nominations. Le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise ont déjà exprimé leur inquiétude en constatant que la composition des commissions électorales, déséquilibrée d'un point de vue politique, favorisait clairement les partis pro-présidentiels et que, globalement, les commissions n'agissaient pas de manière indépendante<sup>38</sup>. Cependant, les principaux partis d'opposition pouvaient désigner des membres de la CEC, des commissions électorales de district (CED) et des commissions électorales de secteur (CES). Jusqu'à récemment, la CEC était composée d'un président et de 14 membres, dont cinq étaient désignés par le Président de la Géorgie et neuf par les partis politiques.

---

<sup>38</sup> Voir les rapports finaux de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de novembre 2003 et sur l'élection présidentielle de janvier 2004; voir aussi l'avis de la Commission de Venise sur le code électoral unifié de Géorgie tel qu'amendé le 14 août 2003 (CDL-AD(2004)005).

78. Les amendements au Code électoral adoptés en avril 2005 ont apporté aux modalités de formation des commissions électorales des changements qui ne remédient pas aux insuffisances que le BIDDH et la Commission de Venise avaient constatées en la matière. Bien au contraire, les changements risquent de réduire encore la transparence et la représentativité. Les modifications apportées ont été présentées comme visant à « professionnaliser » l'administration des élections. La nouvelle CEC se compose d'un président et de six autres membres qui, selon le Code électoral, doivent être des personnes « indépendantes des partis »<sup>39</sup> (article 27.4). Il faut signaler que le Président géorgien joue désormais un rôle central dans la détermination de la composition de la CEC. Selon les nouvelles dispositions, le Président propose au parlement une présélection de 12 candidats aux six sièges à pourvoir et désigne le président de la CEC.

79. Les nouvelles dispositions instaurent une « commission de recrutement », chargée de traiter les candidatures. Les modalités de constitution de cette commission ne sont pas claires; il faudrait les préciser à l'article 27.3. En effet, cet article ne donne aucune indication: il prévoit simplement que sera créée une « commission de recrutement », aux fins de la désignation du président et des membres de la CEC. L'article 27.3 énonce que la « commission de recrutement » est créée sur ordre du Président géorgien, sans expliquer comment et selon quels critères ses membres sont choisis et nommés. Cette commission importante contrôle l'accès à la CEC, puisque c'est elle qui présélectionne les candidats (en proposant au moins deux, mais pas plus de trois noms) parmi lesquels le Président géorgien choisira ceux qui figureront sur la liste communiquée au parlement. Il est permis d'affirmer que c'est la « commission de recrutement » qui influe le plus sur la procédure de nomination, dans la mesure où elle peut limiter à 16 les candidats parmi lesquels seront choisis les membres de la CEC et pourrait, ce faisant, proposer 16 personnes appartenant au même courant politique. La procédure de désignation des membres de la « commission de recrutement » revêt donc suffisamment d'importance pour justifier que cette procédure soit définie dans le Code électoral<sup>40</sup>. **Il est recommandé** de modifier le Code électoral pour définir la procédure de désignation des membres de la « commission de recrutement », et de faire en sorte que cette procédure soit transparente et respectueuse du pluralisme politique.

80. Grâce à leur rôle central dans le choix des membres de la CEC, le Président et la majorité parlementaire peuvent, dans la pratique, exercer une forte influence et un contrôle potentiel sur l'administration électorale. **Il est** de nouveau **recommandé** de modifier le Code électoral pour que la procédure de présélection et de désignation des membres de la CEC soit respectueuse du pluralisme politique et garantisse l'indépendance et l'impartialité de ces membres. De plus, **il est recommandé** d'insérer dans le Code électoral des dispositions empêchant qu'un parti ou qu'une coalition ne soit représenté de manière prépondérante à la tête des CED et des CES. Le Code de

---

<sup>39</sup> Dans le rapport final du BIDDH sur les élections législatives de novembre 2003, qui avaient été entachées d'irrégularités, il est indiqué que la recherche d'un véritable consensus politique sur la composition de l'administration électorale est l'une des tâches les plus difficiles que le parlement ait eu à remplir ces dernières années. Le rapport ajoute que les efforts visant à mettre en place une administration électorale impartiale et indépendante ont échoué à la suite du décès de candidats auxquels tous les partis faisaient confiance.

<sup>40</sup> Toutefois, l'article 28.2 prévoit que le parlement peut rejeter les candidatures proposées par la commission de recrutement (et le Président). Dans ce cas, le Président doit faire de nouvelles propositions, sans que la commission de recrutement y soit associée. En cas de nouveau rejet par le parlement, la commission de recrutement entre de nouveau en jeu et la procédure recommence depuis le début. Il n'est pas précisé si l'on modifie au préalable la composition de la commission de recrutement qui conduira cette nouvelle procédure.

bonne conduite en matière électorale, qui traite aussi de la composition des commissions électorales, peut donner des indications utiles dans ce domaine<sup>41</sup>.

81. L'article 71.2 déclare que les participants aux élections (parti, coalition électorale, et, uniquement lors d'élections présidentielles, groupe d'initiative électorale) sont habilités à désigner deux représentants dans chaque commission électorale, alors qu'un groupe d'initiative électorale soutenant des candidats dans des circonscriptions uninominales ou plurinominales lors d'élections locales peut nommer deux représentants dans chacune des CED et des CES correspondantes, mais pas dans la CEC. On ne voit pas bien pourquoi une telle distinction est faite entre les différentes catégories de participants au processus électoral, puisque tous devraient être traités sur un pied d'égalité. Si le rôle des participants est d'observer le travail des commissions et d'exprimer leur avis, tous les participants devraient être représentés de manière égale.

82. Les amendements au Code électoral concernent également la composition des CED. Tous les membres des CED sont choisis par la CEC. Les CED comptent désormais cinq membres, choisis selon une « procédure de sélection ouverte ». Les membres doivent être des personnes « indépendantes des partis », diplômées de « l'enseignement supérieur » et titulaires d'un « certificat d'agent électoral » (article 33.5). Cette dernière condition soulève de graves difficultés, qui sont examinées ci-dessous. Les membres des CED étant nommés directement par la CEC, la composition des CED pose les mêmes problèmes de transparence et d'indépendance que celle de la CEC.

83. La composition des CES (articles 36 et 37) a également été modifiée par les amendements de 2005 et de 2006. Le nombre des membres des CES est passé de quinze à neuf au maximum.<sup>42</sup> Les CED désignent trois membres des CES, réputés indépendants des partis politiques, choisis parmi les personnes qui leur sont connues et en fonction des qualifications des candidats et de leur expérience en matière électorale. Par ailleurs, les trois partis ayant obtenu les meilleurs résultats lors des dernières élections législatives (actuellement, le Mouvement national, les Nouvelles droites et le Parti travailliste) peuvent chacun nommer deux membres des CES. Les inquiétudes exprimées ci-dessus au sujet de l'indépendance des CED valent aussi pour les CES. Parmi les neuf membres des CES peuvent se former des majorités qui excluent de fait les membres désignés par les partis d'opposition du processus décisionnel et de la direction des CES (les membres d'une CES élisent en leur sein leur président, leur vice-président et leur secrétaire).

84. Par les mécanismes de désignation des membres des CED et des CES, les majorités présidentielle et parlementaire peuvent exercer sur la CEC (si les deux majorités appartiennent à la même force politique) un contrôle qui s'étend aux commissions électorales de niveau inférieur, ce qui peut conduire à une mainmise sur l'ensemble de l'administration électorale.

85. Selon l'article 18.5.a du code, seules les personnes auxquelles la CEC a délivré un « certificat d'agent de l'administration électorale » peuvent travailler à la CEC (comme membre ou comme employé), ou dans une CED<sup>43</sup>. La CEC fixe les règles de délivrance des certificats et veille à ce qu'elles soient appliquées à tous les membres et employés

---

<sup>41</sup> Voir en particulier II 3.1, §§ 70 à 76.

<sup>42</sup> Cependant, chaque parti habilité à nommer des candidats désigne également deux membres de « réserve » qui ne participent aux activités des CES que le jour du scrutin.

<sup>43</sup> En application de l'article 129.2 du code, ce certificat est exigé des membres de la CEC et des CED depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, et des membres des CES à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2006. Les membres de la CEC nommés en 2005 sont dispensés de produire ce certificat (article 129.5).

des commissions électorales. Si ce régime de certificats peut renforcer le professionnalisme, il soulève aussi plusieurs questions et doit être assorti de garanties de transparence et d'impartialité:

- un tel régime de certificats doit être mis en œuvre de manière impartiale. La CEC devra établir à l'avance des critères clairs et objectifs de délivrance des certificats. L'idéal serait que la CEC engage d'abord une large consultation;
- les modalités de délivrance des certificats doivent être transparentes et permettre aux partis politiques et aux observateurs de vérifier que les critères sont objectifs et appliqués de manière impartiale;
- il faudrait préciser si la CEC est habilitée à retirer des certificats. Dans l'affirmative, un retrait équivaudrait à un licenciement et devrait donc être réglementé comme tel, en vue d'éviter les retraits abusifs;
- il faudrait aussi indiquer clairement si la durée de validité des certificats est limitée. Dans l'affirmative, il convient de préciser les règles régissant le renouvellement ou le non renouvellement des certificats;
- la procédure de délivrance de certificats ne doit pas être considérée comme supprimant la nécessité, pour l'administration électorale, de former les membres des commissions électorales des bureaux de vote.

### **Statut juridique et compétences**

86. Certaines dispositions risquent d'être appliquées dans le but de porter atteinte à l'impartialité et à la responsabilité de l'administration électorale. L'article 17.1 énonce que « l'administration électorale de la Géorgie est une entité juridique de droit public ». On ne voit pas bien comment la totalité de l'administration électorale peut être considérée collectivement comme une seule entité juridique. Quoi qu'il en soit, le texte peut être interprété comme faisant découler la responsabilité de l'action « collective » de l'administration électorale, et non pas des actes individuels des membres des commissions électorales. **Il est recommandé** de vérifier que le libellé de l'article 17.1 ne porte pas atteinte au droit d'engager des actions en justice contre une commission ou un membre de commission donnés ni au droit, pour chaque commission et chaque membre de commission, de saisir la justice.

87. D'une manière générale, il est préoccupant de constater que le Code électoral comporte quelques dispositions qui risquent de porter atteinte aux principes de la prééminence du droit. On trouve un exemple à l'article 29.1.f, qui prévoit que la CEC peut créer des groupes spéciaux dont elle définit spécialement la compétence et auxquels elle confie certaines missions. Il est également préoccupant que le Code électoral habilite les présidents de commission à prendre des arrêtés ayant la même valeur que ceux des commissions. Voir les articles 25, 29, 34 et 37.

88. L'article 21.1.h dispose que le mandat d'un membre d'une commission prend fin si le parti qui a désigné le membre est « interdit ou dissous ». On ne voit pas bien quelle est la justification de cette disposition, qui est en contradiction avec le principe énoncé à l'article 19.3, libellé ainsi:

« Un membre d'une commission électorale ne représente pas l'entité qui l'a désigné ou élu. Dans l'exercice de ses fonctions, le membre agit en toute indépendance et il est uniquement soumis à la Constitution de la Géorgie et à la loi. Toute influence exercée sur un membre d'une commission et toute ingérence dans ses activités sont interdites et punies par la loi. »

89. **Il est recommandé** de supprimer l'article 21.1.h.

90. L'article 21.1.i déclare que le mandat d'un membre d'une commission prend fin si le parti qui l'a désigné le « révoque »<sup>44</sup>. Compte tenu de l'article 19.3, on ne voit pas sur quoi se fonde cette révocation. De fait, rien ne justifie de prévoir un pouvoir discrétionnaire de révocation d'un membre d'une commission électorale, car une telle révocation porte atteinte à l'impartialité et à l'indépendance des commissaires. **Il est recommandé** de modifier le Code électoral pour offrir aux membres des commissions électorales une protection juridique les mettant à l'abri d'une révocation arbitraire par un parti politique et les aidant à exercer leurs fonctions de manière indépendante, impartiale et professionnelle<sup>45</sup>.

91. Selon l'article 22.8, en cas de partage des voix lors d'un vote au sein d'une commission électorale, la voix du président de la commission est prépondérante. Bien qu'il convienne d'éviter les situations de blocage, donner au président une voix prépondérante, c'est en réalité donner le pouvoir de départager au parti politique qui contrôle le processus de désignation du président de la commission électorale. De plus, cette règle risque d'entamer la confiance du public dans l'administration électorale si l'adoption d'une décision semble dépendre uniquement du pouvoir, pour un parti politique, de choisir le président. Lorsque l'administration électorale manque déjà de pluralisme politique, donner une voix prépondérante au président aggrave encore la situation. **Il est recommandé** d'envisager d'appliquer le principe « une personne, une voix » au processus décisionnel dans les commissions électorales.

92. L'article 22<sup>1</sup> suscite aussi des réserves en ce qui concerne le pourvoi de certains postes au sein de l'administration électorale. Il confère au président d'une commission un rôle particulier dans la désignation du vice-président. Il a été recommandé de réexaminer les pouvoirs spéciaux du président d'une commission électorale. Un amendement du 23 juin 2006 semble tenter de régler cette question en exigeant qu'un candidat à une « position dirigeante au sein de la commission électorale » ait le soutien de deux nominataires. L'amendement n'a toutefois pas supprimé le texte qui veut qu'un candidat à la vice-présidence soit désigné par le président. Lues conjointement, ces deux dispositions permettent de conclure que l'un des nominataires doit être le président. Il convient de clarifier l'article 22<sup>1</sup>.2.

## 5. LISTES ÉLECTORALES

93. La mise à jour régulière des listes électorales est primordiale pour les élections démocratiques. Si certains électeurs sont absents des listes et que d'autres personnes y sont inscrites plusieurs fois, cela porte atteinte aux principes de l'universalité et de l'égalité du suffrage. Le nombre d'électeurs inscrits en Géorgie est passé de 2,3 (2004) à 3,2 millions (2006). Dans un pays qui compterait à peine plus de 4 millions d'habitants, cela porte à s'interroger sur l'exactitude des listes d'électeurs. Par conséquent, quelle que soit la pertinence apparente des dispositions régissant ces listes, leur application doit encore résulter en une liste électorale pouvant être considérée comme suffisamment exacte.

94. Signalons toutefois que le Parlement a adopté plusieurs dispositions détaillées visant à inscrire dans la loi des procédures permettant de garantir l'exactitude de l'inscription de toutes les personnes habilitées à voter. Reconnaisant apparemment la nécessité de prendre des mesures, le Parlement a voté des articles créant des « groupes spéciaux » chargés de vérifier de porte en porte l'existence des électeurs inscrits avant les élections locales de 2006. Même si l'efficacité de ces « groupes

---

<sup>44</sup> L'article 21.5 interdit de « révoquer » un membre d'une CES pendant les quinze jours qui précèdent le scrutin. L'article 37.6 emploie « retrait » au lieu de « révocation », mais la notion est la même.

<sup>45</sup> Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.1.f.

spéciaux” a été limitée par la brièveté de leur mandat, il convient de féliciter le Parlement parce qu'il a su discerner que la mise en œuvre de personnel qualifié, et pas seulement l'amélioration des dispositions légales, est indispensable pour créer des listes électorales exactes.

95. Le Code électoral instaure un registre électoral national centralisé, régulièrement mis à jour. En vertu des articles 9 et 29, la CEC est chargée de l'établissement de la liste électorale générale, du traitement informatique et de la mise à jour de la base de données électronique de cette liste et de sa publication sur Internet. Ce sont de bonnes dispositions, qui tiennent compte des recommandations internationales antérieures. Cependant, alors que ces dispositions sont en vigueur depuis 2003, les listes électorales nécessitent encore d'importantes mises à jour supplémentaires et constituent encore apparemment un des principaux points faibles du système électoral géorgien, d'autant plus que les rapports d'observateurs indiquent que de telles lacunes ont à nouveau été observées lors des élections locales de 2006.

96. Selon l'article 9.5, divers organismes gouvernementaux (ministère de la Justice, collectivités territoriales, ministère des Réfugiés, etc.) sont chargés de communiquer à la CEC des données actualisées, deux fois par an (le 1<sup>er</sup> février et le 1<sup>er</sup> août). La CEC modifie alors la base de données électronique recensant les électeurs (article 9.6). De plus, durant les trois semaines qui précèdent les élections, les CED sont chargées de compléter et de corriger les listes électorales. Toutefois, il n'est pas précisé sous quelle forme les données doivent être communiquées à la CEC. Celle-ci risque donc d'être confrontée à des problèmes techniques insurmontables quelques jours avant le scrutin.

97. Les anciens rapports du BIDDH de l'OSCE sur l'observation des élections déploraient la mauvaise qualité des listes électorales. Ils indiquaient que, si le Code électoral offre une base juridique suffisante pour garantir une liste électorale précise et centralisée, à condition que soient consacrés à l'application de ce Code le temps, les efforts et les compétences nécessaires<sup>46</sup>. Dans la pratique, le processus d'inscription laisse à désirer parce qu'il faudra en permanence un niveau suffisant d'engagement, de compétence et de coordination des organismes chargés de l'établissement des listes électorales. Cette situation a tendance à saper les principes fondamentaux de l'universalité et de l'égalité du suffrage. Il est une fois de plus recommandé que toutes les autorités géorgiennes concernées mettent tout en œuvre, dans le cadre d'une démarche intégrée, pour établir un registre électoral fiable.

98. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà recommandé d'examiner si actuellement le Code électoral prévoit un délai suffisant pour la publication et la vérification des nouvelles listes électorales. Les importants amendements adoptés le 23 juin 2006 semblent offrir des aux électeurs suffisamment de possibilités de vérifier leurs données personnelles. Le Parlement est à féliciter pour ces efforts. Désormais, il

---

<sup>46</sup> Il y a plus de deux ans, le BIDDH a formulé la recommandation suivante: « La CEC doit commencer immédiatement à entrer des données dans la base et à les organiser de manière cohérente pour établir un registre électoral. Dès la fin de la période électorale, les autorités devraient donner la priorité à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie globale de gestion de toutes les données à caractère personnel, dont les listes électorales. » Voir la recommandation n° 10, à la page 21 du rapport final de la Mission d'observation des élections présidentielles extraordinaires tenues en Géorgie le 4 janvier 2004. Voir également les observations (extrait) d'un expert de la Commission de Venise dans son rapport établi dans le cadre d'une visite d'assistance de la Commission électorale centrale de Géorgie (27-28 juillet 2006): *“Le projet de liste électorale a été réalisé par la CEC à partir d'une base de données fournie par le ministère de la Justice, et plus précisément par l'Agence du registre d'état civil. Ce projet comportait un grand nombre de doublons, que la CEC a partiellement rectifiés, c'est-à-dire supprimés. L'on y trouve toutefois encore des personnes décédées parce qu'il n'existe pas de registre des décès dans certaines régions de Géorgie, et parce qu'il n'existe aucune base de données électronique sur ces personnes.”*

convient toutefois de garantir l'introduction sans délai et systématique des corrections apportées pendant la période de consultation du public.

## 6. DISPOSITIONS RELATIVES AUX CAMPAGNES ÉLECTORALES

99. L'article 73 définit les activités qui sont autorisées pendant une campagne électorale. L'énumération des activités autorisées implique que d'autres activités légitimes, qui ne sont pas mentionnées explicitement à l'article 73, ne sont pas autorisées. Cela pose problème, car les activités menées lors d'une campagne électorale relèvent presque toujours de l'exercice des droits individuels à la liberté d'expression ou d'association, qui sont des droits protégés tous les jours de l'année par la CEDH. Toute restriction apportée à ces droits doit être strictement nécessaire dans une société démocratique. Or l'article 73.5 interdit explicitement aux étrangers de participer à la campagne. Les étrangers et les apatrides ont droit à la liberté d'expression et à la liberté d'association, ce qui peut englober le droit d'exprimer une opinion « pour ou contre un candidat » (et donc de faire campagne). En conséquence, l'article 73.5 semble contraire aux articles 1, 10 et 11 de la CEDH. **Il est recommandé** de modifier l'article 73 pour remédier à ces lacunes.

## 7. MÉDIAS

100. Les dispositions régissant l'activité des médias pendant les campagnes électorales figurent aux articles 73 et 73<sup>1</sup>. Bien que ces dispositions paraissent offrir un bon cadre pour garantir aux candidats une campagne équitable, elles posent problème en ce que ces derniers doivent remplir certaines conditions avant de bénéficier du droit à un traitement équitable dans l'attribution des temps d'antenne. Certaines conditions ont été mises en place par l'article 73<sup>1</sup>, qui énonce des règles spécifiques à l'intention des "personnes qualifiées". Cependant, avant de bénéficier de ce statut de "personne qualifiée", un candidat doit démontrer qu'il dispose d'une certaine popularité, soit par des victoires électorales antérieures, soit par des scores suffisants dans les sondages d'opinion. Les nouveaux partis politiques, qui devraient pouvoir se présenter à armes égales face aux partis qui ont déjà participé à des élections, sont freinés par la nécessité de se "qualifier" au travers des sondages d'opinion. Cette situation est contraire aux bonnes pratiques. La validité et l'exactitude des résultats de sondages d'opinion sont difficiles à vérifier, tout comme les méthodes utilisées, et ces résultats sont sujets à manipulation. De même, en l'absence de sondages, ou si ces derniers ne sont pas assez nombreux, les participants dont c'est le premier scrutin pourraient se trouver privés de temps d'antenne gratuit.

101. D'après ces nouvelles dispositions, il appartient aux radiodiffuseurs de déterminer si un candidat peut ou non bénéficier gratuitement de temps d'antenne. **Il est recommandé** de définir des critères légaux plutôt que de laisser une telle décision aux radiodiffuseurs, car ces dispositions pourraient se traduire par des refus injustifiés et des incohérences dans leur application. **Il est recommandé** de procéder à une révision approfondie de l'article 73<sup>1</sup> pour pallier ces lacunes.

102. Les articles 73 et 73<sup>1</sup> pourraient également être améliorés car ils se limitent actuellement à la possibilité, pour les candidats, de diffuser des messages et ne traitent pas de la couverture dont ils bénéficient dans les émissions d'information et autres. De plus, les médias devraient prendre davantage l'initiative d'informer sur la campagne électorale et sur les processus électoraux. **Il est recommandé** de modifier l'article 73 pour imposer aux médias financés par le secteur public l'obligation de donner des informations complètes sur tous les aspects du processus électoral, dans diverses émissions venant s'ajouter aux temps d'antenne gratuits prévus actuellement, afin que tous les candidats puissent participer au débat. Il est également recommandé de

modifier l'article 73 pour que les médias financés par le secteur public soient tenus de traiter équitablement tous les candidats, non seulement dans les émissions spécialement consacrées aux élections, mais aussi dans toutes les autres, y compris dans les journaux télévisés.

103. La Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE ont déjà recommandé de modifier l'article 73 pour indiquer clairement si les obligations imposées aux médias publics s'appliquent aussi bien au niveau local qu'au niveau national, et pour préciser quels médias peuvent être considérés comme des « médias publics ». Les amendements du 23 juin 2006 ont certes tenté d'apporter des précisions complémentaires, mais les termes utilisés ne sont toujours pas assez clairs et le texte ne précise toujours pas ce qu'il faut comprendre par "radiodiffuseur public", "radiodiffuseur local" et "radiodiffuseur communautaire". Il est de nouveau recommandé de modifier le Code électoral pour régler ces questions.

## 8. FINANCEMENT DES CAMPAGNES

104. Les articles 46 à 48 régissent les comptes de campagne et les contributions financières aux campagnes. Ils marquent un progrès notable dans la transparence et le contrôle du processus électoral. L'article 47 prévoit que les comptes de campagne doivent faire l'objet de rapports soumis à des commissions électorales compétentes. Les articles 46 et 48, modifiés le 16 décembre 2005, instaurent des règles supplémentaires. Dorénavant, seuls les candidats aux élections municipales (c'est-à-dire aux organes représentatifs des communes, ou *Sakrebulo*) sont exemptés de l'obligation d'établir un compte de campagne (article 46.2). Précédemment, les candidats aux élections parlementaires, à scrutin majoritaire, en étaient également exemptés.

105. En outre, les amendements du 16 décembre 2005 ont introduit l'obligation pour le trésorier de campagne de faire rapport à la commission électorale compétente sur une base mensuelle et de soumettre le compte de campagne à un contrôle effectué par un auditeur externe à l'issue du processus électoral. Aux termes de l'article 48.6, le contrôle doit être effectué par un auditeur (ou cabinet d'audit) établi sur le territoire de la Géorgie. **Il est recommandé** de confier le contrôle du financement des campagnes, après la tenue des élections, à un organe d'Etat plutôt qu'à un cabinet d'audit privé.

106. Un des amendements du 23 juin 2006 a amélioré l'article 48 en demandant la divulgation des comptes de campagne à la CEC de diverses manières, y compris par leur publication sur le site Internet de la CEC. Néanmoins, ces articles pourraient encore être affinés. Afin d'informer le public à temps et de façon pertinente sur le financement de la campagne, le Code électoral devrait imposer la divulgation complète, *avant* et après les élections, des sources et des montants des contributions financières versées aux comptes de campagne, ainsi que des types et des montants des dépenses de campagne. **Il est recommandé** de modifier l'article 48.6 de façon à ordonner la divulgation des rapports sur les comptes de campagne avant et après les élections. La divulgation avant l'élection doit avoir lieu avec un délai suffisant, par rapport à celle-ci, pour que les électeurs reçoivent des informations pertinentes en temps utile. En outre, **il est recommandé** de modifier les articles 48.6 et 48.11 de façon à spécifier clairement que les informations divulguées comprennent les types et les montants des dépenses de campagne.

107. Les sanctions punissant les violations de la législation sur le financement des campagnes paraissent disproportionnées et pourraient être source de problèmes. C'est notamment le cas de l'article 48.8, modifié le 16 décembre 2005:

« Lorsqu'un candidat à une élection reçoit le nombre de voix requis selon la présente loi mais ne soumet pas de rapport sur son compte de campagne électorale dans les délais impartis, ou lorsqu'une violation des dispositions de la présente loi figurant aux paragraphes 2, 3, 4, 5 et 7 de l'article 46, aux paragraphes 4 et 5 de l'article 47 et aux paragraphes 4, 5 et 6 du présent article, est établie, la juridiction municipale ou de district compétente procède à la validation des résultats de l'élection sans prendre en compte les voix reçues par ledit candidat ».

108. Pareille sanction, qui revient à invalider les votes reçus par un candidat lors de la validation des résultats au seul motif de la livraison tardive des comptes de campagne, est disproportionnée et pourrait facilement être utilisée abusivement pour « neutraliser » un candidat après publication des résultats. En outre, il n'est pas établi clairement comment les tribunaux, qui normalement n'ont pas pour tâche de valider des résultats électoraux, traiteront les cas en question. Le Code ne semble pas garantir au candidat dont les voix ont été invalidées le même type de protection que dans une procédure judiciaire à part entière. Enfin, le Code n'indique pas si les tribunaux peuvent agir à leur propre initiative ou s'ils doivent être saisis par les commissions électorales. **Il est recommandé** de réviser les dispositions de l'article 48.8 de façon à remédier à ces problèmes.

## 9. VOTE ET DÉPOUILLEMENT DES RÉSULTATS

### Dispositions spéciales pour les électeurs handicapés ou appartenant à une minorité

109. Le Code électoral comporte des dispositions concrètes visant à aider les électeurs atteints d'un handicap ou d'une incapacité physique. L'article 11 prévoit que les personnes atteintes d'un handicap physique ou ayant un problème de santé peuvent s'inscrire sur la liste des électeurs habilités à voter à l'aide d'une urne mobile. En ce qui concerne l'emplacement des bureaux de vote, l'article 50.2 comporte des dispositions spéciales visant à en faciliter l'accès aux électeurs à mobilité réduite. S'agissant de la fabrication des bulletins de vote, l'article 51.2 dispose que la CEC veille à ce que l'on recoure à des technologies permettant aux malvoyants de remplir leur bulletin de vote en toute indépendance. Aux termes de l'article 66.5, la télévision publique doit, lors de la diffusion d'informations émanant de la commission électorale, tenir compte du problème des personnes malentendantes en mettant en place une traduction en langue des signes ou en recourant à une technologie appropriée. Il s'agit là de mesures concrètes, propres à répondre aux besoins spécifiques de certaines catégories de personnes atteintes d'un handicap physique.

110. L'article 56 régit le vote mobile. Il devrait contenir certaines garanties supplémentaires afin de réduire les possibilités de fraude lors de l'utilisation de l'urne mobile. Il est particulièrement préoccupant que suite aux amendements de 2006, l'article 56 confie désormais la gestion du vote mobile à un seul membre de la CES. **Il est recommandé** de réfléchir à la possibilité de modifier l'article 56 dans le but d'y inclure les garanties suivantes: (1) il devrait confier le vote mobile à deux membres de la CES, qui ne devraient pas avoir été nommés à la CES par la même autorité de nomination, et (2) l'article 56 devrait énoncer expressément que toutes les procédures d'identification des électeurs, de remise et de remplissage des bulletins, ainsi que d'observation et de transparence du processus électoral, s'appliquent également au dispositif de vote mobile. Le Parlement a amélioré l'article 56 en portant la limite de dépôt des demandes de vote mobile, conformément aux recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE, de 18 heures à deux jours avant

la date du scrutin. Les deux recommandations ci-dessus seraient conformes aux efforts du Parlement pour améliorer l'article 56.

111. L'article 51 oblige la CEC à imprimer des bulletins de vote dans des langues autres que le géorgien, selon les besoins des populations locales. Cette disposition fait suite à une recommandation antérieure. De même, l'article 129<sup>3</sup> demande l'impression des listes électorales dans les langues minoritaires. Cet amendement va dans le bon sens. Le Parlement devrait également envisager, quand il vote des lois visant à favoriser la participation de tous les groupes de la société aux élections, la mise en place d'une obligation d'imprimer dans les langues minoritaires d'autres documents électoraux tels que les manuels des CES, le Code électoral et les formulaires pour les procès-verbaux.

### **Droits des observateurs**

112. Les articles 65 à 72 confèrent des droits étendus aux observateurs et chargent les commissions électorales de préparer et de conduire les élections de façon transparente. Ces dispositions ont été améliorées par les amendements de 2006, qui ont pris en compte les recommandations antérieures visant à accroître la transparence.

113. Les droits des observateurs ont été renforcés par un amendement de l'article 51<sup>1.2</sup>, qui dispose que les procès-verbaux et leurs copies ont la même valeur juridique. C'est une évolution positive, car il permet au procès-verbal donné à un observateur d'être utilisé comme preuve dans toute action en justice ou recours se rapportant aux résultats des élections.

114. L'article 69.9.c exige que les observateurs indiquent dans leur demande d'accréditation le nom et le numéro de la circonscription électorale et du secteur où ils effectueront ces observations. Alors qu'en pratique, au cours des élections municipales de 2006, l'on pouvait s'inscrire pour mener des observations sur l'ensemble du territoire national, cette disposition pourrait être appliquée de manière restrictive et entraver le déroulement efficace des observations. Il conviendrait de supprimer cette disposition.

### **Procédures de vote**

115. L'article 16.2 prévoit qu'un bureau de vote peut accueillir jusqu'à 2.000 électeurs. Lors des élections municipales de 2006, des observateurs ont constaté que plusieurs bureaux de vote accueilleraient plus de 2.000 électeurs. Ce chiffre est élevé et fait porter une lourde charge administrative à la CES. **Il est recommandé** de fixer le nombre d'électeurs attribués à un bureau de vote à un niveau plus facile à gérer, par exemple entre 1.000 et 1.500.

116. L'article 52<sup>1</sup> prévoit le marquage à l'encre de tous les électeurs. Cette mesure est louable, car le marquage est un important dispositif de prévention du vote multiple, qui contribue à renforcer la confiance du public. Elle devrait être maintenue dans les années à venir, jusqu'à l'établissement de registres électoraux complets, et des dispositions devraient être prises dans le but d'assurer son exécution uniforme. Des formations pour les membres des CES et des campagnes d'information du public devraient souligner l'importance du marquage des électeurs et en traiter certains aspects problématiques tels que la qualité de l'encre employée et la répulsion à l'égard du marquage, motivée par des considérations culturelles ou religieuses.

117. Notons qu'une recommandation antérieure, relative au secret du vote lié à l'apposition d'un tampon sur le verso du bulletin après qu'il ait été marqué par l'électeur, a été prise en compte. De plus, d'autres garanties positives ont été ajoutées par des

amendements adoptés après le dernier avis conjoint. Ce sont notamment: (1) l'exigence de laisser les électeurs placer eux-mêmes leur bulletin dans l'enveloppe et (2) l'obligation pour chacun des membres d'une CES d'avoir son propre tampon individuel afin qu'il soit possible, en cas d'irrégularité, d'établir le lien entre cette dernière et le membre de la CES qui a délivré le bulletin de vote.

### **Etablissement des résultats de l'élection**

118. Les articles 57 à 64 comportent des dispositions détaillées sur l'ouverture des urnes, l'établissement des résultats, l'élaboration du procès-verbal et la validation des résultats électoraux. Le dépouillement des bulletins contenus dans les urnes de vote mobile pose toutefois problème.

119. Aux termes de l'article 58.4, tous les bulletins contenus dans une urne de vote mobile donnée doivent être invalidés si leur nombre est supérieur au nombre de signatures figurant sur la liste des électeurs ayant utilisé ladite urne. Or l'existence d'un bulletin surnuméraire est une justification discutable à l'invalidation de l'ensemble des bulletins contenus dans l'urne. Une solution préférable consisterait à consigner dans le procès-verbal toute différence entre le nombre de signatures et le nombre de bulletins, ce qui permettrait d'en tenir compte, ultérieurement, au cas où la présence d'un bulletin surnuméraire aurait pu, mathématiquement parlant, affecter le résultat du scrutin. **Il est recommandé** d'envisager une modification de l'article 58 afin de remédier à cet inconvénient. Une centaine de votes mobiles légitimes et valables ne devraient pas être invalidés à cause d'un seul bulletin surnuméraire dans l'urne de vote mobile.

120. Il convient de saluer une évolution positive: les recommandations antérieures, demandant la suppression des conditions de participation des électeurs pour tous les types de scrutins, ont été adoptées. Comme l'indique le paragraphe 38, quelques aspects de l'article 87 restent incompatibles avec ce récent amendement.

121. Le Code électoral ne donne pas la possibilité de voter "contre tous". Cet aspect est positif. Etant donné que les élections visent à établir une représentation, l'option "contre tous" proposée aux électeurs de certains pays est difficilement conciliable avec une définition classique de la démocratie représentative - "contre tous" supposant que les électeurs puissent choisir de ne pas être représentés du tout. Le choix de ne pas participer à un scrutin ou de déposer un bulletin nul devrait constituer une indication suffisante du mécontentement des électeurs face à l'éventail de candidats proposés. Notons toutefois que les articles 60.3, 63.2 et 64.3, qui expliquent comment finaliser les procès-verbaux des résultats, conservent l'exigence d'inscrire le nombre de voix exprimées à l'encontre de l'ensemble des candidats, alors que l'option "contre tous" ne figure pas sur les bulletins et qu'aucune instruction n'explique ce que signifie un tel vote. **Il est recommandé** de supprimer l'exigence d'inscrire le nombre de voix exprimées "contre tous" les candidats dans les articles susmentionnés.

### **Publication des résultats**

122. L'article 63 traite de l'établissement, par les CED, du procès-verbal sur les résultats du scrutin dans la circonscription concernée. Le texte de l'article 63 n'exige pas expressément que le procès-verbal d'une CED fournisse les résultats de chacun des bureaux de votes du district. Il semble pourtant qu'un amendement adopté le 23 juin 2006 règle (même si ce n'est pas clair dans la traduction anglaise) partiellement cette question en exigeant que les CED communiquent une copie des procès-verbaux des CES. **Il est recommandé** d'examiner et de modifier, le cas échéant, l'article 63 afin de garantir que les CED établissent des procès-verbaux reproduisant individuellement

les résultats de chacun des bureaux de vote du district (sous forme de tableau), permettant ainsi aux partis et aux observateurs de vérifier les résultats.

123. L'article 64.3<sup>1</sup> prévoit que la CEC doit veiller à ce que les données des procès-verbaux communiqués par les CED soient publiées sur son site Web. Cette disposition en faveur de la transparence est louable, car elle permet aux observateurs et aux partis politiques de vérifier l'exactitude des résultats et de leur validation. Cet article appelle cependant une modification supplémentaire afin d'obliger la CEC à publier les résultats *préliminaires* par bureau de vote dès qu'ils lui parviennent des CED.

### **Invalidation des résultats**

124. Les dispositions régissant l'invalidation de résultats électoraux devraient être clarifiées. En effet, l'expérience acquise au fil d'élections antérieures a démontré leur inadéquation<sup>47</sup>. Une partie de cette confusion s'explique par le fait qu'en vertu des articles 34.2, 38.2 et 63.4, le pouvoir d'invalider les résultats appartient à la CED. Cependant, l'article 105 semble également conférer à la CEC un certain pouvoir d'invalidation. De plus, il reste des textes mentionnant des circonscriptions uninominales au lieu du nouveau système électoral. **Il est recommandé** de réviser avec attention *tous* les articles traitant de l'invalidation de résultats électoraux et de les modifier de façon à les rendre clairs et cohérents, d'énoncer clairement les compétences de la CEC en matière d'invalidation de résultats, et d'indiquer expressément s'ils s'appliquent aux élections à scrutin majoritaire ou proportionnel. Il est également recommandé que lesdits articles précisent dans quelles circonstances des élections à scrutin proportionnel peuvent ou doivent être partiellement ou entièrement répétées. En outre, les commissions électorales peuvent être saisies de demandes d'invalidation en première instance, mais **il est recommandé** que la procédure prévoie la possibilité d'exercer un recours devant un tribunal compétent<sup>48</sup>.

125. En cas d'invalidation de résultats électoraux, et sauf répétition du scrutin, le nombre d'électeurs (participants) et le nombre de votes invalidés doivent être soustraits des résultats finaux dans tous les procès-verbaux concernés. Cette opération est nécessaire parce que l'invalidation des résultats d'un bureau de vote peut s'avérer décisive pour un parti ayant obtenu des résultats proches du seuil de représentation. Par conséquent, **il est recommandé**, en cas d'invalidation des résultats communiqués par une CES ou une CED, et sauf répétition du scrutin, de soustraire à la fois le nombre d'électeurs (participants) et le nombre de voix correspondantes des résultats finaux dans tous les procès-verbaux concernés. Il y a risque de confusion, en géorgien, entre les expressions « suffrages invalidés » (ou annulés) et « bulletins nuls » employées dans les procès-verbaux. **Il est recommandé** de réviser avec attention la version géorgienne du Code électoral et de la modifier le cas échéant pour garantir l'emploi des termes exacts dans les passages traitant des « suffrages invalidés » (ou annulés) et des « bulletins nuls ».

126. L'article 125.1 déclare que les commissions électorales de district peuvent invalider les résultats électoraux d'un secteur en cas de violation flagrante du Code. Cette disposition revient à accorder aux commissions électorales de district une très grande latitude dans la décision d'invalider les résultats électoraux d'un secteur, car le caractère « flagrant » d'une violation relève d'une appréciation subjective. **Il est recommandé** de réviser cette disposition, ainsi que le texte similaire de l'article 105. Le

---

<sup>47</sup> Voir le Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires en Géorgie, 2<sup>e</sup> partie, 28 mars 2004, page 23, pour une explication détaillée de la décision de la CEC concernant les circonscriptions de Khulo et de Kobuleti.

<sup>48</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.

Code de bonne conduite en matière électorale énonce une recommandation en ce sens quand il déclare qu'il doit être possible aux commissions concernées "d'annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat, c'est-à-dire de modifier la répartition des sièges"<sup>49</sup>.

### **Recomptage des bulletins**

127. L'article 29.1.m confère aux CEC le pouvoir d'ordonner le recompte des bulletins d'un bureau de vote. Cependant, ni cet article ni aucune autre disposition du Code électoral ne fixent les critères permettant de déterminer quand il est nécessaire d'ordonner un recomptage. **Il est recommandé** de modifier le Code électoral de façon à énoncer les motifs justifiant un recomptage et à définir les bulletins à recompter à l'issue d'un scrutin. En outre, **il est recommandé** de mentionner dans le Code électoral les procédures à appliquer lors du recomptage et de préciser que les observateurs doivent être informés du recomptage en temps utile. Il est souhaitable d'indiquer un laps de temps minimal tenant compte des éventuels déplacements nécessaires pour l'observation du recomptage.

## **10. GARANTIES JURIDIQUES**

128. La protection des droits électoraux doit être définie avec précision dans la législation. Les commissions électorales doivent rapidement rendre leurs décisions. Ces dernières doivent en outre être claires et précises et garantir une stabilité juridique<sup>50</sup>.

129. L'article 77 régit les procédures applicables au traitement des litiges électoraux. Il fournit certes une définition détaillée du cadre de ces procédures, mais pourrait être considérablement amélioré dans la mesure où il n'offre pas de garanties suffisantes en matière de transparence et de cohérence du traitement de litiges électoraux. Un aspect particulièrement préoccupant est la complexité et l'incohérence des dispositions de l'article 77 qui résultent de la définition de 22 procédures différentes suivant la nature de l'acte ou de l'omission motivant la plainte ou le recours. De plus, certaines procédures telles que la contestation de décisions d'enregistrement de candidats, ne se réfèrent pas aux bons organes en matière d'inscription des candidats. Le texte actuel de l'article 77 ne semble par conséquent pas fournir une procédure permettant de régler de telles contestations. **Il est recommandé** de modifier en profondeur l'article 77 de façon à définir une procédure simple, claire et cohérente de protection des droits électoraux.

130. Les procédures relatives aux recours pour violation de droits électoraux, y compris devant l'administration électorale et les tribunaux, doivent être transparentes. Les audiences et les procédures relatives aux recours doivent être transparentes et ouvertes au public et aux observateurs. Les décisions correspondantes doivent être motivées par écrit, avec mention des aspects juridiques et factuels pris en compte. L'article 77, loin d'établir ces garanties juridiques fondamentales, fait simplement référence à d'autres lois de Géorgie. Cela n'est pas suffisant. Dans le passé, l'application de procédures mentionnées dans d'autres lois au traitement de litiges électoraux a conduit à la tenue d'audiences à huis clos<sup>51</sup>. **Il est recommandé** de

<sup>49</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.e.

<sup>50</sup> Rapport « Legal Remedies in the Electoral Processes in the Republic of Macedonia » (*voies de recours dans la procédure électorale de la République de Macédoine*), par Mme Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-EL(2005)050.

<sup>51</sup> Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires en Géorgie, 2<sup>e</sup> partie, 28 mars 2004, page 23: le tribunal de district de Tbilissi a procédé à une audience à huis clos et a fondé ce manque de transparence sur l'article 408 du Code de procédure civile.

modifier l'article 77 de façon à établir que toute audience ou procédure relative à un litige électoral doit être ouverte au public, aux observateurs et aux médias. Il est également recommandé de modifier l'article 77 de façon à fonder le traitement de litiges électoraux sur des règles de procédure et de preuve simples et accessibles, afin que les citoyens et les candidats n'ayant pas une connaissance approfondie des différents aspects et des nuances de la législation soient néanmoins en mesure de faire valoir leurs droits. En outre, **il est recommandé** de modifier le Code électoral de façon à établir que les suites données aux recours doivent être motivées par écrit, avec mention des aspects juridiques et factuels pris en compte.

131. En liaison avec les recommandations qui précèdent, il convient d'envisager également de modifier l'article 51<sup>2</sup>, lequel autorise les personnes habilitées à demeurer dans un bureau de vote à consigner dans le journal de ce bureau leurs réclamations, plaintes et observations concernant les procédures électorales. Une telle disposition figure dans la législation de nombreux pays. Il a toutefois été observé, lors d'élections antérieures, que certains tribunaux avaient interprété cette disposition à tort comme revenant à exclure les recours valablement déposés par une personne ayant omis ou ayant été empêchée de consigner ses observations dans le journal du bureau de vote. **Il est recommandé** de modifier l'article 51<sup>2</sup> de façon à énoncer expressément que l'absence de notification d'un événement dans le journal du bureau de vote n'exclut pas l'exercice d'un recours en la matière et ne suffit nullement à rendre ledit événement non avenu.

132. L'article 77.1 prévoit la possibilité d'introduire un recours devant une commission électorale ou devant un tribunal. Des problèmes sont à prévoir si les mêmes questions sont soumises simultanément à des organes de recours différents. Cette disposition ouvre également la possibilité, pour les plaignants, de rechercher l'instance la plus favorable à leurs intérêts, et risque de donner lieu à des décisions divergentes. Le traitement des recours électoraux devrait faire l'objet d'une procédure plus cohérente. Compte tenu de l'importance de l'uniformité et de la cohérence des décisions rendues, **il est recommandé** que les recours soient traités par un seul et même organe – un tribunal ou une commission électorale supérieure – désigné par le Code électoral. Si ledit organe est une commission électorale, le Code électoral doit instaurer le droit d'exercer un recours auprès d'une instance judiciaire après épuisement des voies de recours administratives<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.a et c.