



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 11 février 2004
Avis n° 251 / 2003

CDL-AD(2004)005
Or. angl.

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

AVIS

**SUR LE CODE ÉLECTORAL UNIFIÉ
DE GÉORGIE
TEL QU'AMENDÉ LE 14 AOÛT 2003**

sur la base des observations de

**M. Hjörtur TORFASON (Membre, Islande)
M. Michaël KRENNERICH (Expert, Allemagne)**

Introduction

1. En 2001, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demandait à la Commission de Venise de coopérer avec la Géorgie pour la révision du Code électoral (Résolution 1257 (2001) et Recommandation 1533(2001)). Le 15 janvier 2002, les autorités de Géorgie ont soumis, pour avis, à l'expertise de la Commission de Venise le Code électoral unifié, tel qu'il avait été adopté le 2 août 2001. Lors de sa 50^e session plénière (Venise, 8-9 mars 2002), la Commission de Venise a adopté un avis sur le Code électoral de Géorgie (CDL-AD(2002)9).

2. Le Conseil des élections démocratiques a adopté les commentaires sur le Code électoral et l'administration électorale en Géorgie, formulés par M. Krennerich (CDL-EL(2003)5). Le document tenait compte de l'avis de la Commission de Venise sur le Code électoral ainsi que des rapports d'observation de l'Assemblée parlementaire et du CPLRE (voir CDL-AD(2002)9, Assemblée parlementaire, doc. 8605, 8742, Résolution 1257(2001) et Recommandation 1533(2001), et CG/Bur (9)17). Au cours de sa 55^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2003), la Commission de Venise a pris note des commentaires sur le Code électoral et l'administration électorale en Géorgie et a confirmé leur transmission aux autorités géorgiennes, à l'Assemblée parlementaire, au CPLRE, au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et au BIDDH en vue des prochaines élections législatives en Géorgie.

3. S'agissant d'un certain nombre d'amendements apportés au Code électoral de Géorgie en 2003, la Commission a poursuivi sa coopération avec la Géorgie sur cette question. Par ailleurs, le 25 juin 2003, les autorités géorgiennes ont demandé à la Commission de présenter ses commentaires sur le Code électoral unifié amendé de la République de Géorgie. Le document suivant a été élaboré sur la base des commentaires formulés par MM. Torfason et Krennerich au regard du texte du Code électoral amendé au 14 août 2003, soumis à la Commission dans une traduction anglaise non-officielle (IFES ET OSCE) en septembre 2003(CDL(2003)99).

4. La Commission de Venise a adopté à sa 57^e session plénière (Venise 12-13 décembre 2003) les commentaires formulés par MM. Torfason et Krennerich sur le Code électoral de Géorgie (CDL(2003)100 et 101). Elle a demandé au Secrétariat de parachever, avec l'accord des rapporteurs, le présent avis fondé sur les commentaires des rapporteurs et de le transmettre aux autorités géorgiennes.

I. Considérations générales

5. Le Code électoral unifié de Géorgie, adopté le 2 août 2001, a intégré en un seul document les textes de loi antérieurs sur les élections présidentielles, les élections législatives et les élections locales, unifiant ainsi dans une loi générale toutes les dispositions électorales applicables aux différentes consultations. Dans son avis du 24 mai 2002 (CDL-AD(2002)9), la Commission de Venise a justement estimé que l'adoption du code peut être considérée comme marquant un progrès important dans la mise en place de normes démocratiques pour un gouvernement représentatif en Géorgie.

6. Toutefois, lorsqu'on examine le code et les amendements qui lui ont été apportés, force est de constater qu'il est nécessaire de distinguer clairement la législation électorale de sa mise en œuvre (ou son défaut de mise en œuvre). Le fait que les élections du 2 novembre 2003 en

Géorgie aient été marquées par de graves irrégularités¹ n'implique pas nécessairement que la loi électorale elle-même ne satisfasse pas aux normes démocratiques internationales. Les points de vue exprimés dans cet avis se limitent à la loi électorale elle-même, même s'il a été tenu compte de certaines expériences faites de l'application du Code électorale lors des élections de 2003.

7. Avant d'examiner en détail le Code électorale unifié, il y a lieu de rappeler une caractéristique technique générale de ce texte de loi, à savoir son étendue et sa complexité ainsi que les risques de problèmes sérieux que peut soulever son application. Cette circonstance renforce l'idée que le caractère démocratique des futures élections en Géorgie dépendra notamment de la responsabilité des acteurs politiques et de l'amélioration de l'administration électorale plutôt que de nouveaux amendements au droit électorale qui tend à faire l'objet d'une sur-réglementation. En principe, le code, tel qu'il a été amendé en août 2003, constitue un cadre satisfaisant pour des élections libres et équitables, et nombre d'amendements sont tangibles. Il n'en demeure pas moins que certaines de ses dispositions peuvent encore faire l'objet d'améliorations ou, au moins, d'un débat.

II. Le Code électorale unifié, tel qu'amendé en août 2003.

A. Nature des modifications apportées

8. Le code a, dès son édicteion, comporté neuf chapitres (I-IX) de dispositions applicables aux élections en général, suivis de deux chapitres (X-XII) consacrés à l'élection présidentielle, de trois chapitres (XII-XIV) sur l'élection du Parlement de Géorgie et de trois chapitres (XV-XVII) sur les élections locales (*Sakrebulo*, organes représentatifs et *Gamgebeli*, maires). Les articles de ces chapitres sont numérotés de 1 à 126. Il y a aussi un chapitre (chapitre XVIII: articles 127-129) portant sur les dispositions transitoires et enfin un chapitre final (chapitre XIX: articles 130-131) proclamant l'entrée en vigueur du code et l'abrogation de la législation antérieure. Lors du processus de modification, cette structure a été maintenue ainsi que, dans la plupart des cas, la répartition des points de chaque chapitre dans les articles existants de sorte que, là où les amendements ont nécessité de nouveaux articles sous un nouveau titre, lesdits articles ont été numérotés sur la base du numéro de l'article initial.

9. Le caractère dense de la réglementation semble illustré la faible application de la loi électorale dans le passé ainsi que la profonde méfiance des politiciens dans le processus électorale en général. Les récents amendements ont considérablement développé les articles existants ou ont ajouté de nouveaux articles au Code électorale unifié. Des amendements substantiels sont intervenus sur les points suivants:

- a) Dispositions générales (chapitre I, articles 1-8);
- b) Inscription des électeurs (chapitre II, articles 9-14);
- c) Districts et secteurs électoraux (chapitre III, articles 15 et 16);
- d) Gestion des élections (chapitre IV, articles 17-39(1));

¹ Le 2 novembre 2003, la Géorgie a connu le quatrième scrutin législatif depuis son indépendance. D'après la mission internationale d'observation des élections du Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'Homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH), de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (OSCE AP), de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (PACE) et du Parlement européen (PE), les élections parlementaires n'ont pas respecté les normes internationales pour des élections démocratiques. Le volet proportionnel des élections ainsi que les résultats de plusieurs circonscriptions à scrutin uninominal ont été annulés par la suite.

- e) Inscription des candidats (chapitre V, articles 40-42), surtout pour les élections législatives (chapitre XIII, articles 95(1)-102);
- f) Financement des élections (chapitre VI, articles 43-48);
- g) Déroulement du scrutin (chapitre VII, articles 49-64);
- h) Transparence pendant la préparation et le déroulement du scrutin (chapitre VIII, articles 65-76); et
- i) Règlement des litiges (chapitre IX, article 77).

10. La discussion des amendements au code suivra pour l'essentiel l'ordre des chapitres et des articles. En premier lieu, il est à noter que les différents amendements portent sur des dispositions et des points particuliers du code et n'altèrent nullement sa validité fondamentale ou sa capacité à servir de cadre à des élections libres et équitables. En deuxième lieu, si le délicat problème de la composition de la commission électorale centrale (CEC), des commissions électorales de district (CED) et des commissions électorales de secteur (CES) reste marginal, les autres amendements marquent une avancée et contribuent à clarifier le sujet des différents domaines. En troisième lieu, si certains des amendements touchent ou répondent à des recommandations ou à des critiques de la Commission de Venise et d'autres institutions internationales, d'autres points continuent à poser problème ou à prêter à discussion. Par conséquent, un certain nombre de critiques et de recommandations formulées par la Commission de Venise dans ses précédents avis (CDL-AD(2002)9) ou recommandation (CDL-EL(2003)5) reste valable tant que des amendements n'ont pas été adoptés.

B. Dispositions générales (chapitre I, articles 1-8)

11. Parmi les amendements dont a fait l'objet le chapitre 1 du Code électoral, il est intéressant de constater qu'à l'article 5 sur le suffrage universel, les anciens paragraphes 1 et 2 ont été regroupés et remaniés afin de s'appliquer à la fois au droit électoral actif et passif et de renvoyer aux articles du code qui permettent de restreindre le droit de vote ou l'éligibilité dans les conditions prévues par la Constitution, c'est-à-dire de soumettre ces derniers à certaines exigences d'inscription ou de modalités d'exercice particulières, dans le cas, par exemple, de personnes qui se trouvent dans l'impossibilité de voter dans leur district électoral le jour du scrutin en raison d'une incapacité, du fait qu'elles se trouvent en haute mer, ou qu'elles vivent à l'étranger à ce moment-là. Cette rédaction semble aller dans le sens des commentaires formulés par la Commission de Venise dans son avis. De nouvelles dispositions ont été ajoutées en ce qui concerne la publicité des élections (article 8¹) et les garanties du droit électoral (article 8²), dans lesquelles on peut remarquer une étape positive vers la reconnaissance de la nécessité du caractère ouvert et public du processus électoral.

C. L'inscription des électeurs (chapitre II, articles 9-14).

12. Les dispositions de l'article 9 et des autres articles sur l'inscription des électeurs (y compris celles du nouveau paragraphe 2.w de l'article 29, portant sur les pouvoirs et les devoirs de la CEC) ont été complétées et remaniées afin d'énoncer clairement la tenue d'un registre - ou une liste - électoral général et centralisé, dressé par la CEC qui devra être régulièrement mis à jour (chaque année, en février et en août). La commission sera également chargée du traitement informatique et de la publication de cette liste sur Internet. La révision de ce chapitre dans ce sens représente un progrès essentiel et suit largement les recommandations de la Commission de Venise.

13. A titre général, on peut faire remarquer que les dispositions de ce chapitre, telles qu'elles ont été amendées, suffisent clairement à servir de base à un registre satisfaisant dès lors qu'elles sont correctement appliquées.

- Listes électorales

14. Les amendements apportés au code électoral permettent la création d'un registre électoral national centralisé, régulièrement mis à jour. La commission électorale centrale sera 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 (voir articles 9 et 29). Il s'agit d'un progrès opportun qui satisfait aux recommandations internationales. Toutefois, à ce jour, la qualité des listes électorales est critiquable. Le manque de précision des listes électorales continue à être l'un des problèmes clés des élections en Géorgie. Alors que le droit électoral offre une base juridique suffisante à cet égard le processus d'inscription est, dans la pratique, totalement insuffisant en raison du défaut d'engagement, de capacité et de coordination des organismes chargés de l'établissement des listes électorales. Malgré leur amélioration, les conditions juridiques touchant au contrôle des listes électorales n'ont pas encore fait l'objet d'une application suffisante de nature à rectifier le registre électoral. A la suite d'incohérences, une décision de la CEC du 26 octobre 2003 (autrement dit, à la veille des élections de 2003) est venue complètement bouleverser le processus d'inscription des électeurs en mettant fin aux améliorations apportées au registre électoral central et en permettant aux commissions électorales d'avoir recours à des listes écrites à la main ou informatisées. Cette décentralisation des listes électorales a entraîné la confusion et l'absence d'uniformité. Comme lors des consultations électorales précédentes, la privation de certaines personnes de leur droit de vote et la double inscription d'autres ayant été observées ont abouti à une violation des principes fondamentaux de l'universalité et de l'égalité du suffrage (voir la mission internationale d'observation des élections de 2003). Néanmoins, le Code électoral pourrait servir de base juridique à un registre électoral centralisé adapté si on mettait en œuvre le temps, les efforts et l'aptitude nécessaires à son application.

D. Les districts et les secteurs électoraux (chapitre III, articles 15 et 16)

- Districts électoraux

15. Plusieurs amendements ont été adoptés afin de préciser la procédure d'institution des districts électoraux (par la CEC) et des secteurs électoraux (par les CED) (voir chapitre III). Toutefois, le Code électoral est toujours muet en ce qui concerne l'écart maximum par rapport au ratio moyen d'électeurs inscrits (ou d'habitants ou de citoyens adultes) dans chaque circonscription uninominale. Ce genre de disposition est pourtant couramment prévue par les normes internationales et avait été recommandée par les experts internationaux. Le principe de l'égalité du suffrage peut être gravement enfreint si la taille des différentes circonscriptions électorales uninominales (en termes de nombre d'électeurs inscrits) varie de manière substantielle. Il serait important de définir l'écart maximum légalement autorisé et d'engager la procédure nécessaire au respect de cette exigence.

- Secteurs électoraux

16. Le texte de l'article 15 visant la mise en place des secteurs électoraux (confiée à la CEC comme dans l'article 29.3.a du code initial) a été complété mais les nouvelles dispositions

portent plus sur les délais et la publication que sur la définition de lignes directrices. Aucun changement n'a été constaté en ce qui concerne la question de l'égalité du découpage des circonscriptions électorales uninominales (écart maximum par rapport au ratio d'électeurs inscrits dans un district), donc les commentaires antérieurs de la Commission de Venise sur ce point n'ont en rien perdu de leur pertinence.

17. Le texte de l'article 16 sur les secteurs électoraux, sachant que leur mise en place relève des CED compétentes, a aussi été complété. Toutefois, le maximum autorisé de 2000 électeurs par secteur (article 17.2) n'a pas été abaissé et la recommandation de 2002 en faveur de son réexamen semble toujours d'actualité.

E. Gestion des élections (chapitre IV, articles 17-39(1)).

18. Le vaste chapitre IV traite de manière très détaillée de l'organisation, des compétences et des fonctions des commissions électorales dans le but de favoriser la transparence et la confiance. Il a été étayé et complété par divers amendements et ajouts visant à renforcer ses effets positifs.

- Composition des commissions électorales

19. La composition de la CEC est indubitablement l'un des points les plus délicats de la préparation des élections en Géorgie. La politisation et le mauvais fonctionnement de la CEC n'ont pas été sans poser de sérieux problèmes par le passé. S'agissant des dispositions juridiques du Code électoral sur la composition de la CEC, telles qu'elles ont été amendées en août 2003, il y a lieu de distinguer entre les dispositions du chapitre VI (gestion des élections) et celles du chapitre XVIII (dispositions transitoires). Ces dernières n'étaient valables que pour les élections législatives de 2003.

20. Alors que les dispositions transitoires s'appliquaient aux élections législatives de 2003, le chapitre IV du code électoral prévoit la composition « normale » des commissions électorales pour les futures élections. L'administration électorale géorgienne entend justement être un système centralisé opérant à trois niveaux avec une commission électorale centrale (CEC), des commissions électorales de district (CED) et des commissions électorales de secteur (CES). Désormais, il est également prévu (articles 17.5 et 31¹) que les Républiques autonomes d'Adjarie et d'Abkhazie disposent également chacune de leur propre CEC. Elle sera chargée d'organiser les élections des organes législatif et exécutif centraux des républiques autonomes. Lors des consultations qui se déroulent sur la base du code, les CED de chaque république seront subordonnées à sa CEC.

21. La CEC sera composée de 14 membres au moins: deux seront désignés par le Président de la Géorgie, un par le Conseil Suprême de la République autonome d'Abkhazie, un par la Chambre de la République du Parlement de la République autonome d'Adjarie et deux par chaque parti ou coalition de partis ayant obtenu au moins 7% des suffrages lors des dernières élections législatives (si le nombre de ces partis ou coalitions de partis est inférieur à 5, le minimum requis est abaissé) (voir article 27). Les CED sont composées d'un membre nommé par la CEC et de membres nommés par les partis ou par les coalitions de partis ayant obtenu au moins 7% des suffrages lors des dernières élections législatives (si le nombre de ces partis ou coalitions de partis est inférieur à 7, le minimum requis est abaissé) (voir article 32). Des règles semblables, quoique non identiques, s'appliquent aux CES (voir article 36).

22. Le Code électoral, tel qu'amendé en août 2003, adopte une « approche politique » et donne au Président de la Géorgie, aux républiques autonomes et aux partis politiques le droit de désigner les membres de la CEC. Certes, « un modèle politique » peut tout à fait être conforme aux normes internationales dès lors qu'il existe un équilibre entre les forces politiques et que les membres de la CEC agissent à titre professionnel et non en tant que représentants des partis. Peu importe le modèle choisi, l'essentiel est que les commissions électorales agissent en toute indépendance et qu'elles soient légitimes aux yeux des candidats et de l'électorat. Toutefois, à la lumière de la crise politique récente qui a suivi les élections législatives de 2003, la réputation de l'administration électorale semble plutôt mauvaise. Que l'opposition ait cherché à obtenir la démission du président de la CEC au lendemain des dernières élections législatives ne fût pas une surprise.

– Indépendance des instances électorales

23. L'article 18.3 stipule que les membres de l'administration électorale (c'est-à-dire les membres et le personnel de la commission électorale) n'ont pas le droit d'être membres d'un parti politique au cours de leur mandat au sein de l'administration électorale. A l'article 19 sur les droits et responsabilités, a été ajouté un nouveau paragraphe 3 qui dispose justement que le membre d'une commission électorale n'est pas le représentant de l'organe qui l'a nommé et que, dans l'exercice de ses fonctions, il est indépendant et n'est soumis qu'à la constitution et à la loi. En outre, l'article 21 précise les conditions auxquelles il peut être mis fin prématurément au mandat des membres des commissions. A la lecture de cet article, il semble que seuls les membres des CES puissent être révoqués par le parti qui les a désignés (article 21.2h*). Il faut toutefois admettre qu'en pratique, les membres des commissions électorales n'ont pas encore manifesté, à ce jour, l'indépendance politique requise. Les observateurs des élections législatives de 2003 ont fait part de leur grande inquiétude face à l'ingérence politique dans le travail des commissions électorales notamment au niveau du district et du secteur.

24. Le nouvel article 39¹ qui prévoit la désignation des candidats aux commissions électorales, y compris le droit de nommer les candidats aux CED et aux CES reconnu aux ONG (personnes morales non gouvernementales et à but non lucratif) et aux groupes d'initiative électorale, semble constituer un nouvel élément positif contribuant au renforcement de l'indépendance des commissions électorales.

25. Il faut également faire observer que les dispositions quant au choix, par les commissions électorales, de leurs responsables (président, vice-président et secrétaire) ont été complétées dans un nouvel article 22¹ (qui s'est substitué à l'ancien article 22.2). Le principe de l'élection à la majorité n'a pas été abandonné mais l'élection à la majorité des membres de la commission par appel nominal est requise au premier tour.

– Interdiction, pour les juges, de devenir membres des commissions électorales

26. Même si cette disposition est assez répandue dans cette région, le Code électoral interdit aux juges et aux juges auxiliaires de devenir membres de la CEC ou des CED (article 18.6.h). Il pourrait être judicieux de réexaminer cette disposition. Dans certaines démocraties, l'intégration des juges au sein des commissions électorales contribue à en accentuer le

*Ndt: Il faut lire article 21.2.i.

professionnalisme et l'impartialité. Il y a lieu de rappeler que le « Code de bonne conduite en matière électorale » de la Commission de Venise recommande également que la commission électorale centrale comporte au moins un magistrat (CDL-AD(2002)23rev).

F. L'inscription des candidats (chapitre V, articles 40-42) notamment pour les élections législatives (chapitre XIII, articles 95(1)-102)

27. Suivant les recommandations de la Commission de Venise, les dispositions sur l'inscription des candidats ont été complétées dans un souci de clarté accrue et permettent désormais d'accorder aux candidats un court délai afin de remédier aux incohérences de leurs documents. Il en est de même de l'article 98 portant sur leur inscription aux élections législatives. Toutefois, certaines dispositions des chapitres V et XIII et les articles s'y rapportant peuvent appeler encore quelques commentaires.

- *Inscription des candidats*

28. Les amendements apportés au Code électoral ont précisé et amélioré la procédure d'inscription des candidats, surtout pour les élections législatives (voir chapitre XIII). C'est ainsi qu'a été notamment introduite la possibilité de rectifier les documents d'inscription qui ne répondent pas aux exigences posées par la loi (voir article 98). De manière significative, les observateurs des élections ont estimé que le processus d'inscription des candidats lors des élections législatives de 2003 s'est considérablement amélioré par rapport au scrutin de 1999. En règle générale, le processus d'inscription a été considéré comme libre et équitable. Tel a été tout particulièrement le cas de l'inscription par la CEC pour l'élection au scrutin proportionnel. L'inscription des candidats pour le scrutin uninominal au niveau des CED ne s'est pas toujours déroulée correctement lors des élections législatives de 2003.

- *Nombre de signatures requises pour la présentation*

29. Le Code électoral, avant comme après les amendements apportés en 2003, dispose que la présentation des candidats à l'élection présidentielle doit être soutenue par la signature d'au moins 50 000 électeurs (article 81.2). La même exigence s'applique aux partis/coalitions de partis qui se présentent aux élections législatives sans être représentés au Parlement (article 95.9). La présentation des candidats aux élections législatives dans les circonscriptions au scrutin uninominal par un groupe d'initiative électorale doit être soutenue par 1.000 électeurs au moins inscrits dans la circonscription électorale concernée (article 97.6 a). Sachant que les partis politiques n'aient eu, en général, aucun problème pour remplir les exigences afférentes à la présentation, force est toutefois de constater que le nombre minimum de 50.000 signatures est assez élevé. Il pourrait donc être indiqué de réduire le nombre de signatures requises.

- *Vérification des signatures*

30. Le Code électoral décrit la procédure de vérification des signatures exigées pour la présentation des candidats, ladite procédure n'ayant pas été modifiée par les amendements de 2003, dans les termes suivants: « La commission électorale vérifie au hasard et de façon non systématique l'authenticité de 20% des signatures données en soutien. Si 10% au plus de ces signatures sont estimées nulles et non avenues, la commission électorale procède à un examen complémentaire d'un nombre identique de signatures de soutien en suivant la même procédure. Si 10% au moins de ces signatures sont estimées nulles et non avenues, la liste est

invalidée dans sa totalité et la demande de présentation du candidat est rejetée par ordonnance du président de la commission électorale » (article 42.2). Cette procédure de vérification semble peu appropriée. En principe, toutes les signatures devraient être contrôlées, du moins jusqu'à ce que le minimum requis soit atteint. Dans ce sens, le « Code de bonne conduite en matière électorale » de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)23) stipule que le processus de contrôle doit porter en principe sur l'ensemble des signatures (point 1.3 iv). Ce n'est que quand il est certain que le nombre requis de signatures valides a bien été atteint qu'il peut être renoncé à la vérification des signatures restantes.

G. Financement des élections (chapitre VI, articles 43-48)

31. Le chapitre VI consacré au financement des élections dote la CEC d'un budget annuel pour la gestion des élections. Cela semble indiqué dans la mesure où une CEC permanente doit disposer d'un budget régulier et permanent. De surcroît, si les fonds alloués pour la préparation et la tenue des élections ne sont pas transférés à temps sur le compte de la CEC, elle a le droit de saisir la Cour suprême d'une plainte (article 43). Toutefois, en pratique les observateurs des élections de 2003 ont critiqué le fait que la CEC et, par conséquent, les CED et les CES n'ont disposé de fonds que de manière limitée et tardive. Le manque de ressources a accru la dépendance des CED et des CES vis-à-vis des autorités régionales et locales.

32. S'agissant du financement de la campagne électorale, les dispositions des articles 46-48 apportent des avancées et sont favorables à la transparence ; elles n'ont pas été modifiées.

H. Le scrutin (chapitre VII, articles 49-64)

33. Ce chapitre comporte divers amendements qui contribuent à clarifier davantage la législation sur le bon déroulement du scrutin: les dispositions de lutte contre la fraude électorale ont été renforcées en ce qui concerne les électeurs, les préposés aux opérations de vote et autres personnes (observateurs, etc.) présentes dans les bureaux de vote.

- Les isoloirs

34. Aux termes de l'amendement à l'article 50.3 a), un des côtés de chaque isoloir doit être ouvert afin de permettre aux observateurs de voir l'électeur qui s'y trouve. Compte tenu du principe du secret du vote, il semble que cette mesure soit trop exigeante. Elle peut toutefois se justifier au vu des expériences de fraude électorale. De surcroît, avant de se prononcer sur ce point, il faudrait attendre le jugement porté par les observateurs sur l'application pratique de cette disposition ainsi que sur ses conséquences.

- Les mesures de garantie contre la fraude électorale

35. Afin de prévenir la fraude électorale, un certain nombre de dispositions ont introduit ou précisé diverses mesures de garantie touchant à la préparation, à la distribution et au contrôle des bulletins de vote et des enveloppes spéciales (articles 51 et 54) ainsi qu'à l'utilisation des procès-verbaux des opérations de vote et des résultats dressés par les CES, les CED et la CEC (articles 51¹, 60, 63 et 64) et des comptes-rendus de la journée du scrutin tenus dans chaque secteur électoral (article 51²). De surcroît, la loi contient des dispositions extrêmement détaillées sur le déroulement du scrutin (article 54), le vote au moyen d'urnes mobiles (article 56), la procédure à suivre avant l'ouverture des urnes (article 57), l'ouverture des urnes (article 58), le décompte des voix (article 59) ainsi que l'établissement et la validation des

résultats du scrutin (articles 60 et 64). En principe, ces dispositions détaillées devraient suffire à garantir le bon déroulement du scrutin dès lors qu'elles sont correctement appliquées. Toutefois, cela n'a pas empêché lors des élections législatives de 2003, l'observation et les allégations de bulletins surchargés, d'utilisation de bulletins de vote annotés, de vote multiple et de destruction d'urnes dans un certain nombre de bureaux de vote.

36. A titre de garantie contre le vote multiple, on a adopté une disposition selon laquelle les doigts des votants sont marqués à l'encre indélébile (à de rares exceptions près). Lorsqu'il pénètre dans le bureau de vote, chaque électeur doit se soumettre à la procédure d'encrage (articles 52¹ et 54.2a). Ce marquage à l'encre peut être considéré comme un progrès important pour empêcher le vote multiple surtout lorsque les registres électoraux sont en mauvais état. Malheureusement, la loi limite ce marquage à l'encre aux « régions de Géorgie comportant plus d'un secteur électoral ». Lors de la consultation de 2003, il n'a donc été recouru à l'encrage des votants que dans les zones urbaines, ce qui a restreint l'intérêt de ce procédé comme garantie contre le vote multiple.

- La publication des résultats électoraux

37. Alors que le Code électoral contient des dispositions détaillées sur le procès-verbal du scrutin et sur la validation des résultats électoraux, il est muet en ce qui concerne la publication rapide des résultats provisoires au niveau du secteur ou du district. Alors que les représentants des candidats se voient remettre des copies du procès-verbal du scrutin dressé par les CES (article 60.8), rien, dans le code, ne vient imposer la publication des résultats provisoires par les CES. Sur la base des procès-verbaux des CES, la CED doit valider les résultats électoraux au niveau du district au plus tard au quatrième jour qui suit le jour du scrutin. Ce n'est qu'après l'écoulement de ce délai que la CED doit consigner les données dans le procès-verbal public qui doit être affiché dans un lieu facile d'accès au siège de la CED (article 63.7) et remettre le procès-verbal du scrutin aux représentants des candidats (article 63.9). Sur la base des procès-verbaux transmis par les CED et les CES, la CEC valide enfin les résultats des élections législative et présidentielle. Elle doit le faire dans les 18 jours (avant, 10 jours) qui suivent le jour du scrutin. Toutefois, aux termes de l'article 64.3 révisé, la CEC veille à ce que les données de ces procès-verbaux soient publiées sur le site Web, parallèlement à l'enregistrement des procès-verbaux des résultats électoraux des secteurs. De plus, l'article 29.1 p) amendé stipule que la CEC doit veiller au traitement informatique des résultats électoraux communiqués par les CED et à leur publication immédiate sur Internet. En résumé, si le code prévoit la publication des résultats provisoires par la CEC, il ne fait pas de même s'agissant de ceux des CED et des CES. De surcroît, la loi prévoit un délai assez long pour la publication des résultats définitifs.

- Les électeurs atteints de handicaps physiques

38. Les nouveaux amendements apportés au chapitre VII introduisent un certain nombre d'améliorations pour les personnes atteintes d'un handicap physique et les invalides. L'article 11 du Code électoral stipule que les personnes atteintes d'un handicap physique ou en mauvais état de santé peuvent être inscrites sur la liste des électeurs habilités à voter à l'aide d'une urne mobile. Concernant l'emplacement des bureaux de vote, l'article 50.2 comporte des dispositions spéciales dans le cas où il existe des électeurs à mobilité réduite se déplaçant en fauteuil roulant dans le secteur électoral. S'agissant de l'établissement des bulletins de vote des circonscriptions électORALES, l'article 51.2 dispose que la CEC veille à ce que l'on

recourse aux technologies permettant aux malvoyants de remplir leur bulletin de vote en toute indépendance. Pour la publication des informations par la commission électorale à la télévision publique, la radiodiffusion publique prend en considération le problème des personnes malentendantes en mettant en place une traduction par signes et/ou en recourant à la technologie appropriée (article 66.5). On peut considérer comme positif le fait que les lois électorales attirent l'attention sur les besoins particuliers des personnes atteintes d'un handicap physique.

39. L'article 54.8 stipule expressément que le décompte des bulletins des urnes mobiles se fera séparément, comme l'avait suggéré la Commission de Venise.

I. Transparence pendant la préparation et le déroulement des élections (chapitre VIII, articles 65-76).

40. La question de la transparence de la préparation et du déroulement des élections joue un rôle essentiel dans l'organisation d'élections loyales. Les amendements d'août 2003 ont apporté certaines améliorations substantielles au code; certains points méritent toutefois un commentaire.

- La campagne électorale

41. En général, le Code électoral, tel qu'il a été amendé en 2003, a amélioré les dispositions visant à garantir l'égalité des conditions de campagne aux candidats aux élections. En particulier, les règles applicables aux chaînes de télévision et aux stations de radio publiques et privées, jusqu'ici peu nombreuses et incomplètes, sont maintenant plus précises. De plus, on a introduit dans le Code électoral des règles identiques pour la presse (article 73.11-18). S'agissant du principe de l'égal accès des partis et des candidats aux médias publics et privés, il s'agit là d'un progrès. En pratique, lors de la campagne pour les élections législatives de 2003, les médias ont présenté à l'électorat tout un éventail d'opinions politiques et ont offert un forum à l'opposition également. Pour l'essentiel, la campagne électorale a eu un caractère pluraliste (mission internationale d'observation des élections de 2003). Le recours abusif à des ressources étatiques et à des agents publics lors de la campagne continue toutefois à poser problème même si la loi l'interdit (voir les articles 73.5, 75.4 et 76).

- La fin de la campagne électorale

42. Le Code électoral stipule que la campagne électorale commence avec l'annonce des élections (articles 73.1 et 73.7) mais ne précise pas quand elle prend fin. A l'origine, l'article 73.3 interdisait uniquement la campagne électorale le jour du scrutin. Désormais, ce même article interdit seulement la campagne par voie de presse ou d'autres médias le jour du scrutin. Toutefois, dans nombre de démocraties occidentales la loi fixe une date limite pour la campagne électorale (24 heures, 48 heures, etc. avant le jour du scrutin). Ce type de disposition semble être également indiqué au cas de la Géorgie.

- Les sondages d'opinion

43. La publication de sondages électoraux (autres que ceux touchant à la participation électorale) est interdite pendant les 48 heures précédant le scrutin et jusqu'au jour du scrutin à minuit (article 73.12). A l'origine, le Code électoral unifié ne prévoyait aucun délai pour la publication de résultats de sondages électoraux. Toutefois, dans de nombreuses démocraties

occidentales la loi prévoit de telles restrictions dans le temps. En outre, le caractère gratuit ou payant du sondage doit être désormais mentionné. Ces amendements sont utiles.

- Les paris

44. Aux termes de l'article 73.11 nouvellement introduit, tout pari portant sur les élections est interdit. Il n'est pas d'usage d'incorporer une telle disposition dans la loi électorale. Il semble toutefois que cette question des paris sur les élections constitue un problème en Géorgie.

- Observation des élections et maintien de l'ordre dans le bureau de vote

45. Le Code électoral reconnaît aux observateurs des élections une grande liberté pour l'exercice de leurs fonctions. De récents amendements mentionnent, entre autres, le délai pendant lequel l'accréditation des organisations présentant des observateurs est possible. Il peut être bénéfique comme le prévoit l'article 69.5 révisé interdisant la commission électorale de repousser la demande d'accréditation d'une organisation présentant des observateurs si ladite organisation satisfait aux conditions prévues par la loi. L'ordonnance de rejet de la demande d'accréditation prise par la commission peut faire l'objet d'un recours en justice.

46. Le code essaie d'introduire, à des fins d'ordre public, certaines restrictions s'agissant des personnes qui ont le droit d'être présentes dans le bureau de vote. Elles touchent, par exemple, à la réglementation du flux des électeurs dans le bureau de vote (article 54.2b), au choix des observateurs chargés de la surveillance du dépouillement du scrutin (articles 57.1 et 59.2), à la détermination des personnes qui ont le droit de rester dans le bureau de vote (par ex. articles 67.3, 69.8 et 71.3) ainsi qu'à la limitation du nombre d'observateurs nationaux de chaque organisation et des représentants de chaque candidat par commission électorale/secteur électoral (articles 68.3 et 71.2). Ce genre de disposition vise apparemment à éviter que des personnes non autorisées ne se tiennent dans les bureaux de vote ou que ceux-ci ne soient encombrés. Pour autant que lesdites dispositions ne sont pas utilisées pour faire obstacle à l'observation et au suivi des élections, elles peuvent être utiles à l'organisation du déroulement des élections. Aux termes de la loi, les personnes suivantes ont le droit d'être présentes dans le bureau de vote: membres de la CEC, de la CED et des CES, représentants de la CEC et de la CED, représentants des candidats, représentants de la presse ou autres médias et observateurs. Toutefois, au cours des dernières élections, un grand nombre de personnes non autorisées était présent dans les bureaux de vote.

J. Règlement des litiges (chapitre IX, article 77)

47. Les dispositions de ce chapitre (article 77) qui précisent les délais ainsi que les règles applicables au traitement des litiges portant sur la violation du droit électoral et du processus électoral ont été revues et révisées et étendues en partie dans le souci d'ajouter à la clarté et à l'efficacité du texte. Le choix de porter le recours devant une commission électorale ou une juridiction, qui avait été critiqué par la Commission de Venise (CDL-AD (2002) 9, point 63), a toutefois été maintenu (voir articles 77.1 et 77.2). En pratique, cela ne semble cependant pas avoir prêté à confusion ou donné lieu à des conflits de compétence. Selon la mission internationale d'observation (2003), «.. le nombre assez important d'affaires portées devant les tribunaux manifeste la volonté des parties d'attaquer les décisions de l'administration électorale dans le cadre du système de droit. Il traduit également la confiance mise en général dans le pouvoir judiciaire. A de rares exceptions près, le pouvoir judiciaire a fonctionné de

manière transparente, efficace, diligente et dans le respect des délais ». Les décisions de justice ont concerné l'inscription des candidats, les nominations au sein des CED et des CES, des recours contre des décisions de la CEC et, après le jour du scrutin, la vérification des procès-verbaux électoraux.

K. Quelques remarques supplémentaires sur le Code électoral amendé

- Retrait de candidats

48. Jusqu'à l'adoption des derniers amendements, les candidats à l'élection présidentielle avaient le droit de retirer leur candidature à tout moment avant les élections. La Commission de Venise avait jugé cette disposition « manifestement inacceptable » car elle pouvait générer manipulation, confusion, spéculation et suspicion (CDL-AD (2002) 9, point 68). Entre-temps, cet article a été légèrement modifié. D'après les dispositions du Code électoral, tel qu'il a été amendé en 2003, un candidat à l'élection présidentielle de Géorgie peut retirer sa candidature jusqu'au jour précédant l'élection, avant midi (article 84.4). Cependant, ce délai semble toujours très tardif. S'agissant des candidats aux élections législatives, le retrait de leur candidature doit intervenir au plus tard deux jours avant le scrutin (article 100). La disparité entre ces délais, quoique minime, n'est nullement justifiée. En tout état de cause, il serait plus approprié de fixer un délai se finissant plus tôt et de préciser les conditions de retrait des candidats.

- Seuil de participation

49. Le Code électoral exige également un seuil de participation minimum pour la validité des élections (articles 86.1, 87.4, 105.3, 105.4, 105.5 et 123.1). Malgré l'insertion dans le Code électoral d'un nouvel article (article 9¹) sur l'établissement du nombre total d'électeurs, le taux du seuil de participation demeure arbitraire sans la tenue d'un registre électoral exact. Enfin, cette exigence risque de provoquer des tentatives de fraude ayant pour but d'augmenter frauduleusement les taux de participation. Il semble d'ailleurs, aux dires d'observateurs du scrutin, qu'au cours de récentes élections, les chiffres de participation aient été augmentés artificiellement dans un certain nombre de districts.

- Quorum

50. Quant au caractère proportionnel du système électoral des législatives, la Commission de Venise a estimé le quorum de 7% des voix trop élevé. En comparant avec la législation existant dans d'autres pays, il serait souhaitable de ramener ce quorum à 4%-5%.

- Les consommateurs de drogues

51. Un toxicomane ou un consommateur de drogue ne peut être élu au Parlement de Géorgie (article 92.3). Avant de voir son mandat validé, la personne élue membre du Parlement doit se soumettre à un contrôle antidrogue (article 107¹). Cette disposition apparaît peu commune par rapport à celle existant dans d'autres pays. Il est certain que la Commission de Venise n'est pas en mesure de juger de la gravité des problèmes de drogue des hommes politiques en Géorgie. En tout état de cause, à supposer qu'une telle disposition s'impose en Géorgie, on ne voit pas pourquoi elle se limite aux seuls membres du Parlement ; elle devrait aussi s'appliquer au candidat élu à l'élection présidentielle.

III. Conclusions

52. Le Code électoral unifié, tel qu'il a été amendé en août 2003, est une loi très dense, comportant de nombreuses dispositions détaillées, qui constitue en principe une base solide pour la tenue d'élections équitables et démocratiques. En comparant ce système à ceux existant dans d'autres états, le Code électoral géorgien apparaît comme étant trop complexe et détaillé. Certaines de ses dispositions peuvent encore être améliorées ou du moins prêter à discussion.

53. Il y a lieu de mentionner en premier lieu que les amendements d'août 2003 comportent certaines dispositions qui sont originales par rapport à celles des codes existant dans d'autres états qu'il faut apprécier (et peut-être justifier) à la lumière du contexte particulier de la Géorgie. Il s'agit notamment des dispositions suivantes:

- a) Le droit des républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie d'avoir chacune leur propre CEC.
- b) Le droit du Conseil Suprême de la République autonome d'Abkhazie et de la Chambre de la République du Parlement de la République autonome d'Adjarie de nommer chacun un des membres de la CEC de Géorgie.
- c) L'interdiction de tout pari portant sur les élections.
- d) L'interdiction expresse faite aux toxicomanes et aux consommateurs de drogue d'être élus membres du Parlement de Géorgie et l'institution du contrôle antidrogue à cet effet.

54. En second lieu, quoiqu'un certain nombre d'amendements soient positifs, l'actuel Code électoral unifié ne répond pas à toutes les critiques que la Commission de Venise avait explicitement formulées dans ses avis (CDL-AD(2002)9 et CD-EL(2003)5). Les dispositions suivantes peuvent être considérées comme posant problème ou, pour le moins, comme donnant matière à discussion:

- a) La composition des commissions électorales peut encore donner lieu à débat. Quelque soit le modèle choisi, la question décisive est de savoir si la commission électorale travaille indépendamment et si elle est considérée comme légitime tant par les candidats que par l'électorat.
- b) Aucune disposition ne vient fixer l'écart maximum par rapport au ratio moyen d'électeurs inscrits (ou d'habitants ou de citoyens adultes) dans chaque district. Le principe de l'égalité du suffrage serait violé en cas de différence sensible dans la taille des différents districts (en termes de nombres d'électeurs inscrits).
- c) Le nombre minimum de 50.000 signatures requis pour la présentation des candidats à l'élection présidentielle et pour les partis/coalitions de partis (dépourvus de représentation parlementaire) participant aux élections législatives est relativement élevé. Il conviendrait peut-être de l'abaisser.
- d) La procédure de vérification des signatures exigées pour la présentation des candidats ne semble pas tout à fait adéquate. En principe, toutes les signatures devraient être soumises à une procédure de contrôle, au moins un nombre suffisant pour que le minimum requis soit atteint.
- e) La date limite fixée pour le retrait des candidats est très tardive et n'est pas la même pour les élections présidentielle et législative. Il pourrait être indiqué de fixer un délai plus court et de définir les conditions de retrait des candidats.

- f) Il n'existe pas de disposition générale fixant une date de fin pour la campagne électorale.
- g) Le recours à l'encre indélébile comme garantie contre le vote multiple est limité par la loi « aux habitants des régions de Géorgie dans lesquelles il existe plus d'un secteur électoral ». Il conviendrait de lever cette restriction et d'appliquer la procédure d'« encrage » à l'ensemble du pays.
- h) Le Code électoral unifié prévoit la publication des résultats provisoires par la CEC mais néglige de le faire pour le cas des CED et des DES.
- i) La majorité requise pour un candidat à l'élection présidentielle se calcule sur la base des « électeurs participant au scrutin » c'est-à-dire sur l'ensemble des voix exprimées (suffrages exprimés et votes blancs et nuls). De même le seuil de 7% exigé pour les élections législatives est calculé sur la base du nombre d'« électeurs ». Par exemple, la décision de la CEC du 13 novembre 2003 de ne déterminer le nombre d'électeurs que par rapport aux suffrages exprimés en faveur des candidats, ne semble pas conforme au Code électoral. En tout état de cause, il serait judicieux que la loi dispose que la majorité/le pourcentage exigé soit calculé sur la base des suffrages exprimés en faveur des candidats. Cette disposition irait dans le sens des normes internationales et des recommandations antérieures.
- j) S'agissant du caractère proportionnel du système électoral pour les législatives, le quorum de 7% est assez élevé et devrait être abaissé à 5%.
- k) Au vu de l'insuffisance de l'application et du respect des dispositions du Code électoral et des retards et problèmes graves qui affectent le déroulement du processus de l'administration des élections, il pourrait être judicieux d'adopter une disposition légale qui obligerait la CEC à fournir un rapport post-électoral à l'issue de chaque élection. Ce rapport pourrait mentionner les problèmes liés à l'application du droit ainsi qu'à la préparation et au déroulement des élections et suggérer les moyens permettant de les surmonter. Il pourrait aussi comporter une analyse des violations du droit électoral et des mesures prises à l'encontre de leurs auteurs.

55. Enfin, dans la mesure où cet avis se limite au seul Code électoral unifié, il convient de faire observer qu'une éventuelle modification de certaines des dispositions mentionnées ci-dessus (tout particulièrement les points (b), (c) et (j)) obligerait également à amender la Constitution de la République de Géorgie.