



Strasbourg/Varsovie, le 14 juin 2006

CDL-AD(2006)023

Or. fr.

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 23 décembre 2005

**par la Commission de Venise
et
l'OSCE/BIDDH**

**adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 16^e réunion
(Venise, 18 mars 2006)
et la Commission de Venise
lors de sa 67^e session plénière
(Venise, 9-10 juin 2006)**

sur la base des observations de

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

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
<i>Introduction</i>	3
1. RESUME	4
2. LES SYSTEMES ELECTORAUX	10
3. DROITS DES CANDIDATS	15
4. COMMISSIONS ÉLECTORALES	20
5. LISTES ÉLECTORALES	25
6. DISPOSITIONS RELATIVES AUX CAMPAGNES ÉLECTORALES	26
7. MÉDIAS	27
8. FINANCEMENT DES CAMPAGNES	27
9. VOTE ET DÉPOUILLEMENT DES RÉSULTATS	29
10. GARANTIES JURIDIQUES	34

Introduction

1. *La Commission de Venise a été chargée le 3 octobre 2005 par le Parlement de la Géorgie de rendre un avis sur plusieurs lois organiques géorgiennes portant amendement au Code électoral de la Géorgie.*

2. *Cet avis est rendu dans le but d'aider les autorités géorgiennes dans leurs efforts visant à développer un cadre juridique solide pour des élections démocratiques. Comme l'ont déclaré précédemment le Bureau pour les institutions démocratiques et les 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 examine et commente le Code électoral unifié de Géorgie. Il se fonde sur une traduction non officielle en anglais, qui incorpore les amendements adoptés les 28 novembre 2003, 16 septembre, 12 octobre, 26 novembre et 24 décembre 2004, 22 avril, 23 juin, et 9, 16 et 23 décembre 2005, et repris dans 131 articles sur 116 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 en Géorgie. Cet avis devrait être envisagé comme complémentaire aux observations antérieures et aux recommandations formulées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise.*

4. *Le présent avis 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.*

5. *Les amendements adoptés en avril et décembre 2005 visent entre autres à rendre la procédure de formation du Parlement de Géorgie conforme aux amendements constitutionnels promulgués le 23 février 2005, à savoir à introduire un nouveau mode de scrutin pour les élections législatives selon un système électoral mixte, mi-proportionnel, mi-majoritaire¹.*

4. *Les commentaires se fondent sur :*

- *le Code électoral de Géorgie (CDL-EL(2006)009),*
- *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),*
- *l'avis sur le Code électoral unifié de Géorgie (CDL-AD(2002)009),*

¹ 100 membres du Parlement seront élus au scrutin proportionnel et 50 membres selon un scrutin majoritaire.

- *les observations sur le Code électoral unifié de Géorgie tel qu'amendé le 14 août 2003 (CDL(2003)100),*
- *Élections en Géorgie : observations sur le Code électoral et l'organisation des élections (CDL-EL(2003)005), et*
- *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 », adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2005) (CDL-AD(2005)042).*
- *le Rapport sur les élections locales en Géorgie, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (2 juin 2002; CG/Bur(9)17), et*
- *le Rapport sur les élections régionales à Adjara (Géorgie ; 20 juin 2004; CG/BUR(11)40).*

5. *Les lois de décembre 2005 ont déjà fait l'objet de discussions devant le Parlement et ont été adoptées. A cet égard, il aurait été souhaitable de demander des recommandations à l'OSCE/BIDDH et à la Commission de Venise avant toute lecture et adoption par le Parlement. Les deux institutions espèrent que le stade actuel du processus parlementaire permettra encore de mettre en œuvre les présentes recommandations.*

6. *Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 16^e réunion (Venise, 18 mars 2006) et par la Commission de Venise lors de sa 67^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006).*

1. RESUME

7. Le présent avis est rendu par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise dans le but d'assister les autorités géorgiennes dans leurs efforts en vue d'améliorer le cadre juridique des élections, de respecter les normes internationales et les engagements de l'OSCE, et de développer les bonnes pratiques en matière d'organisation d'élections démocratiques. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se déclarent prêts à aider les autorités dans leurs efforts.

8. Le Code électoral a été adopté le 2 août 2001. Il a été amendé le 25 avril 2002, deux fois en août 2003, et à dix reprises depuis les élections législatives répétées de 2004.

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

- des dispositions exigeant un certain degré de transparence dans le financement des campagnes, qui obligent à diffuser des informations sur les fonds destinés aux campagnes pendant et après les élections ;
- des dispositions sur les médias, qui définissent les conditions de base pour l'égalité d'accès des candidats ;
- l'autorisation délivrée à 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 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.

10. 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. Dans son état actuel, le Code électoral présente des lacunes et quelques-unes de ses dispositions risquent de limiter 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 du Conseil de l'Europe², ainsi que d'autres normes internationales pour des élections démocratiques. Certains problèmes techniques de rédaction du Code électoral ont également été soulevés dans cet avis. Tous ces problèmes doivent être réglés afin de créer un cadre juridique solide pour des élections démocratiques.

Les points les plus importants à traiter sont les suivants :

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

Circonscriptions, Article 15

11. Les circonscriptions plurinominales pour le scrutin majoritaire des élections législatives remettent en cause le principe universel de l'égalité de suffrage. **Il est recommandé** que le nombre de mandats par circonscription plurinominale soit mis en conformité avec les normes du Conseil de l'Europe³.

Seuil de représentativité, Article 105.6

12. 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 est habituellement située entre 3 et 5 pour cent.

Candidats indépendants

13. 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 élections législatives.

Conditions relatives au taux de participation, Articles 86, 105.3 et 123.1

² *Enoncés 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.*

³ Code de bonne conduite en matière électorale, II 2.2.

14. Le Code électoral fixe plusieurs conditions relatives au taux de participation pour qu'une élection soit valable. Cela risque de provoquer un cycle sans fin d'élections non valables et inciter à la fraude électorale. **Il est recommandé** de ne pas faire dépendre la validité des élections du taux de participation.

Elections locales

Circonscriptions uninominales, Article 112

15. La CEC devrait former des circonscriptions électorales pour le scrutin majoritaire des élections locales avant la tenue des élections. **Il est recommandé** que le Code électoral définisse les critères permettant de délimiter les frontières des circonscriptions et il convient d'éviter de modifier ces frontières avant chaque élection.

Organisation des élections

Modes de composition et procédure de nomination, Article 27

16. Dans l'ensemble, les nouveaux modes de formation et de composition des commissions 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 (PEC), Article 21.1.i

17. Les partis et formations politiques ont le droit de « révoquer » les personnes qu'ils ont désignées pour les commissions électorales de secteur. Cette mesure risquerait de porter atteinte à l'indépendance des membres des commissions électorales et à la stabilité de l'administration électorale. **Il est recommandé** de réexaminer cette question⁴.

Rôle particulier du président d'une commission électorale, Articles 22.8 et 22¹

18. Le président d'une commission dispose d'une voix déterminante en cas de partage des voix et d'un monopole pour la nomination du vice-président. **Il est recommandé** de réexaminer les pouvoirs spéciaux du président d'une commission électorale.

Possibilité de la participation d'observateurs à l'organisation d'une élection, Article 52.3

19. Le Code électoral prévoit la possibilité que des observateurs participent à l'organisation des élections au niveau du bureau de vote le jour du scrutin. Cette possibilité devrait être supprimée et le Code devrait confirmer que les observateurs ne sauraient interférer dans le travail des commissions électorales.

⁴ Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.1 f.

Droits des candidats

Nombre de signatures requis, Articles 81.2 et 95.10

20. 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. Il est recommandé que le nombre de signatures ne soit pas supérieur à 1% de l'électorat⁵.

Vérification des signatures, Articles 41 et 42

21. 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

22. Les détenus se voient refuser le droit d'être élu 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'homme⁶.

Perte du mandat après élection, Articles 92.3, 107¹ et 100.2

23. Les dispositions concernant le refus du droit d'éligibilité aux « toxicomanes » et les dispositions 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 susciter des préoccupations en vertu des normes internationales. Ces dispositions devraient être réexaminées ou tout simplement supprimées.

24. Le Code électoral autorise un parti ou une formation à annuler l'inscription d'un candidat après son élection. Cela est contraire à la fois à la Constitution de Géorgie⁷ et aux engagements de l'OSCE⁸. Cette possibilité devrait être supprimée du Code électoral.

Dispositions relatives aux campagnes électorales

Restrictions au droit de faire campagne, Article 73

25. Les restrictions au droit de faire campagne sont excessives et devraient être revues conformément aux principes de la liberté d'expression ou d'association. Ces restrictions sont en contradiction avec le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise⁹.

⁵ Ibid., I 1.3.ii.

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

⁷ Article 52.1.

⁸ Paragraphe 7.9 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990.

⁹ Code de bonne conduite en matière électorale, I 2.3.

Contrôle du financement des campagnes électorales, Article 48.6

26. **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

27. Les sanctions pour violation des dispositions relatives au financement des campagnes électorales, en particulier celles qui équivalent à annuler les voix d'un adversaire lors de la consolidation des résultats, sont disproportionnées et n'offrent pas les garanties suffisantes d'un processus de révision équitable. **Il est recommandé** de réviser ces dispositions.

Procédures de vote

Secret du vote, Article 54.2.f

28. Une partie de la procédure de vote, notamment le fait de tamponner les bulletins de vote après que l'électeur a coché le bulletin, risque de compromettre le secret du vote. Cette procédure devrait être revue.

Bulletin pour les élections législatives

29. Le Code électoral devrait indiquer clairement si les électeurs recevront un ou deux bulletins de vote pour les élections législatives.

Marquage des doigts des électeurs, Article 52¹

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 commissions électorales de secteur (CES)

31. Les motifs de la réduction du nombre de membres des CES de quinze à neuf ne sont pas clairs, notamment parce que les procédures de vote sont très détaillées 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'étapes à franchir dans les bureaux de vote. En outre, la diminution du nombre de membres des commissions électorales de secteur de quinze à neuf limite le pluralisme à ce stade de la procédure électorale.

Résultats, validation des élections

Résultats détaillés des CES, Articles 63 et 64.3

32. Les procès-verbaux des résultats des commissions électorales de district (CED) 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 car ces résultats sont envoyés par les commissions électorales de district.

Nombre d'exemplaires pour les observateurs, Article 60.8

33. Les raisons de la limitation à deux du nombre d'exemplaires des procès-verbaux des résultats des commissions électorales de secteur à distribuer aux observateurs nationaux non membres d'un parti politique ne sont pas claires. Dans un souci de transparence, toutes les organisations présentant des observateurs nationaux indépendants des partis devraient être autorisées à recevoir un exemplaire des procès-verbaux des CES.

Recours, annulation des élections

Cas et procédures d'invalidation, Articles 34.2.f, 38.2.e, 63.4, 105.12-105.17 et 125.1

34. Le Code électoral ne précise pas clairement quel est l'organe compétent pour l'invalidation d'une élection. **Il est recommandé** de définir précisément cette procédure. La disposition selon laquelle les commissions électorales de district peuvent invalider le vote dans un secteur 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

35. Les dispositions selon lesquelles une « commission parlementaire temporaire » est investie du pouvoir de « réexaminer la légalité des activités de l'administration électorale » et « sera habilitée à introduire un recours devant une juridiction de droit commun » risquent de compromettre les mécanismes ordinaires de contrôle judiciaire et devraient être réexaminées. La création de « groupes spéciaux » ayant « un pouvoir spécifique » pourrait aussi compromettre les principes de l'Etat de droit.

Procédures d'audience, Article 77

36. Les procédures de recours devraient être transparentes, ouvertes au public et les décisions sur les recours devraient être rendues par écrit et motivées. La possibilité pour les requérants de pouvoir choisir l'instance de recours devrait être évitée car cela crée des conflits de compétence potentiels et un manque d'uniformité dans l'application de la loi¹⁰.

37. Ces recommandations sont faites dans le but de remédier aux 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 de conduire les élections conformément aux engagements de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, ainsi que des autres normes internationales pour des élections démocratiques.

¹⁰ Ibid., II 3.3.c.

2. LES SYSTEMES ELECTORAUX

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

Mode de scrutin pour le Président

39. 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 dans la Constitution ainsi que dans le Code électoral. Selon les informations fournies par la CEC, le nombre d'électeurs inscrits est d'environ 2,3 millions¹¹. 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 inscrits¹². **Il est recommandé** que le nombre de signatures requises pour présenter un candidat à l'élection présidentielle soit réduit, ce qui impliquera de modifier l'Article 70 de la Constitution ainsi que les articles 81, 83, et 84.

40. L'Article 86 prévoit que les élections sont considérées comme « ayant eu lieu si la majorité du nombre total des électeurs y participe ». L'article dispose également que le candidat qui « obtient plus de la moitié des voix des électeurs ayant participé au scrutin est considéré comme élu ». Si l'élection est déclarée comme ayant eu lieu mais qu'aucun candidat n'obtient le nombre de voix requis par l'Article 86, un second tour de scrutin est organisé entre les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour. 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 ».

41. 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 suivants le premier tour (Article 88).

42. Les articles 86 et 87 méritent des éclaircissements car ils n'indiquent pas comment le taux de participation des électeurs – « voix des électeurs participant au scrutin » – est déterminé en application des modes de scrutin définis par ces articles. **Il est recommandé** de modifier les articles 86 et 87 afin d'énoncer clairement et de manière cohérente les méthodes de calcul du taux de participation des électeurs et le pourcentage

¹¹ Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives en Géorgie, 28 mars 2004, page

12.

¹² Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.3.ii

de participation nécessaire pour qu'un candidat soit élu. Cela est nécessaire afin de dissiper tout doute 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.

43. En outre, les seuils de participation requis pour qu'une élection soit considérée comme valable risquent de provoquer un cycle sans fin d'élections non valables. Il est **recommandé** de ne pas faire dépendre la validité des élections du taux de participation. De plus, la condition énoncée à l'Article 87 selon laquelle pour être élu, un candidat doit remporter un nombre de voix au moins équivalent à 1/5 du nombre total d'électeurs, impose une forme de seconde condition quant au taux de participation. Il est **recommandé** de supprimer cette disposition.

Mode de scrutin pour le Parlement

44. Le Parlement actuel se compose de 235 membres, dont 150 sont élus selon un système de représentation proportionnelle dans une circonscription nationale unique, et 85 élus selon un système majoritaire fondé sur des circonscriptions électorales uninominales.

45. A la suite d'un référendum constitutionnel¹³ organisé parallèlement aux élections législatives du 2 novembre 2003, des amendements ont été apportés aux articles 49 et 58 de la Constitution de Géorgie. Selon ces amendements, 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 n'entreront en vigueur qu'après l'expiration du mandat du Parlement élu en 2004 et après que les amendements correspondants eurent été adoptés dans le Code électoral. Les prochaines élections législatives sont prévues au printemps 2008.

46. Le 23 décembre 2005, le Parlement a considérablement modifié les dispositions régissant l'élection des membres du Parlement. 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 le système majoritaire plurinominal, 19 circonscriptions plurinominales ont été délimitées et font l'objet d'une liste dans l'Article 15 modifié, qui précise quelles unités administratives elles incluent. Le nombre de sièges par circonscription varie de cinq (par exemple à Tbilissi) à deux.

47. 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 peu courant pour des élections législatives.

48. 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

¹³ 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 ?* ».

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).

49. 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.

50. Contrairement aux nouvelles dispositions réglementant l'élection des organes représentatifs des communes (*Sakrebulo* - Article 122), les dispositions sur les élections des membres du Parlement ne précisent pas si les électeurs recevront deux bulletins de vote, un pour l'élection à la majorité et l'autre pour l'élection à la proportionnelle au niveau national. L'Article 103, qui prévoit que les commissions électorales de secteur devront compiler deux procès-verbaux des résultats, un pour le scrutin à la majorité, l'autre pour le scrutin proportionnel, suggère que deux bulletins de vote seront remis aux électeurs. Toutefois, **il est recommandé** que le Code électoral clarifie cet aspect des procédures de vote, car cela a des conséquences à la fois sur le système électoral dans son ensemble et sur les droits des électeurs.

51. 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 2,34 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 nécessitera d'amender l'Article 50 de la Constitution ainsi que l'Article 95.10.

52. Pour que les élections législatives soient valables, l'Article 105.3 exige qu'au moins un tiers des électeurs inscrits y participent. Le seuil de participation requis pour que des élections soient considérées comme valables risque de provoquer un cycle sans fin d'élections non valables. **Il est recommandé** de ne pas faire dépendre la validité des élections du taux de participation.

53. 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 dissiper tout doute quant aux 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 exprimés, puisque seuls ceux-ci révèlent un choix politique précis¹⁴.

Formation des circonscriptions pour les élections législatives

54. 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 uninominales¹⁵ ; ils ont indiqué que de telles variations portaient atteinte au principe du suffrage universel et égal, communément compris comme « une personne, une voix ».

55. 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 urbaine¹⁶.

56. Le Code électoral énonce 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 circonscriptions¹⁷, 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 admissible¹⁸.

¹⁴ Voir Résolution 1477 (2006), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Discussion par l'Assemblée* le 24 janvier 2006 (3^e 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 : M. Eörsi et M. Kirilov). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 janvier 2006 (3^e 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 ».

¹⁵ 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 disposait d'un mandat à la majorité. En conséquence, un électeur de Kutaisi disposait de 1/20 de voix par rapport à un électeur de Kazbegi. Voir aussi Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives en Géorgie, 2 novembre 2003, page 23.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 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. »

¹⁸ Code de bonne conduite en matière électorale, I 2.2 iv, plus particulièrement paragraphe 15 du Rapport explicatif.

57. Les amendements adoptés le 23 décembre 2005 semblent conserver un paragraphe 2 à l'Article 15, qui définit les 85 anciennes circonscriptions électorales uninominales. Dans un souci de clarté, **il est recommandé** de supprimer ce paragraphe de l'Article 15.

58. 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

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

60. Le Parlement a tout d'abord adopté des amendements à la Loi relative à la ville de Tbilissi (1^{er} 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 voix¹⁹ 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 élira ensuite le maire de Tbilissi parmi ses membres, avec au moins 2/3 des voix (à savoir 25 sur 37), pour un mandat de quatre ans. Ces amendements ont été déposés devant la Commission de Venise pour examen. L'OSCE/BIDDH n'a pas participé à cet examen²⁰.

61. 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.

¹⁹ 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 devra en réalité obtenir plus de 8,33% des voix.

²⁰ 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^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 65^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2005) (CDL-AD(2005)042).

62. 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, tandis que dans le cas des *Sakrebulo* de municipalités, le système majoritaire est utilisé pour élire « un membre de chaque localité et ville du territoire correspondant à une circonscription donnée » (Article 115).

63. L'Article 112 du Code charge la CEC de la responsabilité de définir les circonscriptions électorales locales pour le scrutin majoritaire et de faire connaître les circonscriptions « dans les cinq jours suivant la convocation du scrutin ». Cette disposition pose problème car elle ouvre la voie à l'instabilité quant aux frontières des circonscriptions électorales locales d'une élection à une autre et n'indique pas quels sont les critères que devrait utiliser la CEC pour délimiter ces frontières. En outre, le délai de cinq jours après l'annonce de la convocation d'élections semble plutôt court, pour des candidats potentiels, premièrement, pour savoir dans quelle circonscription ils peuvent se présenter et, deuxièmement, pour se familiariser avec les circonscriptions électorales. **Il est recommandé** de réexaminer cette disposition en tenant compte de ces préoccupations.

64. Si l'Article 108 précise que les élections doivent être annoncées par le président « au moins 45 jours avant l'expiration des pouvoirs du *Sakrebulo* », une disposition transitoire rajoutée dans le Code précise à l'Article 129¹ que « le président géorgien fixera la date pour la tenue des élections de 2006 d'un organe représentatif des communes (*Sakrebulo*). La date des élections sera fixée 45 jours avant les élections ». Cette disposition laisse une extraordinaire latitude au président de Géorgie pour fixer la date des prochaines élections locales et elle est contraire au principe universel selon lequel les élections doivent être périodiques²¹.

65. Pour que le scrutin proportionnel des élections locales soit valable, l'Article 123.1 exige qu'au moins un tiers des électeurs y participent. Le taux de participation requis pour qu'une élection soit considérée comme valable risque de provoquer un cycle sans fin d'élections non valables. **Il est recommandé** de ne pas faire dépendre la validité des élections du taux de participation.

3. DROITS DES CANDIDATS

66. 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 pays²². 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

²¹ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, I.6.

²² Voir, par exemple, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

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 électoral²³.

Article 5. Privation du droit de vote

67. L'article 5.4 énonce qu'une personne qui « est 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, 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)*²⁴, 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 Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. 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 conséquence²⁵.

Articles 92 et 107¹. Restriction des droits des candidats

68. L'article 92.3 dispose : « un toxicomane ou un usager de stupéfiants ne peut être élu au Parlement géorgien ». En vertu de l'article 107¹, toute personne élue lors d'un scrutin législatif 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 107¹.3).

69. Ces deux articles, confus, 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.

70. 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

²³ Code de bonne conduite en matière électorale, I. 1.1.d.

²⁴ Requête n° 74025/01 (6 octobre 2005).

²⁵ L'article 28.2 de la Constitution de la Géorgie devrait aussi être modifié.

présenter aux élections. De plus, cette interdiction pourrait être jugée contraire aux normes internationales protégeant les droits de vote des citoyens handicapés.

71. On ne trouve guère de dispositions équivalentes dans le droit interne d'autres pays²⁶. Les articles 92 et 107¹ 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 107¹ en tenant compte de *toutes* les remarques 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

72. 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

73. 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.

74. 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 choisira « au hasard » les signatures qu'elle vérifiera, 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 commission électorale pourrait invoquer le même motif pour rejeter une signature et en accepter une autre. **Il est recommandé** d'améliorer la formulation de cette disposition.

75. 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 de disqualifier un candidat ayant reçu un soutien suffisant 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 peut avoir l'intention de trouver suffisamment de signatures non valables pour pouvoir rejeter une candidature, alors qu'elle devrait essayer de trouver suffisamment de signatures valables pour pouvoir accepter la candidature²⁷.

²⁶ 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.

²⁷ Dans le Code de bonne conduite en matière électorale (I. 1.3, § 8) figure la recommandation suivante : « La procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires, notamment en ce

76. Prenons un exemple pour montrer que cette méthode de vérification n'est pas appropriée. Selon l'article 97.6.a, une personne souhaitant se présenter aux élections législatives dans une circonscription uninominale 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 sera 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 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.

77. Quiconque a présenté une liste de signatures doit bénéficier d'une protection appropriée de son droit lorsque la CEC rejette sa candidature. Il ne ressort pas clairement des dispositions de l'article 98 qui, quel parti ou quelle coalition électorale dont les candidats n'ont pas été acceptés, peut former un recours²⁸. L'article 98 devrait préciser que le rejet d'une candidature par la CEC peut être contesté selon les dispositions de l'article 77.

Retrait d'une candidature avant l'élection

78. 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 que les bulletins de vote ne soient imprimés. Il ne faudrait pas pouvoir modifier les bulletins à la main, à cause du risque réel d'erreur humaine ou de fraude²⁹. En outre, il serait nécessaire d'instaurer une *procédure officielle* de retrait de candidature, qui préciserait bien par quelles étapes passer (une décision de la commission électorale, entre autres) pour que le retrait soit effectif d'un point de vue juridique³⁰. **Il est recommandé** de modifier les articles 100 et 121.2 pour remédier à ces insuffisances.

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. »

²⁸ Le Code de bonne conduite en matière électorale (II.3.3) indique que les recours peuvent être traités par une commission électorale ou par un tribunal, mais que, dans les deux cas, l'auteur du recours doit pouvoir s'adresser à un tribunal, qui rendra une décision en dernier ressort. L'instance de recours doit être en mesure de remédier à la situation par des moyens juridiques pour protéger les différents aspects du droit de vote : listes électorales et acquisition du droit de vote, validité des candidatures, respect des règles régissant la campagne électorale et établissement des résultats.

²⁹ 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 ».

³⁰ 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

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

79. Le Code électoral prévoit l'annulation de l'enregistrement d'un candidat élu. L'article 100.2 autorise un parti ou une coalition à annuler la nomination d'un candidat, même « après que l'autorité du parlementaire élu a été reconnue ». Cette disposition, qui instaure en fait un système de mandat impératif, semble contraire à la disposition constitutionnelle selon laquelle un membre élu du parlement ne peut être révoqué (article 52.1 de la Constitution) et 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 n'est pas conforme à des procédures parlementaires et constitutionnelles démocratiques³¹. Les principes démocratiques imposent de respecter la volonté de l'électorat. 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 la CSCE. **Il est recommandé** de modifier l'article 100 pour empêcher les partis/coalitions de révoquer des députés, notamment une fois que ceux-ci ont été élus.

80. 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 ».

81. 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

n'est donnée. Une disposition analogue figure à l'article 121.2, qui concerne le retrait de candidatures aux élections locales.

³¹ Voir, par exemple, l'article 52.1 de la Constitution de la Géorgie ; voir aussi *Sadak et autres c. Turquie*, requêtes n^{os} 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).

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. Il est **recommandé** de réexaminer les dispositions de l'article 106 en vue de résoudre ces difficultés.

4. COMMISSIONS ÉLECTORALES

Composition

82. 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 indépendante³². 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.

83. 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 visent 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 »³³ (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.

84. 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

³² Voir les rapports finals 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).

³³ 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 tentatives visant à mettre en place une administration électorale impartiale et indépendante ont échoué à la suite du décès de candidats à qui tous les partis faisaient confiance.

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 joue un grand rôle dans la détermination de la composition de 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 qui sera communiquée au parlement. On peut soutenir que c'est la « commission de recrutement » qui influe le plus sur la procédure de nomination, dans la mesure où elle présélectionne les 16 candidats parmi lesquels il faudra choisir l'ensemble des membres de la CEC et peut, ce faisant, proposer 16 personnes appartenant à la même force politique. L'importance que revêt la procédure de désignation des membres de la « commission de recrutement » justifie donc de définir cette procédure dans le Code électoral³⁴. **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.

85. Grâce à leur rôle central dans le choix des membres de la CEC, le Président et la majorité parlementaire peuvent exercer un large contrôle 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 bonne conduite en matière électorale, qui traite aussi de la composition des commissions électorales, peut donner des indications utiles dans ce domaine³⁵.

86. Selon l'article 71.2, 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 distinction est faite entre les catégories de participants, puisque tous les participants au processus électoral devraient être traités sur un pied d'égalité. Si le rôle des participants est d'observer le travail des commissions et de s'exprimer à ce sujet, tous les participants devraient être représentés de manière égale.

87. Les amendements au Code électoral concernent également la composition des CED. Tous les membres des CED sont choisis par la CEC. Les CED se composent désormais de 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. Etant donné que

³⁴ 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.

³⁵ Voir en particulier II 3.1, §§ 70 à 76.

les membres des CED sont nommés directement par la CEC, la composition des CED suscite les mêmes inquiétudes au sujet de la transparence et de l'indépendance que la composition de la CEC.

88. La composition des CES (articles 36 et 37) a elle aussi changé à la suite des amendements du 22 avril 2005. Le nombre des membres des CES est passé de 15 à neuf au maximum. Les CED désignent trois de ces membres, qui seront indépendants des partis politiques, en les choisissant parmi les personnes qui leur sont connues, en fonction des qualifications des candidats et de leur expérience en matière électorale. Par ailleurs, les trois partis arrivés en tête lors des dernières élections législatives (actuellement, le Mouvement national, les Nouvelles droites et le Parti travailliste) désignent chacun 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).

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

90. 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), dans une CED ou dans une CES³⁶. La CEC fixe les règles régissant la délivrance des certificats et veille à ce qu'elles soient appliquées à tous les membres et employés 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 système dans lequel les certificats sont délivrés sur la base d' « examens » ou de l' « expérience professionnelle » se prête à des manipulations et doit être mis en œuvre de manière impartiale. La CEC devra établir à l'avance des critères clairs et objectifs de délivrance des certificats. Le mieux 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 convient de noter que cette procédure risque de réduire la participation, déjà limitée, des partis politiques à la désignation des membres des CES.
- Il faudrait indiquer clairement si la CEC est habilitée à retirer des certificats. Dans l'affirmative, un retrait équivaldrait 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.

³⁶ En application de l'article 129.2 du code, ce certificat est exigé des membres de la CEC et des CED depuis le 1^{er} janvier 2006, et des membres des CES à compter du 1^{er} juillet 2006. Les membres de la CEC nommés en 2005 sont dispensés de produire ce certificat (article 129.5).

- 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.

91. Il convient de noter que, lorsque ces dispositions ont été adoptées en première lecture par le parlement en novembre 2004, des représentants de la communauté internationale à Tbilissi et des ONG géorgiennes les ont vivement critiquées, en dénonçant un risque d'atteinte à l'indépendance de l'administration électorale³⁷.

Statut juridique et compétences

92. 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.

93. Une autre disposition préoccupante est l'article 17.7, qui se lit ainsi :

« Le pouvoir de vérifier la légalité des activités de l'administration électorale appartient à une commission parlementaire ad hoc, dont pas plus de la moitié des membres ne peuvent être issus de la majorité parlementaire. En l'absence de majorité, la commission se compose, dans les mêmes proportions que le parlement, de membres de coalitions et de partis qui n'appartiennent pas à une coalition et dont le nombre ne doit pas être inférieur à 10. Si elle décèle des manquements à la législation électorale, la commission doit être autorisée à saisir la juridiction de droit commun, alors que si elle constate des infractions pénales, elle saisit le Parquet général de Géorgie ».

94. Ce libellé soulève plusieurs questions. Premièrement, le texte réduit-il la compétence (l'autorité) des organes qui, en vertu de l'article 77, sont compétents pour trancher les litiges liés aux élections (tribunaux et commissions électorales) ? Deuxièmement, le Procureur général est-il dans l'impossibilité d'engager une action en justice tant que la commission parlementaire n'a pas saisi le Parquet général ? Troisièmement, si la commission parlementaire mène une enquête, conclut à l'absence d'irrégularités et met l' « administration électorale » hors de cause, cette conclusion est-elle opposable aux tribunaux (à supposer que l'article 17.7 n'empêche pas les recours judiciaires indépendants prévus par l'article 77) ? Il est particulièrement préoccupant que le Procureur général puisse être tenu d'attendre que le Parquet général soit saisi par des parlementaires dont les mandats dépendent dans une très large mesure des activités de l'administration électorale. **Il est recommandé** d'examiner ces difficultés.

³⁷ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, commission ad hoc pour l'observation des nouvelles élections parlementaires en Géorgie (28 mars 2004), Doc. 10151, rapport du 26 avril 2004.

95. L'article 17 est révélateur d'un problème plus général : le Code électoral comporte quelques dispositions qui risquent de porter atteinte aux principes de la prééminence du droit. On trouve un autre exemple de ce problème 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.

96. L'article 21.1.h énonce 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. »

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

98. L'article 21.1.i énonce que le mandat d'un membre d'une commission prend fin si le parti qui a désigné ce membre le « révoque »³⁸. 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 ce pouvoir discrétionnaire porte atteinte à l'impartialité et à l'indépendance des commissaires. **Il est recommandé** de modifier le Code électoral pour faire bénéficier les membres des commissions électorales de protections juridiques qui les mettent à l'abri d'une révocation arbitraire par un parti politique et les aident à exercer leurs fonctions de manière indépendante, impartiale et professionnelle³⁹.

99. 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 un pouvoir supplémentaire 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.

100. L'article 22¹ suscite aussi des réserves en ce qui concerne le pourvoi de certains postes au sein de l'administration électorale. L'article 22¹.2.b donne au président d'une commission le pouvoir exclusif de désigner un candidat au poste de vice-président. En vertu de l'article 22¹.2.c, le président peut désigner un candidat au poste de secrétaire,

³⁸ L'article 21.5 interdit de « révoquer » un membre d'une CES pendant les sept jours qui précèdent le scrutin. L'article 37.6 emploie « retrait » au lieu de « révocation », mais la notion est la même.

³⁹ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, II 3.1.f.

mais il faut que deux membres ordinaires s'associent pour pouvoir désigner un candidat. D'un point de vue juridique, rien ne justifie que le président de la commission ait deux fois plus de pouvoir qu'un membre ordinaire en matière de désignation de candidats. **Il est recommandé** de supprimer les dispositions antidémocratiques de l'article 22¹.2.

5. LISTES ÉLECTORALES

101. La mise à jour régulière des listes électorales est une condition préalable indispensable à la tenue d'élections démocratiques⁴⁰. S'il manque des électeurs sur les listes et que d'autres personnes sont inscrites plusieurs fois, cela porte atteinte aux principes de l'universalité et de l'égalité du suffrage.

102. 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, il ressort des rapports des observateurs que la qualité des listes électorales ne s'est pas améliorée et que celles-ci restent l'un des principaux points faibles du système électoral géorgien.

103. 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^{er} février et le 1^{er} 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 commissions électorales des bureaux de vote 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.

104. Dans ses rapports sur l'observation des élections, le BIDDH a déploré la mauvaise qualité des listes électorales et indiqué que, si le droit électoral offre une base juridique suffisante à cet égard, dans la pratique, le processus d'inscription laisse beaucoup à désirer en raison du manque d'engagement, de compétence et de coordination des organismes chargés de l'établissement des listes électorales. Cette situation est contraire aux principes fondamentaux de l'universalité et de l'égalité du suffrage. Néanmoins, le Code électoral peut servir de base juridique à l'établissement d'un registre électoral centralisé et fiable, à condition que soient consacrés à l'application du code le temps, les efforts et les compétences nécessaires⁴¹. **Il est recommandé** que les autorités géorgiennes mettent tout en œuvre pour établir un registre électoral fiable.

⁴⁰ Dans ses avis précédents, la Commission de Venise a déjà estimé : « Les dispositions de l'article 9 et des autres articles sur l'inscription des électeurs (...) 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). » Elle a ajouté : « 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 » (CDL-AD(2004)005).

⁴¹ 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

105. La possibilité donnée aux électeurs ne figurant pas sur les listes de s'inscrire le jour du scrutin a fait l'objet de débats lors des processus électoraux passés. Les amendements au Code électoral adoptés en août 2003 ont notamment instauré l'interdiction de modifier les listes électorales « dans les 10 jours qui précèdent le scrutin » (article 9.12), et ont donc rendu illégales les inscriptions faites le jour du scrutin. Après les élections de novembre 2003, l'ensemble de l'article 9 a été contesté devant la Cour constitutionnelle, qui a suspendu les effets juridiques de cet article jusqu'à ce qu'elle puisse examiner la contestation et statuer. Cette suspension a créé un vide juridique, que la CEC s'est estimée habilitée à combler par une décision datée du 30 décembre 2003 autorisant l'inscription le jour du scrutin lors des élections présidentielles du 4 janvier 2004.

106. En janvier 2005, la Cour constitutionnelle a finalement rendu sa décision et estimé que toutes les dispositions de l'article 9 étaient constitutionnelles, à l'exception du paragraphe 9.12. Si une inscription le jour du scrutin peut se justifier dans des circonstances très particulières⁴², cette pratique ne saurait constituer durablement un moyen de remédier aux lacunes des listes électorales. En effet, elle risque notamment de conduire à des abus et à des inscriptions multiples, et n'est pas compatible avec le Code de bonne conduite en matière électorale si l'inscription se fait au bureau de vote⁴³. **Il est recommandé** de maintenir l'interdiction de s'inscrire le jour du scrutin. De plus, il convient de se demander si actuellement le Code électoral prévoit un délai suffisant pour la publication et la vérification des nouvelles listes électorales. **Il est recommandé** que le parlement envisage de modifier le Code électoral pour prolonger le délai prévu pour la publication et la vérification si cela peut améliorer la qualité des listes électorales.

6. DISPOSITIONS RELATIVES AUX CAMPAGNES ÉLECTORALES

107. 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 Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. Toute restriction apportée à ces droits doit être strictement nécessaire dans une société démocratique. Or l'article 73 prévoit des restrictions qui ne sont pas acceptables. L'article 73.2 ne semble reconnaître le droit de faire campagne qu'aux « électeurs, candidats potentiels et candidats enregistrés et à leurs représentants ». Cette disposition est trop restrictive. Les citoyens qui ne sont pas inscrits sur les listes électorales, les mineurs, 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). De plus, l'article 73.5 interdit explicitement aux étrangers de participer à la campagne. En conséquence, les articles 73.2 et 73.5 semblent contraires aux articles 1,

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.

⁴² Voir les rapports finals du BIDDH sur les élections présidentielles du 4 janvier 2004 et sur les élections législatives de mars 2004.

⁴³ Voir en particulier I.1.2, § 7.iv.

10 et 11 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales. **Il est recommandé** de modifier l'article 73 pour remédier à ces insuffisances.

108. L'article 73.5.b interdit aux « responsables des instances détentrices du pouvoir exécutif de l'Etat » de faire campagne. L'absence de définition de l'expression « responsables des instances détentrices du pouvoir exécutif de l'Etat » s'est révélée problématique lors d'élections passées, car les personnes suivantes ont fait campagne sans être considérées comme visées par l'article 73.5.b : le Président de la Géorgie, le président du parlement, le gouverneur d'Imereti, le maire de Kutaisi et le chef de la police de la région d'Imereti⁴⁴. Par ailleurs, l'article 76 interdit l'utilisation, aux fins d'une campagne électorale, des « ressources matérielles et techniques d'organisations financées par le budget de l'Etat ». Cependant, l'on peut se demander si cet article est applicable aux déplacements effectués dans le cadre d'une campagne électorale par les principaux personnages de l'Etat, et au coût de ces déplacements. **Il est recommandé** de modifier les articles 73 et 76 pour y insérer des définitions claires et permettre ainsi une application effective de ces articles.

7. MÉDIAS

109. Les dispositions régissant l'activité des médias pendant les campagnes électorales figurent à l'article 73. Bien que ces dispositions constituent un bon point de départ pour garantir que tous les candidats puissent faire campagne dans des conditions d'égalité, elles pourraient être améliorées car, actuellement, elles portent uniquement sur la possibilité, pour les candidats, de diffuser des messages et ne s'étendent pas à la couverture dont ils bénéficient dans les émissions d'information et d'autres émissions. En outre, les médias publics 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 publics 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 publics soient tenus de traiter tous les candidats sur un pied d'égalité, non seulement dans les émissions spécialement consacrées aux élections, mais aussi dans toutes les autres, y compris dans les journaux télévisés. Enfin, **il est 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 ».

8. FINANCEMENT DES CAMPAGNES

110. 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

⁴⁴ Voir le rapport final du BIDDH sur les élections législatives en Géorgie, partie 2, 28 mars 2004, page 13.

compte de campagne (article 46.2). Précédemment, les candidats aux élections parlementaires, à scrutin majoritaire, en étaient également exemptés.

111. 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.

112. Néanmoins, ces articles pourraient être améliorés. 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, et de modifier l'article 48.11 de façon à charger la CEC de publier ces informations sur son site web et de veiller à ce qu'elles y demeurent pour de futures consultations par les électeurs et le public.

113. 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 ».

114. 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

115. 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.

116. 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. L'article 56.2 autorise tout électeur qui est dans l'incapacité de se rendre au bureau de vote le jour du scrutin à déposer, à 18 heures le jour précédent au plus tard, une demande de participation au vote mobile. **Il est recommandé** de réfléchir à la possibilité de modifier l'article 56 dans le but d'y inclure, notamment, les garanties suivantes : 1) fixer à deux jours le délai de préavis pour le dépôt des demandes de vote mobile, afin de laisser aux observateurs le temps d'organiser l'observation du vote mobile, 2) les deux membres de la CES chargés d'organiser le vote mobile ne devraient pas avoir été nommés à la CES par la même autorité de nomination, et 3) 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.

117. L'article 51 autorise 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.

Droits des observateurs

118. 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 pourraient toutefois être renforcées, notamment par l'adoption de règles spécifiques énonçant clairement les droits et devoirs des observateurs dans le but d'accroître la transparence du travail de l'administration électorale à tous les niveaux.

119. L'article 67.1 prévoit d'octroyer le droit d'assister aux réunions des commissions électorales à un représentant de chaque candidat, de chaque organisation internationale (accompagné d'un interprète) et de chaque organisation nationale d'observation des élections. Cette limitation n'a pas lieu d'être dès lors que l'espace disponible est suffisant pour accueillir plus d'un observateur par organisation. Les méthodes

d'observation appliquées par les organisations observatrices prévoient souvent que les observateurs travaillent en équipes de deux personnes. **Il est recommandé** de modifier l'article 67.1 de façon à préciser que la limitation à une personne ne s'applique pas lorsque l'espace disponible est suffisant pour accueillir une équipe de deux observateurs.

120. L'article 60.8 limite à deux au total le nombre d'exemplaires du procès-verbal des résultats devant être remis à des observateurs neutres. En présence d'un grand nombre de groupes d'observateurs, cela pourrait engendrer une course aux procès-verbaux et diminuer les chances, pour les groupes d'observateurs établis et crédibles, de dresser un tableau parallèle des résultats du vote. **Il est recommandé** de modifier l'article 60.8 de façon à remédier à ce problème.

Procédures de vote

121. L'article 16.2 prévoit qu'un bureau de vote peut accueillir jusqu'à 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.

122. L'article 52¹ 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 aide à gagner 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.

123. Dans le Code électoral amendé, le nombre de membres des CES est réduit à neuf (contre quinze précédemment) mais les dispositions sur le déroulement du vote, qui prévoient 13 étapes, demeurent inchangées. Il est possible que, eu égard aux tâches à accomplir, un effectif de neuf personnes ne soit pas suffisant pour conduire le vote.

124. Lors de la préparation des élections législatives partielles et répétées du 1^{er} octobre 2005, la CEC a adopté un décret⁴⁵ prévoyant qu'au cas où les effectifs des CES seraient insuffisants pour accomplir toutes les tâches requises, des observateurs des partis et des observateurs neutres pourraient faire office de membres « auxiliaires » des CES.

125. Sur ce point précis, le Code électoral manque de cohérence : il y a contradiction entre l'article 52.3 dans sa version amendée du 22 avril 2005 (« [...] le président de commission peut désigner par tirage au sort parmi les observateurs autorisés à assister aux travaux du bureau de vote, et avec leur accord, une personne chargée d'exécuter toute fonction de membre de commission ») et l'article 70.2.a, qui indique que les observateurs ne sont pas autorisés à « s'immiscer dans les fonctions et les activités des commissions électorales ».

⁴⁵ CEC, décret n° 5, daté du 8 août 2005.

126. Cette procédure est particulièrement problématique parce qu'elle efface la distinction importante entre les observateurs et les membres de commissions électorales, et crée un conflit d'intérêts évident pour les observateurs impliqués dans le travail de la commission électorale, ceux-ci étant censés rendre compte de ce travail en toute neutralité. En outre, cette procédure soulève la question du statut des observateurs lorsqu'ils agissent en qualité de membre d'une CES. Il n'est pas précisé s'ils sont soumis aux mêmes règles que les autres membres de la CES ou s'ils peuvent être tenus responsables d'éventuels manquements commis dans l'exercice de leurs fonctions de membre d'une CES. **Il est recommandé** de retirer clairement cette procédure du Code électoral et de modifier celui-ci de façon à améliorer l'adéquation entre le nombre de membres des CES et le nombre de tâches à accomplir.

127. Une partie de la procédure de scrutin pose problème quant à la confidentialité du vote. L'article 54.2.f établit comme suit le déroulement de la procédure après que l'électeur ait rempli son bulletin de manière confidentielle :

« L'électeur porte le bulletin de vote, après l'avoir plié, à la table placée isolément en un lieu visible, où le membre de la CES autorisé à valider les bulletins de vote en y apposant le cachet spécial vérifie les signatures figurant au verso du bulletin de vote et, si lesdites signatures sont valables, valide le bulletin en y apposant le cachet spécial, remet à l'électeur l'enveloppe spéciale frappée du même cachet spécial et procède au marquage (à l'encre) de l'électeur ; seul l'électeur est autorisé à plier le bulletin de vote validé et à le placer dans l'enveloppe spéciale. Le membre de la commission n'a pas le droit d'ouvrir le bulletin validé ni de violer d'une quelconque autre manière la confidentialité du vote. »

128. Lors d'élections antérieures, cette procédure présentée comme une méthode de prévention du vote multiple a donné à des membres de la CES la possibilité de prendre connaissance du contenu des bulletins de vote manipulés⁴⁶. De toute évidence, elle ouvre une faille dans la confidentialité du vote ; en outre, elle est contraire au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, selon lequel « *à partir du moment où l'électeur prend son bulletin de vote, personne ne doit plus y toucher* »⁴⁷. Des mesures propres à renforcer la confidentialité du vote devraient être prises. La présence de garanties contre le vote multiple et le « vote carrousel » est nécessaire, mais **il est recommandé** de modifier l'article 54 de façon à remédier à ce problème. Par exemple, la confidentialité du vote serait mieux protégée si l'enveloppe était remise à l'électeur avant son entrée dans l'isoloir et si personne d'autre que l'électeur n'était amené à manipuler le bulletin de vote une fois qu'il lui a été remis.

Etablissement des résultats de l'élection

129. 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.

⁴⁶ Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections présidentielles extraordinaires en Géorgie, 4 janvier 2004, page 17.

⁴⁷ Code de bonne conduite en matière électorale, I.3.2.2, paragraphes 34 et 35.

130. 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. Deux considérations pratiques doivent entrer en jeu à cet égard. D'une part, il ne devrait pas être possible de provoquer l'invalidation de l'ensemble des bulletins de vote contenus dans l'urne en y glissant simplement un bulletin supplémentaire, ou par simple oubli de la part d'un électeur de signer la liste. D'autre part, si la présence d'un bulletin surnuméraire dans une urne de vote mobile justifie en toute logique une présomption de fraude électorale, la même logique devrait s'appliquer à la présence de bulletins surnuméraires dans les urnes fixes. Eu égard à la supériorité numérique du vote fixe par rapport au vote mobile, le remplissage frauduleux des urnes fixes représente même un meilleur moyen de fausser le résultat des élections. **Il est recommandé** d'examiner la possibilité de modifier l'article 58 de façon à remédier à ces problèmes. Une centaine de votes mobiles légitimes et valables ne devraient pas être invalidés à cause d'un seul bulletin surnuméraire.

Publication des résultats

131. 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. Les représentants des candidats se voient remettre des exemplaires du procès-verbal du scrutin dressé par les CES (article 60.8), mais rien, dans le Code, ne vient imposer la publication des résultats provisoires par les CES. **Il est recommandé** de modifier l'article 60.8 de façon à établir que le procès-verbal doit également être affiché au bureau de vote pour information du public.

132. L'article 63 traite de l'établissement, par les CED, du procès-verbal sur les résultats du scrutin dans la circonscription concernée, procès-verbal qui n'est pas censé énumérer les résultats de chacun des bureaux de votes du district. **Il est recommandé** de modifier l'article 63 de façon à établir que les procès-verbaux des CED doivent reproduire 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.

133. L'article 64.3¹ prévoit que la CEC doit veiller à ce que les données des procès-verbaux communiqués par les CED soient publiées sur le 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. Le Code électoral devrait également prévoir la publication immédiate des résultats des bureaux de vote par la CEC.

Invalidation des résultats

134. Les dispositions régissant l'invalidation de résultats électoraux devraient être clarifiées. En effet, l'expérience recueillie lors d'élections antérieures a montré leur

inadéquation⁴⁸. Le problème provient en grande partie du fait qu'en vertu des articles 34.2.f, 38.2.e et 63.4, le pouvoir d'invalider les résultats appartient à la CED. Cependant, les articles 105.12 à 105.17 semblent également attribuer à la CEC un pouvoir d'invalidation dans certains cas. En outre, il n'est pas établi clairement si un scrutin proportionnel peut être répété dans certains secteurs seulement. **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 compétent⁴⁹.

135. 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 pour la raison suivante : 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. Aussi, **il est recommandé**, en cas d'invalidation des résultats communiqués par une CES ou une CED, et sauf répétition du scrutin, de soustraire le nombre d'électeurs (participants) et le nombre de votes correspondants des résultats finaux dans tous les procès-verbaux concernés. Il y a risque de confusion, en géorgien, entre les termes « suffrages invalidés » (ou annulés) et « bulletins nuls » employés 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 ».

136. Une nouvelle disposition sur la validation des résultats d'élections municipales (article 125.1) prévoit 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.

⁴⁸ Lors des élections législatives partielles et répétées de 2004, la CEC a décidé d'invalider les résultats électoraux des circonscriptions de Khulo et de Kobuleti, et a ordonné la répétition du scrutin. Elle a fondé sa décision sur les articles 105.13 et 105.12. L'article 105.13 confère à la CEC le droit d'examiner les documents établis par les CES, de procéder au recompte des votes et d'établir les résultats sur la base des procès-verbaux des CES, mais le Code électoral ne confère pas spécifiquement à la CEC le droit d'invalider les résultats d'une circonscription entière. La décision de la CEC soulève une question d'interprétation des lois, étant donné que l'article 105.12 traite d'élections majoritaires plutôt que proportionnelles. Le fait de citer cet article plutôt que l'article 105.16 (qui mentionne spécifiquement son applicabilité aux élections proportionnelles) soulève la question de savoir si la Géorgie doit être considérée, dans le cadre d'élections proportionnelles, comme une circonscription électorale à part entière ou comme 75 « fragments ». Le Code électoral n'offre pas de réponse précise sur ce point. Voir le Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires en Géorgie, 2^e partie, 28 mars 2004, page 23, pour une explication détaillée de la décision de la CEC concernant les circonscriptions de Khulo et de Kobuleti.

⁴⁹ Code de bonne conduite en matière électorale, point 3.6.

Recompte des bulletins

137. 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 fixe les critères permettant de déterminer quand il est nécessaire d'ordonner un recompte. **Il est recommandé** de modifier le Code électoral de façon à énoncer les motifs justifiant un recompte 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 recompte et de préciser que les observateurs doivent être informés du recompte 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

138. La protection des droits électoraux doit être définie avec davantage de précision dans la législation. Les décisions des commissions électorales doivent être rendues dans de brefs délais. Elles doivent en outre être claires et précises et garantir une stabilité juridique⁵⁰. Le droit de faire appel en justice des décisions de l'administration électorale doit être clairement énoncé. L'article 77 régit les procédures applicables au traitement des litiges électoraux. Il établit la structure de base 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.

139. 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 clos⁵¹. **Il est recommandé** de 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. En outre, **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.

⁵⁰ 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.

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

140. En liaison avec les recommandations qui précèdent, il convient d'envisager également de modifier l'article 512².8, lequel autorise les personnes ayant le droit de séjourner dans un bureau de vote à consigner dans le journal du bureau de vote 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 512².8 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.

141. 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.