



Strasbourg, le 9 janvier 2009

CDL-AD(2009)001

Avis n° 454 / 2007

Or. angl.

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

AVIS CONJOINT
SUR LE CODE ÉLECTORAL
DE GEORGIE
tel qu'amendé en juillet 2008

adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 26^e réunion
(Venise, 18 octobre 2008)
et la Commission de Venise
lors de sa 77^e session plénière
(Venise, 12-13 décembre 2008)

sur la base des observations de
M. Klemen JAKLIC (membre, Slovénie)
Mme Maria Teresa MAURO (experte, Commission de Venise)
Mme Marla MORRY (experte, OSCE/BIDDH)

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction.....	4
II.	La législation électorale et les avis conjoints antérieurs.....	5
III.	Remarques d'ordre général.....	6
1.	LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX.....	7
	Mode de scrutin pour le Parlement	7
	Seuil de représentativité.....	7
	Circonscriptions électorales	7
	Seuil obligatoire de participation électorale.....	9
2.	DROITS DES CANDIDATS – DROIT DE VOTE.....	9
	Observations générales	9
	Privation du droit de vote.....	9
	Candidats indépendants.....	10
	Restrictions des droits des candidats.....	10
	Nombre de signatures requis	10
	Retrait d'une candidature avant l'élection	11
3.	LISTES ÉLECTORALES.....	11
	Observations générales	11
	Électeurs résidant à l'étranger.....	12
	Demandes de modification de la liste électorale	12
	Publication des listes électorales	13
	Inscription d'électeurs le jour du scrutin	13
4.	L'ADMINISTRATION ÉLECTORALE	13
	Composition, désignation et impartialité des commissions électorales.....	13
	Révocation des membres de la commission électorale	15
5.	OBSERVATEURS ACCRÉDITÉS.....	16
	Observations générales	16
	Procédures d'accréditation.....	16
	Droits des observateurs	17
6.	DISPOSITIONS RELATIVES À LA CAMPAGNE ÉLECTORALE.....	17
	Droit de faire campagne.....	17
	Achat de voix.....	17
	Utilisation d'une position officielle et de ressources administratives	18
	La campagne le jour du scrutin	19
7.	MÉDIAS.....	19
	Droit à un traitement égal en ce qui concerne la couverture médiatique	19
	Publicités électorales dans les médias.....	20
	Contrôle des médias et sanctions en cas de violations.....	20
8.	FINANCEMENT DES ÉLECTIONS.....	21
	Financement de l'administration électorale	21
	Financement des campagnes	21
	Rapports sur les comptes et les dépenses de campagne.....	23
9.	VOTE ET PUBLICATION DES RÉSULTATS DÉTAILLÉS	24
	Vote des militaires	24
	Vote mobile	25
	Information des électeurs	25
	Procédures de vote	26
	Établissement et publication des résultats	27
	Invalidation des résultats.....	27
	Recomptage des bulletins	28

10.	RECOURS	28
	Nécessité de procédures simples et claires	28
	Délai de dépôt et de traitement des recours	29
	Accès à la justice.....	30
	Solutions et sanctions	31
	Recours concernant le jour du scrutin.....	31
	Utilisation d'enregistrements vidéo.....	33
	Suivi des recours.....	33
	Remarques finales	33

I. Introduction

1. La Commission de Venise a été chargée par les autorités géorgiennes de transmettre au Parlement de Géorgie des observations et des recommandations sur le Code électoral de Géorgie tel qu'amendé en juillet 2008, en coopération étroite avec 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).

2. Bien que cet avis se fonde sur la version actuelle du Code électoral de Géorgie, il convient de noter que le rapport final de l'OSCE-BIDDH sur les élections législatives qui se sont tenues en Géorgie le 21 mai 2008 comporte une recommandation, à savoir que le Parlement promulgue un tout nouveau Code électoral dès que possible, et bien avant les prochaines élections à l'échelle nationale. Le rapport final recommande également que le nouveau Code électoral soit élaboré avec l'assistance technique d'organisations internationale, qu'il prenne en compte les recommandations passées et actuelles formulées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, dans le cadre d'un processus de consultation ouvert et transparent avec les principaux acteurs, afin d'obtenir un large consensus.

3. Le présent 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. A noter cependant que la législation électorale est la seule base permettant de tenir des élections conformément à des normes démocratiques. La mesure dans laquelle un Code électoral peut contribuer à la tenue d'élections démocratiques dépendra en grande partie de la volonté politique des pouvoirs publics et des fonctionnaires responsables de la mise en œuvre et du respect de ce Code électoral. L'éducation de la société civile et des formations politiques en matière de législation électorale, la formation effective des fonctionnaires chargés des élections et le respect de la loi par toutes les parties prenantes aux élections jouent également un rôle important dans la mise en œuvre d'élections démocratiques.

4. Le présent avis conjoint, qui se base sur la traduction non officielle en anglais du Code électoral unifié de Géorgie et de ses amendements fournis par l'OSCE/BIDDH, ne garantit pas l'exactitude de la traduction examinée, ni 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. A noter également que les actes juridiques adoptés par la CEC n'ont pas encore été traduits dans leur totalité en anglais et qu'ils ne sont donc pas pris en compte dans le présent avis. En outre, le présent avis ne relève pas toutes les incohérences et les ambiguïtés trouvées dans le Code électoral¹, dans la mesure où il vise en premier lieu à formuler des recommandations pour aider à la modification (ou à la promulgation) du Code électoral, afin de le mettre en conformité avec les normes et les meilleures pratiques internationales en matière d'élections démocratiques.

5. La présente étude se base sur les documents suivants :

¹ En 2008, à la demande des autorités géorgiennes, l'OSCE/BIDDH a élaboré un projet non officiel soulignant les écarts par rapport aux normes, les incohérences et les ambiguïtés trouvées dans le Code électoral. Si le Code électoral actuel est amendé (par rapport à la promulgation d'un nouveau Code électoral), le Parlement géorgien ou tout autre groupe de travail pertinent pourrait prendre ce projet en considération.

- *La loi organique portant adoption du Code électoral de Géorgie – telle qu'amendée le 5 juillet 2008, CDL-EL(2008)016 (ci-après « le Code électoral »).*
- *La Constitution de Géorgie – telle qu'amendée le 12 mars 2008.*
- *L'avis conjoint sur le Code électoral de Géorgie – tel qu'amendé le 24 juillet 2006 – de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, CDL-AD(2006)037.*
- *L'avis conjoint sur le Code électoral de Géorgie – tel qu'amendé le 23 décembre 2005 – de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, CDL-AD(2006)023.*
- *Document de Copenhague. Réunion de la Conférence sur la dimension humaine de l'OSCE, 29 juin 1990.*
- *Engagements existants pour des élections démocratiques dans les États participants de l'OSCE, BIDDH, Varsovie, octobre 2003.*
- *Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) Code de bonne conduite en matière électorale – lignes directrices et rapport explicatif, CDL-AD(2002)023rev.*
- *OSCE/BIDDH Resolving Elections Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System, Varsovie, 2000.*
- *OSCE/BIDDH Géorgie – Elections législatives du 21 mai 2008. Rapport final de la mission d'observation des élections.*
- *Commission de Venise – Conseil de l'Europe – Élections présidentielles extraordinaires et plébiscites en Géorgie, 2008, Rapport de mission, 8 décembre 2007 – 7 janvier 2008 Tbilissi-Géorgie, Jerome Leyraud, expert.*
- *OSCE/BIDDH Géorgie – Élections présidentielles extraordinaires du 5 janvier 2008. Rapport final de la mission d'observation des élections.*

6. *Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 26^e réunion (Venise, 18 octobre 2008) et par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008).*

II. La législation électorale et les avis conjoints antérieurs

7. La Constitution de Géorgie de 1995, telle qu'amendée, garantit les droits civils et politiques fondamentaux nécessaires pour la conduite d'élections démocratiques. La principale législation régissant les élections en Géorgie est le Code électoral unifié (ci-après le Code électoral). Le Code électoral, adopté le 2 août 2001, a été amendé depuis à de nombreuses reprises². Les autres actes juridiques se rapportant aux élections sont : la loi relative aux unions politiques de citoyens, la loi relative aux assemblées et aux manifestations, le code des infractions administratives, le code pénal, le code général de procédure administrative et les décrets et ordonnances adoptés par l'administration électorale.

² Amendements au Code électoral adoptés depuis 2002 : 25 avril 2002 – 28 novembre 2003 – 16 septembre 12 octobre, 26 novembre et 24 décembre 2004 – 22 avril, 23 juin et 9, 16 et 23 décembre 2005 – 23 juin et 24 juillet 2006, 22 novembre et 18 décembre 2007 – 21 mars et 5 juillet 2008.

8. Si le Code électoral permet de manière générale la conduite d'élections démocratiques, à la suite des amendements adoptés en mars 2008, il contient plusieurs dispositions qui ne sont pas conformes aux engagements à l'égard de l'OSCE et aux normes du Conseil de l'Europe³. Bien qu'un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH aient été prises en considération, d'autres recommandations ne le sont toujours pas et il existe des possibilités d'amélioration. Certaines dispositions du Code électoral risquent de restreindre les droits civils et politiques et devront être améliorées afin de satisfaire aux engagements et aux autres normes internationales pour des élections démocratiques. En outre, le Code électoral n'est pas bien organisé et l'on y trouve toujours des écarts par rapport aux normes, des incohérences et des ambiguïtés, ce qui a donné lieu à une insécurité juridique et à des interprétations divergentes parmi les parties prenantes, empêchant ainsi une mise en œuvre effective de la législation. Il conviendra d'y remédier afin d'améliorer le cadre juridique pour la tenue d'élections démocratiques.

9. Depuis 2002, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rendent régulièrement des avis sur le Code électoral de Géorgie (voir les références des derniers avis mentionnés dans l'introduction). En dépit des modifications apportées au Code électoral, y compris en 2007 et 2008, compte tenu des recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, plusieurs recommandations n'ont pas été prises en considération. Les autorités géorgiennes doivent par conséquent poursuivre leurs efforts louables afin de tenir compte de ces recommandations et d'améliorer ainsi le cadre électoral. Le présent avis conjoint doit par conséquent être considéré comme complémentaire aux observations et recommandations précédentes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.

10. En outre, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont eu connaissance du projet de réforme de la législation électorale élaboré par la mission de l'OSCE en Géorgie, avec le Conseil de l'Europe et le PNUD, à la demande des autorités géorgiennes. Ce projet doit être mis en œuvre en 2008 et 2009 et vise à faciliter l'élaboration d'une nouvelle législation électorale qui soit cohérente, exhaustive et compréhensible. Nous espérons que le présent avis, ainsi que les recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH aideront à la mise en œuvre de ce projet de réforme de la législation électorale.

III. Remarques d'ordre général

11. Bien que les amendements de 2007 aient globalement apporté des améliorations à la législation et pris en considération plusieurs recommandations proposées dans l'avis conjoint de 2006 adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH et dans des rapports d'observation d'élections antérieurs de l'OSCE/BIDDH, le fait de promulguer des modifications importantes à la législation électorale juste avant une élection est généralement contraire à une bonne conduite en matière électorale⁴.

12. Un amendement important introduit en 2007 prévoit que des membres de la Commission électorale centrale (CEC) soient désignés par les partis, comme l'avait demandé l'opposition. Puis, en mars 2008, un amendement a étendu la désignation

³ Enoncés principalement dans le Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE et dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, respectivement (CDL-AD(2002)023rev).

⁴ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev), surtout la Partie II, section 2.

par les partis de certains membres des commissions électorales de district (CED), spécifiquement pour les élections législatives de 2008 (en juillet 2008, cette disposition a été incorporée dans le dispositif principal du Code électoral). Conformément aux recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH et à la pratique européenne, les amendements adoptés en mars 2008 ont abaissé le nombre de signatures requis pour qu'un parti non encore représenté au Parlement puisse participer à des élections présidentielles et législatives, de 50 000 à 30 000 (article 95-10 et article 129-8-3, devenu l'article 95-26.) Le seuil pour obtenir un mandat de député a également été abaissé de 7 % à 5 % des suffrages exprimés (article 105). En outre, des dispositions ont été introduites dans le Code électoral en vue d'harmoniser la procédure d'enregistrement des observateurs nationaux et internationaux. Conformément à l'article 69-3 révisé, les organisations d'observation nationales doivent déposer une demande auprès de la commission électorale concernée 10 jours avant le scrutin (au lieu des 30 jours exigés auparavant), tandis que les organisations internationales doivent se faire enregistrer auprès de la CEC au plus tard 7 jours avant le scrutin. Bien que les procédures de recours aient été simplifiées et clarifiées dans une certaine mesure avec les amendements adoptés en mars 2008, et que la double compétence ait été supprimée, les procédures restent inutilement complexes, contradictoires et ambiguës, ce qui a continué à créer de la confusion et à empêcher leur due prise en considération. L'un des développements négatifs des amendements introduits en mars 2008 a été de permettre à des fonctionnaires de se servir de leur position pour faire campagne, ainsi que d'utiliser toute une variété de ressources publiques à des fins de campagne. En outre, le Code électoral a été amendé à l'époque afin d'inclure des modifications importantes au système électoral en vue des élections législatives.

1. LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX

Mode de scrutin pour le Parlement

13. À titre de remarque générale, **il est recommandé que tous les éléments d'un nouveau mode de scrutin pour le Parlementaire soient négociés avec les principaux partis politiques, en consultation avec les principales organisations de la société civile, en vue d'atteindre un large consensus.** À ce propos, le Parlement devrait s'intéresser aux travaux de la Commission de Venise sur le choix d'un système électoral approprié pour une démocratie émergente, en vue d'assurer un équilibre optimal entre une véritable représentation et la stabilité du gouvernement⁵.

Seuil de représentativité

14. Conformément à l'avis conjoint antérieur adopté en mars 2008, le seuil pour se voir attribuer des sièges au Parlement a été abaissé de 7 % à 5 % des suffrages exprimés (article 105-6). Cette disposition a également été amendée de façon à préciser que les votes invalides ne doivent pas être pris en considération pour calculer la valeur du seuil.

Circonscriptions électorales

15. L'article 15-1 a été en grande partie modifié à la suite des amendements adoptés en mars 2008. Il prévoit que 75 circonscriptions électorales uninominales soient

⁵ Voir le rapport sur les systèmes électoraux : Tableaux de l'offre et critères de choix (CDL-AD(2004)003) (notamment la Section 4 : Quelques considérations sur la situation spécifique des démocraties émergentes).

formées pour les élections législatives au scrutin majoritaire et que normalement, toutes les collectivités territoriales autonomes représentent des circonscriptions électorales majoritaires uninominales. L'exception est Tbilissi (10 circonscriptions) et les communes d'Eredvi et Kurta, qui représentent une circonscription électorale majoritaire. L'article précise que les communes d'Azhara et de Tighvi ne forment pas de circonscriptions électorales majoritaires indépendantes. Lors des élections législatives qui se sont tenues en mai 2008, comme la CEC et les tribunaux l'avaient ordonné, les deux communautés ont été autorisées à élire des candidats désignés au scrutin majoritaire qui se présentaient dans d'autres unités électorales, en étant associés pour ce faire à deux circonscriptions préexistantes. Pour des raisons de clarté, **il est recommandé que le Code électoral précise comment ces deux communes doivent élire la composante majoritaire des élections législatives.**

16. L'article 15-6 et l'article 29-1-e disposent que la CEC forme les circonscriptions électorales et en définit les limites. Or, la loi ne précise pas les critères devant être utilisés pour former des circonscriptions électorales et n'exige pas que les circonscriptions uninominales soient de taille égale ou comparable, ce qui ne permet pas de garantir l'un des principaux principes des droits électoraux, à savoir l'égalité de suffrage⁶. Pour garantir l'égalité de suffrage, dès lors que les élections ne se déroulent pas dans une circonscription unique, les circonscriptions doivent être délimitées de telle sorte que les sièges représentant les citoyens au Parlement sont répartis de manière égale entre les circonscriptions, conformément à un critère de répartition spécifique. La même règle s'applique aux élections locales et régionales. Par exemple, lors des dernières élections législatives, le nombre d'électeurs dans les différentes circonscriptions électorales, qui correspondent, comme c'est la règle, aux unités administratives, allait d'environ 6 000 à 140 000. De telles différences en ce qui concerne le nombre d'électeurs constitue un déni, dans la pratique, du droit à l'égalité de suffrage.

17. Il est recommandé que le Code électoral exige l'existence de circonscriptions uninominales de taille égale ou comparable et qu'il précise comment les circonscriptions électorales doivent être organisées dans le cadre des élections locales, régionales et législatives. Le Code devrait prévoir la fréquence, les critères et le degré de participation des citoyens à l'organisation des circonscriptions électorales, ainsi que l'autorité qui se prononcera en dernier ressort sur le plan final de découpage des circonscriptions. Les unités électorales doivent être délimitées de façon à ce que chaque unité comporte environ le même nombre d'électeurs. Une combinaison appropriée de ces critères de répartition est envisageable. Le découpage n'empêche pas de prendre en considération des critères de commodité et d'accessibilité pour les électeurs, y compris la délimitation de frontières administratives pré-existantes. L'écart maximal admissible par rapport au critère de répartition adopté ne devrait pas dépasser 10 % et en tout état de cause pas plus de 15 %, sauf circonstances exceptionnelles⁷. Le Code devrait également préciser dans quelles circonstances la taille de l'unité électorale peut s'écarter des critères établis. Idéalement, le Code devrait disposer que les personnes ou les organismes chargés du découpage des unités électorales sont neutres, indépendants et impartiaux. Le Code devrait également disposer que la décision finale sera fondée sur une proposition transparente, avec la plus grande contribution et participation possibles des citoyens dans le processus de délimitation des unités électorales. Cette délimitation doit se faire bien avant

⁶ Le paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 engage les Etats participants de l'OSCE à « garantir l'universalité et l'égalité de suffrage à tous les citoyens adultes ».

⁷ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I.2.2.

les élections, le redécoupage des circonscriptions avant chaque élection devrait être évité, afin de prévenir tout risque de charcutage électoral à des fins partisans.

18. Il convient que les Etats démocratiques adoptent des critères simples et des procédures faciles à mettre en œuvre en vue de délimiter les circonscriptions électorales. La meilleure solution **serait que la CEC soumette d'abord la question à une commission** comprenant des membres indépendants et de préférence un géographe, un sociologue, une représentation équilibrée des partis et, le cas échéant, des représentants des minorités nationales. **Le Code électoral devrait disposer que le Parlement statue ensuite sur la base des propositions de la commission, avec une possibilité de recours.**

Seuil obligatoire de participation électorale

19. Ainsi que cela avait été demandé dans l'avis conjoint antérieur, le seuil minimal requis en termes de participation pour un deuxième tour d'élection présidentielle a été supprimé de l'article 87 en novembre 2007. C'est un développement positif, dans la mesure où le seuil obligatoire de participation électorale qui prévalait jusqu'alors avait créé la possibilité d'un cycle sans fin d'élections invalidées.

2. DROITS DES CANDIDATS – DROIT DE VOTE

Observations générales

20. Selon un principe universel, tout citoyen a 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 la libre expression de la volonté des électeurs et 3) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays⁸. Or, le Code électoral de Géorgie ne respecte pas pleinement ces principes fondamentaux, puisqu'il comporte des dispositions qui, de manière inacceptable, privent certaines personnes du droit de vote, restreignent les droits des candidats et empêchent des candidats élus de terminer leur mandat.

Privation du droit de vote

21. L'article 5-2 dispose notamment qu'une personne placée dans un établissement pénitentiaire en exécution d'une décision de justice n'est pas habilitée à prendre part aux élections. Il y a donc privation du droit de vote en cas de condamnation, quelle que soit la nature de l'infraction. Le droit de vote est un droit de l'homme fondamental, ce qui signifie que seules des condamnations pour une infraction grave peuvent entraîner la suspension du droit de vote⁹. **Il est par conséquent recommandé que l'article 5 soit amendé de façon à ce que seules les personnes condamnées pour des délits graves soient privées du droit de vote.** Il conviendrait de préciser ce qui constitue un délit grave, comme la durée de la peine ou la gravité de l'infraction.

⁸ Voir par ex., l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I.

⁹ 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 européenne des droits de l'homme. (*Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), requête n° 74025/01, 6 octobre 2005.)

Candidats indépendants

22. La Constitution géorgienne (article 50) et le Code électoral (article 93) ne prévoient pas la possibilité pour des candidats indépendants de se présenter à des élections législatives ; seuls les partis politiques et les coalitions électorales peuvent désigner des candidats. En revanche, un groupe d'initiative d'au moins 5 électeurs peut désigner un candidat à des élections présidentielles et locales (respectivement les articles 81 et 119.) Le fait d'interdire à des candidats indépendants de se présenter est contraire au principe selon lequel les pays doivent respecter le droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, sans discrimination¹⁰. **Il est donc recommandé que les dispositions relatives aux conditions pour briguer un mandat de député, à la fois dans la Constitution et dans le Code électoral, soient amendées de façon à permettre à des candidats indépendants de participer aux élections législatives.**

Restrictions des droits des candidats

23. S'agissant des articles 92 et 107¹ du Code électoral, comme cela a été souligné dans l'avis conjoint précédent¹¹, la perte du mandat après l'élection ne doit pas se fonder sur un test de dépistage de la toxicomanie, et une restriction fondée sur des raisons de santé, sans apporter la preuve que la personne ne peut mener à bien son mandat, équivaut à une discrimination pour des raisons de santé¹². En outre, les candidats qui obtiennent le nombre nécessaire de voix requis par la loi devraient être 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 conformément à la loi et aux procédures parlementaires et constitutionnelles démocratiques¹³. **Il est par conséquent recommandé de supprimer ces articles du Code électoral.**

24. L'article 111 crée une incompatibilité entre le fait d'exercer un mandat de député et de se porter candidat à des élections locales d'une collectivité territoriale autonome. Comme cela été observé dans l'avis conjoint précédent, cette restriction est excessive. S'il est largement accepté que des mesures contre le cumul de mandats élus puissent obliger une personne investie de deux mandats à renoncer à l'un d'entre eux, après son élection, une telle restriction ne devrait pas s'appliquer aux candidatures. **Il est recommandé que cette disposition soit amendée en conséquence.**

Nombre de signatures requis

25. Comme cela a été souligné dans l'avis conjoint précédent¹⁴, il est recommandé que le nombre de signatures requis pour qu'un candidat puisse se présenter soit abaissé. Dans les amendements adoptés en mars 2008, cette recommandation a été mise en œuvre pour les candidats à l'élection présidentielle et pour les partis n'ayant pas encore de représentants au Parlement et souhaitant participer aux élections législatives (nombre abaissé de 50 000 à 30 000), mais pas dans le cadre des élections locales. **Il est par conséquent recommandé que le seuil pour les élections locales (article 117-3) soit amendé dans le même sens.**

¹⁰ Document de Copenhague de l'OSCE, par. 7.5.

¹¹ CDL-AD(2006)037, par. 25 et 26.

¹² Le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I. 1.1., explique les règles et les exceptions s'agissant de l'éligibilité.

¹³ Notamment en vertu de l'article 7.9 du Document de Copenhague.

¹⁴ CDL-AD(2006)037, par. 37 à 41.

26. L'avis conjoint précédent avait également commenté la méthode utilisée pour vérifier les signatures recueillies à l'appui d'une candidature, et recommandé que l'article 42 soit amélioré¹⁵. En dépit des amendements apportés s'agissant des dispositions concernées, **il est recommandé que la procédure de vérification des signatures visée à l'article 42 soit amendée afin de résoudre les difficultés signalées dans l'avis conjoint précédent.**

Retrait d'une candidature avant l'élection

27. L'article 100 dispose qu'un candidat peut décider ne plus se présenter à une élection parlementaire et qu'un parti peut renoncer à présenter un candidat à une élection parlementaire, au plus tard deux jours avant le scrutin. L'article 84-4 dispose que les candidats à l'élection présidentielle peuvent retirer leur candidature au plus tard à 12 heures la veille du scrutin. Ces délais sont trop courts, à cause du risque réel d'erreur humaine ou de fraude si la modification des bulletins est apportée à la main. **Comme il est recommandé dans l'avis conjoint précédent¹⁶, il conviendrait de fixer un délai plus raisonnable, qui expirerait avant l'impression des bulletins de vote. En outre, il serait nécessaire d'instaurer une procédure officielle de retrait de candidature pour tous les types d'élections (articles 84, 100 et 121), qui préciserait bien quelles mesures (y compris les décisions des commissions électorales), sont nécessaires pour que le retrait soit effectif.**

28. Dans le droit-fil de l'avis conjoint précédent, l'article 106-9 a été amendé en mars 2008 de façon à disposer qu'en cas de retrait d'un député élu dans une circonscription au scrutin majoritaire, des élections partielles sont organisées¹⁷. Or, l'avis recommandait également que l'article 106-7 soit amendé dans le même sens, à savoir de prévoir une élection partielle, mais cet amendement n'a jamais été promulgué. **Il est une fois de plus recommandé que l'article 106-7 soit amendé en conséquence.**

3. LISTES ÉLECTORALES

Observations générales

29. L'exactitude et la mise à jour régulière des listes électorales sont d'une importance cruciale pour la tenue d'élections démocratiques. Si certains électeurs sont absents des listes, s'il y a des erreurs au niveau de leur inscription et si d'autres personnes sont inscrites plusieurs fois, cela porte atteinte aux principes de l'universalité et de l'égalité du suffrage. La CEC est responsable de la tenue d'un registre des électeurs centralisé et informatisé (article 9-4.) Le Code électoral prévoit que l'exactitude de la liste électorale générale se fonde sur les renseignements communiqués à intervalles réguliers par divers organismes locaux et gouvernementaux (article 9-5 et 9-6.) Les formations politiques, les organisations d'observateurs et les électeurs ont la possibilité de vérifier publiquement la liste électorale préliminaire et de demander à la faire rectifier (article 9-7). La liste électorale générale finale est rendue publique (article 9-13).

30. Or, la conformité apparente des dispositions juridiques régissant les listes électorales n'a pas permis d'établir un registre électoral qui puisse être considéré

¹⁵ CDL-AD(2006)037, par. 69 à 72.

¹⁶ CDL-AD(2006)037, par. 73.

¹⁷ CDL-AD(2006)037, par. 75 et 76.

comme suffisamment adéquat. Malgré les efforts entrepris par l'administration électorale en vue d'améliorer la liste électorale au cours des dernières années, il existe toujours des inexactitudes auxquelles il conviendrait de remédier. Pendant les élections législatives de 2008, un certain nombre d'électeurs se sont vus refuser le droit de voter parce que leur nom ne figurait pas sur la liste électorale. De nombreux acteurs se sont également plaints, ce qui a été confirmé par des observateurs et l'administration électorale, de ce que les listes comportaient un trop grand nombre de personnes décédées, des inscriptions multiples et des adresses d'électeurs fictives. Des cas de personnes ayant changé d'adresse d'inscription la veille du scrutin dans des circonscriptions électorales très disputées ont également été rapportés. Dans la pratique, la procédure d'inscription laisse à désirer parce qu'il faudrait en permanence un niveau suffisant d'engagement, de compétence et de coordination des organismes chargés de l'établissement des listes électorales. **Il est une fois de plus recommandé que toutes les autorités géorgiennes concernées mettent tout en œuvre, dans le cadre d'une approche intégrée, pour établir un registre électoral fiable.** Il est conseillé aux autorités concernées, à qui le Code électoral fait obligation de communiquer des informations mises à jour sur les électeurs à la CEC, particulièrement le registre de l'état civil, de mettre en place un logiciel afin de communiquer ces données par le biais d'un système intégré.

Électeurs résidant à l'étranger

31. L'article 5 prévoit de manière générale que tous les citoyens géorgiens âgés d'au moins 18 ans ont le droit de voter. Il n'y a pas d'exigences en termes de résidence, ce qui signifie que même les citoyens géorgiens résidant à l'étranger, quelle que soit la date à laquelle ils ont quitté le pays, peuvent voter. Le fait de permettre à des personnes non résidentes de prendre part à une élection n'est pas contraire aux normes démocratiques ni à la pratique internationale. Pour les élections présidentielles et législatives, des bureaux de vote sont établis en dehors de la Géorgie par la CEC (article 16).

32. Afin de réduire les risques que des personnes puissent voter à la place d'électeurs de l'étranger inscrits sur la liste électorale, l'article 9-2-e prévoit que l'annotation « inscrit au registre consulaire » soit portée sur la liste électorale pour les personnes vivant à l'étranger et « à l'étranger » pour les personnes résidant à l'étranger sans être inscrites au registre consulaire. Or, dans la pratique, l'exactitude de la liste électorale n'était apparemment pas suffisante sur ce point. **Il est par conséquent recommandé que le Code électoral prévoie de meilleures garanties pour éviter que des personnes puissent voter à la place d'électeurs résidant à l'étranger, et que la CEC veille à ce que les annotations appropriées soient portées sur la liste électorale.**

Demandes de modification de la liste électorale

33. Les paragraphes 7 à 10 de l'article 9 énoncent les procédures applicables lorsqu'un électeur veut faire corriger la liste électorale. La procédure n'est cependant pas suffisamment claire. Par exemple, aux termes des paragraphes 7 et 8, « en cas d'inexactitude [dans la liste électorale] » l'électeur peut « demander à ce que des modifications soient apportées aux données relatives aux électeurs et aux listes électorales au plus tard 16 jours avant le jour du scrutin » et « l'administration électorale rectifie la liste électorale ». Bien que les CED soient apparemment les instances à qui ces demandes doivent être adressées (paragraphe 8), la disposition ne l'indique pas explicitement. Autre défaut de cette procédure, le paragraphe 10 prévoit la possibilité pour un électeur de faire appel de la décision de la CED devant

un tribunal « dans un délai de 24 heures à compter du moment où elle a été rendue ». Conformément aux normes juridiques applicables, le délai pour introduire un recours commence à courir à compter du jour où l'intéressé reçoit par écrit une décision, et non du jour où elle est rendue, ceci afin de garantir qu'un plaignant ne sera pas privé du droit de recours en raison d'un retard à lui communiquer la décision. **Il est par conséquent recommandé que la procédure prévue à l'article 9 pour présenter une demande de rectification des données figurant dans la liste électorale ou visant à ajouter ou à supprimer un nom de la liste électorale, soit clarifiée et amendée comme indiqué ci-avant.**

Publication des listes électorales

34. L'article 9-13 dispose que « la Commission électorale centrale et les commissions électorales concernées veilleront à garantir la publicité et l'accessibilité de la liste électorale générale conformément aux procédures établies par la législation géorgienne ». **Il est recommandé, pour plus de clarté, plutôt que de se référer de manière générale à la « législation géorgienne », de se référer dans cet article aux dispositions numérotées pertinentes.** En outre, pour contribuer à la mise à jour de la liste électorale, **il est recommandé que l'article 9 prévoie que la liste électorale est conservée dans les locaux de la commission électorale pour vérification (comme le requiert l'article 66-2-a), et qu'elle est également publiée dans les langues minoritaires, particulièrement dans les régions où d'autres matériels électoraux sont produits dans des langues minoritaires.**

Inscription d'électeurs le jour du scrutin

35. Les amendements adoptés en novembre 2007 ont intégré une disposition transitoire (article 129⁷) permettant à des électeurs de s'inscrire le jour du scrutin, laquelle a été mise en œuvre lors des élections présidentielles de 2008. Dans les amendements adoptés en mars 2008, cette disposition a été supprimée et il n'y a pas eu d'inscriptions le jour du scrutin pendant les élections législatives de 2008. **C'est un changement positif. Il est donc recommandé de poursuivre et d'intensifier les efforts visant à améliorer la liste électorale, sachant que l'exactitude et la mise à jour régulière de la liste électorale contribuent à la transparence du processus électoral, et d'éviter le recours aux inscriptions le jour du scrutin lors des prochaines élections.**

4. L'ADMINISTRATION ÉLECTORALE

Composition, désignation et impartialité des commissions électorales

36. Actuellement, la CEC compte 12 membres et le président. La candidature du président et de 5 de ses membres est présentée par le Président géorgien et approuvée par le Parlement, les 7 autres membres étant désignés par les partis politiques, comme le prescrit l'article 26-1. Cette disposition, qui prévoit que 7 membres sont désignés par les partis politiques, a été introduite dans la législation en novembre 2007, en réponse aux demandes exprimées par les partis d'opposition. Si le Président et la majorité parlementaire représentent les mêmes intérêts politiques (comme c'est le cas actuellement), cette méthodologie utilisée pour la formation et la composition de la CEC attribue au parti au pouvoir un rôle dominant dans le choix de la majorité des membres de la CEC (7 sur 13), ce qui risque de porter atteinte à l'indépendance de l'administration électorale. La voix du président de la commission reste décisive en cas de répartition égale des suffrages

(article 22-8). L'avis conjoint précédent¹⁸ avait recommandé de supprimer cette disposition, à la fois parce qu'elle donne une voix prépondérante au parti politique qui contrôle la procédure de désignation du président de la commission, et parce qu'elle risque d'entamer la confiance des citoyens dans l'administration électorale si les décisions sont adoptées de la sorte. Les personnes occupant des positions dirigeantes au sein de l'ensemble des commissions électorales (à l'exception du président de la CEC) sont élues à la majorité de la commission réunie au complet, un minimum de deux membres étant requis pour présenter un candidat (article 22-1¹ et 22-2¹). Comme cela a été dit, le président de la CEC est élu par le Parlement, sur proposition du Président.

37. L'article 27.3 dispose que le Président de la Géorgie formera une « commission de concurrence » pour traiter les demandes de candidature à la présidence de la CEC et des 5 membres. **Il est recommandé, pour plus de transparence, que cette disposition soit amendée de façon à préciser les procédures applicables à la désignation des membres de cette commission de concurrence, notamment le nombre de membres de la commission, leurs compétences professionnelles et les critères de sélection.**

38. Dans un amendement de juillet qui mérite d'être salué, la composition de la CED permet désormais la représentation des partis politiques. Ces amendements prévoient également une révision de l'article 18-5, aux termes duquel les membres de la CEC et des CED (à l'exception de ceux désignés par un parti) devaient présenter un certificat d'agent de l'administration électorale. Avec cet amendement, l'obligation de présenter un certificat a été étendue aux membres désignés par les partis politiques. C'est un pas positif vers une professionnalisation de l'ensemble de l'administration électorale. Or, comme cela a été dit dans l'avis conjoint précédent, 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. Il conviendrait par conséquent d'améliorer la transparence de ce processus de certification**¹⁹.

39. Il convient de souligner que les normes internationales ne prévoient pas de modèle spécifique de composition des commissions électorales, à aucun niveau, y compris au niveau central. Elles insistent plutôt sur l'importance de parvenir à un large consensus politique sur le modèle choisi pour la composition des commissions à tous les niveaux de l'administration. Quel que soit le mode de composition choisi pour une commission électorale, la législation électorale devrait garantir que les commissions électorales sont établies et fonctionnent de manière indépendante et que ses membres agissent de manière impartiale²⁰. De plus, dans la pratique, la commission et ses membres devraient respecter ces normes. Bien que le Code électoral de Géorgie constitue un cadre pour que de tels principes soient appliqués, la législation peut être améliorée sur certains points afin que ces normes soient mieux garanties (voir commentaires et recommandations ci-après). De surcroît, lors des dernières élections en Géorgie, les garanties d'indépendance de l'administration électorale et l'impartialité de ses membres prévues dans la législation n'ont pas été mises en pratique, en dépit des modifications importantes apportées récemment à la composition des commissions électorales.

¹⁸ CDL-AD(2006)037, par. 91.

¹⁹ Pour plus de détails, voir CDL-AD(2006)037, par. 85.

²⁰ Engagements existants pour des élections démocratiques dans les États participants de l'OSCE, par. 4 ; Code de bonne conduite en matière électorale, II. 3. 1.

40. Aux termes de l'article 17-1, l'administration électorale de Géorgie est un organisme administratif indépendant et aux termes de l'article 19-3, les membres des commissions électorales ne représentent pas ceux qui les ont désignés ou élus et doivent exercer leurs fonctions d'une manière indépendante, en étant uniquement soumis à la Constitution géorgienne et à la loi. La mission première de la CEC est de veiller à la tenue des élections, de contrôler la mise en œuvre du Code électoral dans l'ensemble du pays et de veiller à l'uniformité de son application conformément au Code (article 29-1-a.)

41. Comme cela a été noté dans les rapports de l'OSCE/BIDDH sur les élections présidentielles et législatives de 2008, **il est indispensable de renforcer les compétences professionnelles des membres de la commission électorale**, quel que soit leur mode de désignation, **si l'on veut que l'administration puisse s'acquitter de son mandat de manière effective**. Les commissaires électoraux, qu'ils soient désignés ou non par un parti, doivent agir de manière impartiale et conformément à la loi. Le Code électoral devrait inclure des sauvegardes (restrictions) contre la domination d'un parti politique dans les positions dirigeantes des commissions, à tous les niveaux, et prévoir que le président de la CEC est élu par les membres de la CEC (pas seulement par le Président et le Parlement), à la suite d'une large consultation de l'ensemble des forces politiques. Il conviendrait d'envisager un nombre moins important de membres approuvés par le Parlement sur proposition du Président, afin de supprimer la majorité *de facto* du parti au pouvoir et d'avoir à la place des professionnels non affiliés, désignés par consensus par tous les autres membres. La loi devrait également prévoir qu'au moins un membre de la CEC est issu du système judiciaire. Elle devrait également stipuler que tous les membres de la CEC, y compris ceux désignés par les partis politiques, ont des compétences en matière électorale (magistrats, juristes, politicologues, mathématiciens ou autres personnes connaissant bien les questions électorales). Le Code électoral devrait prévoir que les membres de la CEC reçoivent une formation standardisée sur le droit électoral et les questions électorales, y compris sur les meilleures pratiques, afin de garantir l'existence d'un système de recours efficace²¹.

Révocation des membres de la commission électorale

42. Normalement, il ne peut y avoir de révocation discrétionnaire des membres d'une commission électorale, car cela jette des doutes sur leur indépendance²². Une révocation pour faute disciplinaire est admissible, mais les motifs de révocation doivent alors être formulés clairement et restrictivement dans la loi. En vertu des articles 21-1¹ et 21-2¹ (tel qu'amendés en juillet 2008), le Parlement peut mettre fin de manière anticipée au mandat de membres de la CEC non désignés par un parti ; la commission électorale de niveau supérieur peut mettre fin de manière anticipée au mandat de membres de CED et de CES non désignés par un parti ; et les tribunaux peuvent révoquer de manière anticipée des membres de la commission désignés par un parti. Or, ces dispositions ne précisent pas les motifs susceptibles d'être invoqués pour procéder à de telles révocations. **Il est par conséquent recommandé que le Code électoral protège explicitement les membres de la commission électorale d'une révocation arbitraire – en précisant les motifs pouvant justifier une telle révocation.**

²¹ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II. 3.1.

²² Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II. 3.1.

5. OBSERVATEURS ACCRÉDITÉS

Observations générales

43. En vue d'accroître la crédibilité du processus électoral et la confiance des citoyens dans les résultats, un État a tout intérêt à conduire des élections de la manière la plus transparente possible. A cet égard, il est fondamental de garantir l'accès aux réunions de la commission électorale et aux bureaux de vote le jour du scrutin, à la fois aux médias et aux observateurs accrédités. Aussi bien les observateurs nationaux que les observateurs internationaux doivent pouvoir participer aussi largement que possible à l'observation des élections. Pour l'essentiel, le Code électoral aborde de manière appropriée la question de la transparence, en accordant aux observateurs un grand nombre de droits et en donnant pour mission aux commissions électorales de préparer et de conduire les élections d'une manière transparente, ainsi que de prévoir l'accès aux médias (articles 65 à 72).

Procédures d'accréditation

44. L'un des développements positifs des amendements de mars 2008 a été d'aligner la procédure d'enregistrement applicable aux observateurs nationaux sur celle appliquée aux observateurs internationaux. L'article 69 stipule qu'une organisation d'observation nationale doit se faire enregistrer auprès de la commission électorale concernée 10 jours avant le scrutin (et non plus 30 jours comme l'exigeait auparavant l'ancien code), tandis que les organisations internationales doivent se faire enregistrer auprès de la CEC au moins 7 jours avant le scrutin.

45. Bien qu'aux termes du Code électoral, les observateurs nationaux soient autorisés à observer une élection à tous les échelons de l'administration électorale (article 69-7¹), les badges des observateurs nationaux doivent indiquer le nom et le nombre de circonscriptions électorales et de bureaux de vote qu'ils ont déclaré vouloir observer (article 69-9). Bien qu'il soit possible pour les organisations nationales de se faire enregistrer pour l'observation de l'ensemble du territoire national, cette obligation d'indiquer au préalable les circonscriptions et les bureaux de vote qui seront observés est une exigence inutile qui risque d'être appliquée de manière restrictive et de porter atteinte à l'efficacité de l'observation. Quant aux organisations internationales, elles n'ont pas l'obligation de préciser où elles ont l'intention d'observer les élections et le badge des observateurs indique qu'ils ont le droit d'observer tout bureau de vote de leur choix dans toutes les circonscriptions (article 69-10.) **Il est recommandé que le Code électoral soit amendé de telle sorte que les organisations nationales ne soient plus obligées de préciser à l'avance les bureaux de vote qu'elles ont l'intention d'observer.** L'observation des élections doit pouvoir se faire de manière inopinée et les organisations nationales devraient pouvoir décider par elles-mêmes des lieux où elles veulent observer la procédure électorale sans aucune restriction. **En outre, la disposition relative à la procédure d'enregistrement pour les observateurs d'organisations nationales devraient être alignée sur la procédure appliquée aux organisations internationales**, y compris s'agissant de leur enregistrement au seul niveau de la CEC, des délais pour se faire enregistrer et de la décision, autant de points qui devraient être alignés sur ceux applicables aux organisations internationales, sans avoir à communiquer à l'avance les endroits qui seront observés. En outre, il devrait être indiqué sur le badge des observateurs nationaux qu'ils sont autorisés à observer

toutes les CES, les CED ou la CEC. Il conviendrait également d'établir des critères d'enregistrement clairs et objectifs.

Droits des observateurs

46. Il est important que le Code électoral soit clair et précis concernant les droits des observateurs. L'article 70 énonce les différents droits des observateurs. Bien qu'il prévoie le droit d'introduire un recours auprès d'une CES au sujet des procédures de vote et du décompte des voix ou auprès d'une commission ou d'un tribunal d'instance supérieure en ce qui concerne des actes d'une commission électorale, cette disposition ne prévoit pas explicitement le droit des observateurs d'introduire un recours au sujet de violations des règles relatives à la campagne, telles que des restrictions à des activités de campagne et à la couverture médiatique, ou toute autre violation du droit électoral pendant la période pré-électorale. Cette disposition ne prévoit pas non plus explicitement le droit des observateurs à observer tous les aspects de la procédure électorale au sein des CED pendant la publication des résultats, ce qui a posé des problèmes pendant les élections présidentielles et législatives de 2008. **Il est par conséquent recommandé que l'article 70 soit amendé de façon à prévoir explicitement que les observateurs accrédités peuvent faire valoir les droits susmentionnés.**

47. En outre, il est recommandé que le Code électoral interdise explicitement tout type d'obstruction par toute personne ou fonctionnaire que ce soit des travaux autorisés des observateurs accrédités et des représentants des partis, qu'il s'agisse d'intimidations, de pressions, d'entraves à une observation effective ou d'atteinte portée au droit de recours. Le Code devrait prévoir des sanctions spécifiques pour ces violations, ou des sanctions devraient être prévues dans le Code pénal.

6. DISPOSITIONS RELATIVES À LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

Droit de faire campagne

48. L'article 73-5-f continue d'interdire explicitement aux étrangers de prendre part à la campagne. L'avis conjoint précédent mettait en garde que 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) »²³. C'est la raison pour laquelle l'article 73-5 semble contraire aux articles 1, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce sont là des sujets de préoccupation importants auxquels il n'a pas été remédié par un amendement. **Il est par conséquent recommandé que l'article 73-5-f soit amendé afin de remédier à cette lacune.**

Achat de voix

49. L'article 73-9 interdit ce qu'il est convenu d'appeler « l'achat de voix », une restriction importante à la garantie de la norme démocratique de la libre expression de la volonté des électeurs. Lors des élections législatives de 2008, cette disposition relative à l'achat de voix a été souvent interprétée par les tribunaux, qui en ont ignoré à la fois la lettre et l'esprit et ont porté atteinte à cette norme démocratique fondamentale. Les tribunaux ont eu une interprétation large de cette disposition, ce qui a permis à des candidats et à des membres de leur état major d'exercer une

²³ CDL-AD(2006)037, par. 99.

pression sur les électeurs par l'achat de voix²⁴. A la lumière de ces décisions de justice, **il est recommandé que l'article 73-9 soit révisé de façon à renforcer plus clairement et plus largement l'interdiction de l'achat de voix par des personnes, qu'il s'agisse de particuliers, de fonctionnaires, de dirigeants ou de membres de l'état major d'un candidat, et qu'il prévoie une sanction en cas de non-respect de cette interdiction.**

Utilisation d'une position officielle et de ressources administratives

50. Premièrement, l'article 76-1, permet l'utilisation de ressources administratives à des fins de campagne – c'est-à-dire que cette disposition permet d'utiliser des bâtiments, des moyens de communication et des véhicules publics, à condition qu'un accès égal soit accordé à tous les candidats. A cet égard, cette disposition semble respecter le principe de l'égalité des chances. Or, cette disposition n'a pas pu être mise en œuvre dans la pratique en raison d'un accès plus facile du parti au pouvoir à différents équipements et ressources, comme des téléphones, des ordinateurs, des véhicules, etc. En outre, le paragraphe 2 de l'article 76 permet aux fonctionnaires d'utiliser leurs véhicules de fonction à des fins de campagne.

51. Deuxièmement, l'article 76-2¹ permet aux « fonctionnaires politiques²⁵ » d'associer des activités de campagne pour (ou contre) des candidats à l'exercice de leurs fonctions publiques, ce qui brouille la ligne entre l'Etat et les partis politiques. Ces dispositions ne sont pas conformes aux engagements pris à l'égard de l'OSCE²⁶. Bien que l'article 76¹ interdise aux fonctionnaires (et non aux « fonctionnaires politiques ») d'utiliser leur position officielle à des fins de campagne, lors des élections législatives de 2008, l'administration électorale et les tribunaux ont interprété de manière très étroite ce qui constitue le fait de mener une campagne, ce qui a permis à des fonctionnaires de participer à certains niveaux de la campagne dans l'exercice de leurs fonctions. En outre, pendant les élections présidentielles et législatives de 2008, certaines initiatives du gouvernement ont coïncidé avec des activités de campagne.

52. Il est par conséquent recommandé de réexaminer l'amendement adopté en mars 2008 permettant aux « fonctionnaires politiques » d'associer des activités de campagne à leurs fonctions. De même, aucune initiative du gouvernement ne doit être mêlée à des activités de campagne. Ces interdictions sont nécessaires afin d'éviter toute atteinte à l'égalité des chances des candidats et de garantir la mise en œuvre du paragraphe 5.4 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE.

53. Le Code électoral devrait aussi interdire l'utilisation directe ou indirecte de tous types de ressources administratives – financières, matérielles, techniques et humaines – à des fins de campagne par des candidats, des fonctionnaires ou d'autres acteurs de la campagne.

²⁴ Pour plus de détails sur les interprétations de ces décisions de justice au cours des élections législatives de 2008, voir le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives de 2008 en Géorgie.

²⁵ Aux termes du Code électoral, on entend par « fonctionnaires politiques » notamment le Président, les ministres, les vice-ministres, les députés et les hauts fonctionnaires des autorités locales. Les différents acteurs ont des interprétations divergentes quant à la question de savoir si les autres fonctionnaires sont juridiquement considérés comme des fonctionnaires politiques.

²⁶ Voir les paragraphes 5.4 et 7.6 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE, le premier appelant à une séparation claire entre l'Etat et les partis politiques et le second enjoignant l'Etat à « fournir... les garanties juridiques pour permettre aux [partis politiques] de se concurrencer les uns les autres sur la base d'un traitement égal devant la loi et les autorités »

54. En outre, il est recommandé que le Code électoral prévoit que toutes les dispositions restrictives en matière de campagne, comme l'achat de voix et le fait que des fonctionnaires ou des « fonctionnaires politiques » fassent campagne, prennent effet à l'annonce des élections.

La campagne le jour du scrutin

55. Il est inhabituel que le Code électoral ne prévoit pas une interdiction générale de faire campagne le jour du scrutin dans et autour des bureaux de vote. La seule interdiction en termes de délais est l'interdiction des activités de campagne inscrite à l'article 73-3, lequel interdit la diffusion de publicités électorales gratuites et/ou payantes à la télévision dans les 24 heures précédant la date du scrutin. Une influence indue au cours des dernières 24 heures avant une élection peut être exercée dans divers contextes, qu'il s'agisse d'agitation sur le lieu de vote ou à proximité du lieu de vote ou de porte à porte effectué le jour du scrutin. En règle générale, l'interdiction de faire campagne le jour du scrutin permet aux électeurs de réfléchir plus facilement au choix politique qu'ils vont effectuer. Pendant les élections législatives de 2008, des activités et des matériels de campagne ont en fait été observés le jour du scrutin à la fois à l'intérieur et à proximité des bureaux de vote. **Il est par conséquent recommandé que le Code électoral intègre une interdiction générale contre tout type d'activité de campagne au cours des 24 heures précédant les élections.** Il est intéressant de noter que le code des infractions administratives (article 174⁵), prévoit une amende en cas de campagne le jour du scrutin, mais qu'il n'existe pas de disposition correspondante substantielle dans le Code électoral qui interdise de faire campagne le jour du scrutin. Il faudrait au minimum interdire toute activité de campagne et les matériels de **campagne dans et autour des bureaux de vote le jour du scrutin.**

7. MÉDIAS

Droit à un traitement égal en ce qui concerne la couverture médiatique

56. Les dispositions régissant l'activité des médias pendant les campagnes électorales figurent aux articles 73 et 73¹. Comme l'indiquait l'avis conjoint précédent, bien que ces dispositions paraissent offrir un bon cadre pour garantir aux candidats une campagne équitable, elles posent problème en ce que ces derniers doivent remplir certaines conditions avant de bénéficier du droit à un traitement équitable s'agissant de l'attribution des temps d'antenne. Les recommandations énoncées dans l'avis conjoint précédent pour remédier à ce problème n'ont pas encore été mises en œuvre par une révision de ces dispositions. Par conséquent, l'analyse et les recommandations du précédent avis conjoint restent les mêmes²⁷.

57. Les conditions pour faire campagne ont été mises en place par l'article 73¹, qui énonce les règles spécifiques applicables aux « candidats qualifiés ». D'après ces dispositions, il appartient aux radiodiffuseurs de déterminer si un candidat peut ou non bénéficier gratuitement de temps d'antenne. Il est recommandé d'établir des critères légaux, plutôt que de laisser une telle décision aux radiodiffuseurs, ces dispositions étant susceptibles de se traduire par des refus injustifiés et des incohérences dans leur application. **Il est recommandé de procéder à une révision approfondie de l'article 73¹ afin de remédier à cette lacune.**

²⁷ Avis précédent, CDL-AD(2006)037, par.100 à 103.

58. Les articles 73 et 73¹ pourraient également être améliorés, car ils se limitent actuellement à la possibilité pour les candidats de diffuser des messages, sans traiter la question de la couverture médiatique des candidats dans les journaux télévisés ou d'autres émissions. De plus, les médias devraient prendre davantage l'initiative d'informer sur la campagne et le processus électoral. **Il est recommandé de modifier l'article 73 de façon à imposer aux médias financés par des fonds publics l'obligation de fournir des informations complètes sur tous les aspects du processus électoral dans diverses émissions, en plus des temps d'antenne gratuits prévus actuellement, afin que tous les candidats puissent participer au débat.**

Publicités électorales dans les médias

59. En novembre 2007, les paragraphes 2 et 3 de l'article 73¹, qui énoncent les obligations imposées aux radiodiffuseurs concernant la mise à disposition de temps d'antenne à des fins de publicités électorales, ont été modifiés, apparemment en vue de remédier à une lacune relevée dans les deux avis conjoints antérieurs.

60. Dans le précédent avis conjoint, il était recommandé que cet article soit amendé de façon à indiquer clairement si les obligations imposées aux « médias publics » s'appliquent aussi bien au niveau local qu'au niveau national, et à préciser plus clairement quels médias peuvent être considérés comme des « médias publics »²⁸.

61. Le précédent avis conjoint faisait remarquer que les amendements de juin 2006 ont certes tenté d'apporter des précisions complémentaires, mais que les nouveaux termes utilisés pour décrire les différents radiodiffuseurs ne sont toujours pas assez clairs. De même, la dernière version de cette disposition ne semble pas apporter de précision²⁹. L'article actuel utilise sans les expliquer les termes « radiodiffuseur général », « radiodiffuseur », « radiodiffuseur public » et « radiodiffuseur communautaire ». **Il est recommandé une fois de plus que cette disposition soit amendée afin de remédier à cette lacune.**

62. La norme de l'égalité des conditions de campagne pour tous les candidats à des élections inclut le droit d'accéder aux mêmes conditions tarifaires aux publicités électorales offertes à l'ensemble des partis politiques et des candidats, avec des conditions similaires en termes de temps et d'espaces publicitaires. Cette garantie n'apparaît ni dans le Code électoral de Géorgie ni dans les lois relatives aux médias. En outre, pendant les élections présidentielles et législatives de 2008, les prix des publicités électorales ont connu une hausse astronomique (environ dix fois le prix des publicités non électorales), de sorte que les partis et les candidats moins fortunés n'ont pas eu la possibilité de s'offrir des publicités politiques payantes. Cette hausse spectaculaire des prix des publicités électorales ont effectivement créé des conditions de campagne inégales pour les candidats. **Il est par conséquent recommandé que le Code électoral prévoie le droit de tous les candidats à des élections d'accéder aux publicités électorales au mêmes prix que pour les autres publicités, avec des conditions similaires en termes de temps et d'espaces publicitaires.**

Contrôle des médias et sanctions en cas de violations

63. L'article 73-11¹ ajouté au Code électoral en novembre 2007, qui a introduit le contrôle des médias pour superviser l'attribution du temps d'antenne gratuit dans le

²⁸ CDL-AD(2006)023, par. 109.

²⁹ CDL-AD(2006)037, par. 103.

cadre de la campagne électorale, est une amélioration positive. Cependant, le contrôle des médias demandé par la CEC au cours des élections législatives de 2008 n'a pas suffisamment identifié le manque d'équité s'agissant de la couverture médiatique. **Le Code électoral devrait disposer que les résultats du contrôle des médias serviront à identifier rapidement toute couverture médiatique inéquitable ou préférentielle des candidats et des partis, et que des mesures correctives seront mises en place rapidement par un organe désigné à cet effet (la CEC ou la Commission nationale géorgienne des communications), le cas échéant.**

64. Le Code électoral devrait également prévoir ou se référer aux types de mesures correctives pouvant être imposées en cas de violation des dispositions relatives aux médias.

65. Le Code électoral devrait également prévoir explicitement le droit des candidats à des élections d'introduire un recours en cas d'activités médiatiques illégales ou inéquitables pendant les élections, et établir des procédures claires s'agissant de la recevabilité et de la suite à donner à de tels recours.

8. FINANCEMENT DES ÉLECTIONS

Financement de l'administration électorale

66. L'article 43-1 a été amendé le 22 novembre 2007, de façon à prévoir explicitement le financement public de l'administration électorale, la CEC pouvant saisir une juridiction municipale ou de district si les montants ne sont pas transférés (même article, par. 4). C'est un développement positif qui renforce la clarté s'agissant du financement alloué à la CEC pour organiser l'ensemble du processus électoral.

67. Cependant, **il est recommandé que cette disposition indique explicitement que la décision d'une juridiction municipale ou de district est susceptible d'appel devant l'instance d'appel compétente, et que l'arrêt rendu par l'instance d'appel est définitif et sans appel. Cette disposition devrait également préciser le délai pendant lequel il peut être fait appel de la décision rendue par la juridiction municipale ou de district, ainsi que le délai accordé à l'instance d'appel pour examiner et rendre sa décision, ceci afin de ne pas retarder l'organisation du processus électoral.**

Financement des campagnes

68. Les articles 43 à 48 du Code électoral régissent le financement des campagnes.

69. Afin de renforcer la transparence du financement, ainsi que des sources et des contributions, les partis politiques et les candidats indépendants devraient se voir imposer l'obligation d'en divulguer les montants et de rendre compte périodiquement pendant la période électorale³⁰.

70. L'article 46-1 a été amendé le 21 mars 2008 de façon à ce que le « financement des élections » ne soit plus seulement défini comme « *toutes les ressources destinées à la campagne électorale ou à un candidat* », mais comme « *la somme*

³⁰ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II. 3.5.

des ressources financières [...] ainsi que de tous types de biens et de services obtenus gratuitement [...], à l'exception du temps d'antenne gratuit alloué conformément aux dispositions définies par la loi ». Cette modification empêche de contourner l'ancienne disposition et mérite par conséquent d'être saluée.

71. L'article 46-2, amendé le 21 mars 2008, dispose qu'il est « *obligatoire pour un candidat d'ouvrir un compte de campagne électorale* », tandis que l'ouverture d'un compte de campagne électorale est « *facultative* » pour les candidats se présentant à des élections municipales au scrutin majoritaire. De plus, ce paragraphe dispose désormais que « *le candidat désigné à une élection utilise le compte [obligatoire] mentionné* ».

72. Cette dernière partie a simplifié une règle antérieure (telle qu'amendée le 22 novembre 2007), laquelle disposait que pour que le candidat puisse utiliser le compte, « *la commission électorale compétente devait présenter un consentement écrit au candidat* ». C'est une simplification utile et cette disposition amendée est conforme aux avis conjoints précédents de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH³¹.

73. Le 22 novembre 2007, l'article 46-3 a modifié la date à laquelle le compte de campagne doit être ouvert auprès d'une banque. L'ancien délai d'« *au plus tard 35 jours avant le scrutin* » a été remplacé par « *dans les 5 jours suivant l'inscription du candidat auprès de la commission électorale compétente* ». C'est un bon amendement.

74. L'article 46-7, dispose que « *les ressources de la campagne électorale sont les montants déposés sur le compte de la campagne électorale, ainsi que les biens et services reçus gratuitement (au prix du marché)* ». Cette ancienne disposition n'a pas été amendée. **Il est toutefois recommandé qu'il soit procédé à un nouvel examen de cette disposition afin de déterminer si elle est toujours nécessaire.** Elle semble désormais faire double emploi, sachant que la nouvelle disposition amendée de l'article 46-1 définit également de manière exacte comment se composent les fonds électoraux.

75. S'agissant de l'article 47-1, **il est recommandé que ce paragraphe soit également supprimé, dans la mesure où il répète la même définition** (voir plus haut). Il ne diffère que légèrement, en soulignant explicitement que les contributions provenant de « *personnes physiques* » et de « *personnes morales* » doivent être considérées comme des contributions au fonds électoraux. Toutefois, cet éclaircissement devient redondant, dans la mesure où le paragraphe suivant (article 47-2) prescrit, en donnant quelques détails, le régime applicable aux contributions provenant de personnes physiques et, explicitement, celui applicable aux contributions provenant de personnes morales. Par conséquent, il ne peut y avoir de doute quant au fait que les deux types de contributions comptent au titre des fonds électoraux pour la campagne.

76. L'article 47-2, tel qu'amendé le 8 juin 2007, prescrit les informations que les personnes morales et physiques doivent respectivement communiquer lorsqu'elles effectuent une contribution par l'intermédiaire d'une banque. Ces exigences ne sont pas applicables aux personnes physiques dont la contribution ne dépasse pas 300 lari. Cette règle est raisonnable, la somme de 300 lari (environ 150 euros) n'étant pas trop excessive.

³¹ CDL-AD(2006)023, par. 110 à 114 ; CDL-AD(2006)037, par. 104 à 108.

77. L'article 47-3, tel qu'amendé le 8 juin 2007 dispose que « *les montants transférés sans préciser les informations prévues au paragraphe 2 de cet article seront considérés comme anonymes* », et qu'ils seront par conséquent « *immédiatement transférés au budget de l'Etat géorgien* ». Cette mesure risque d'être disproportionnée car elle restreint le droit à la propriété (Premier protocole à la Convention européenne des droits de l'homme) d'une manière excessive afin d'empêcher des dépôts indus, alors qu'il semble y avoir des moyens moins radicaux de parvenir au même résultat, avec au moins le même niveau d'efficacité.

78. L'article 47.3¹, tel qu'amendé le 21 mars 2008, stipule le montant des donations pouvant être effectuées en faveur des candidats par des personnes physiques et des personnes morales. La disposition antérieure ne portait que sur les donations financières, et non sur les donations matérielles, ce qui est désormais corrigé par le nouvel article. C'est un bon amendement.

Rapports sur les comptes et les dépenses de campagne

79. L'article 48.4, tel qu'amendé le 8 juin 2007, prescrit les différentes missions dont doit s'acquitter le trésorier des fonds de la campagne électorale, comme de communiquer tous les mois à la CEC les sources et les montant des contributions. Cet amendement contribue à la transparence et mérite d'être salué. Il va également dans le sens du précédent avis conjoint³². Cependant, cette disposition exige de rendre compte uniquement une fois par mois, ce qui, dans la pratique, s'est révélé problématique au cours des élections de 2008, compte tenu du fait que le délai d'enregistrement pour les coalitions électorales était de juste un peu plus d'un mois avant l'élection. Par conséquent, **il est recommandé que cette disposition soit révisée de façon à ce que le rapport financier soit présenté et publié quelques jours avant le jour du scrutin. Cette disposition devrait également inclure une obligation de faire un rapport sur les dépenses (et pas seulement sur les recettes) pendant la période pré-électorale (et pas seulement pendant la période post-électorale.)**

80. L'article 48-6 porte sur les rapports de financement des campagnes, après l'organisation du scrutin, ce qui contribue à la transparence et à la légalité des élections. Il n'a cependant pas été amendé en tenant compte des recommandations formulées dans l'avis conjoint précédent.³³ La disposition actuelle continue toujours d'indiquer que seul un « cabinet d'audit privé » peut rédiger ce rapport financier. De plus, aucune disposition ne précise actuellement si ce rapport doit être rendu public. **Il est par conséquent recommandé une fois de plus que cette disposition soit amendée. En outre, il est recommandé que cette disposition exige un contrôle des rapports financiers présentés après l'organisation d'un scrutin, y compris de manière à s'assurer qu'ils sont exhaustifs et portent sur l'ensemble des recettes et des dépenses. Il est par ailleurs recommandé que l'obligation de rendre le rapport public soit inscrite dans le Code électoral.**

81. Il est également suggéré que tous les rapports soient transmis à la CEC, et pas simplement à la « commission électorale pertinente », ainsi que le prescrit actuellement l'article 48. Tous les rapports seraient ainsi examinés par la même instance, ce qui permettrait de garantir l'application d'une norme uniforme à l'audit final. On ne sait pas très si « la commission électorale pertinente » (à qui le rapport doit être adressé) signifie les CED ou la CEC. En outre, il est recommandé que les

³² CDL-AD(2006)037, par. 106.

³³ CDL-AD(2006)037, par. 28.

candidats soient tenus de préciser clairement dans leur rapport le nom des donateurs.

82. L'article 48-7, qui prévoit l'imposition d'une sanction par un tribunal pour non-communication des comptes financiers, est une amélioration tel qu'amendé le 21 mars 2008, en ce sens qu'il précise quelle est l'institution compétente pour infliger une sanction. C'est un bon amendement.

83. L'article 48-8, tel qu'amendé en novembre 2007, prévoit une mise en garde initiale par une CED ou la CEC aux candidats qui auraient violé les dispositions relatives au financement des campagnes électorales. C'est un bon amendement qui répond à une recommandation antérieure³⁴. La référence dans la disposition à la « législation de Géorgie » pour déterminer la responsabilité des candidats et des trésoriers d'une campagne électorale en cas d'incohérence des données est cependant trop vague. **Il est recommandé que l'article se réfère directement aux dispositions législatives applicables.**

84. L'article 48-10¹, tel qu'amendé en mars 2008, oblige la CEC à créer un groupe de contrôle financier, chargé de contrôler les rapports financiers que tous les candidats sont tenus de présenter pendant la période électorale aux commissions électorales. Au cours des élections législatives de 2008, l'efficacité de ce groupe de contrôle a été limitée, sa mission n'étant pas définie dans le Code électoral, ce qui a donné lieu à une certaine confusion interne au sujet de ses attributions. **Il est recommandé que le Code électoral définisse clairement le rôle et les responsabilités de cette commission financière qui a pour mission de veiller au respect des règles établies en matière de financement des campagnes électorales.**

9. VOTE ET PUBLICATION DES RÉSULTATS DÉTAILLÉS

Vote des militaires

85. L'article 16-3 porte sur la mise en place de bureaux de vote spéciaux, y compris dans des casernes. S'il est couramment acceptable que le cadre électoral prévoie des dispositions spéciales pour s'assurer que les militaires pourront exercer leur droit de vote s'ils n'ont pas la possibilité de rentrer à leur domicile le jour du scrutin, cette disposition doit être formulée avec le plus grand soin, le vote des militaires pouvant faire l'objet d'abus. **Si le Code peut permettre la mise en place de bureaux de vote spéciaux au sein de casernes dans des régions trop éloignées de toute zones d'habitation, la disposition devrait être accompagnée d'une réserve précisant explicitement qu'elle est strictement exceptionnelle et que, dans la mesure du possible, les électeurs militaires devraient voter soit sur le lieu de résidence, soit dans des bureaux de vote situés à proximité de leur base³⁵.**

86. Sur un point en rapport avec cette question, pendant les élections présidentielles et législatives de 2008, l'administration électorale et les tribunaux ont interprété l'article 16-3 comme permettant la mise en place de bureaux de vote spéciaux dans des enceintes policières, bien que cet article ne fut pas spécifiquement prévu à cet effet. À des fins de clarté, **le législateur devrait se poser la question de savoir si les enceintes policières sont des lieux dans lesquels on peut autoriser la mise en place de bureaux de vote spéciaux. Dans l'affirmative, l'article 16 devrait être clarifié sur ce point.** Si des bureaux de vote spéciaux sont autorisés dans des enceintes policières, les préoccupations concernant le vote des militaires et les

³⁴ CDL-AD(2006)037, par. 29.

³⁵ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I. 3.2.2.

recommandations à ce propos s'appliqueraient également au vote des membres de la police.

Vote mobile

87. L'article 11 prévoit l'établissement d'une liste électorale supplémentaire pour les personnes ne pouvant se déplacer jusqu'à un bureau de vote. Le vote mobile ne devrait être autorisé que dans des conditions très strictes, de manière à éviter tout risque de fraude. Bien que l'article 11 dispose clairement que seules les personnes physiquement dans l'incapacité (pour des raisons de santé ou autre) de se déplacer jusqu'au bureau de vote peuvent être inscrites sur la liste électorale mobile, l'article 56-2 prévoit une procédure très souple pour les personnes qui souhaitent se faire inscrire sur cette liste. Une telle méthode pour se faire inscrire sur la liste mobile est susceptible d'abus. **Il est par conséquent recommandé que le Code électoral comporte des dispositions plus strictes en ce qui concerne l'inscription d'électeurs sur la liste électorale mobile. En outre, il est recommandé que les procédures à suivre pour les électeurs qui souhaitent se faire inscrire sur la liste mobile soient précisées de manière détaillée dans cette disposition (l'article 56 devenu l'article 11).**

88. Il est à noter que l'article 11 se contredit lui-même : tandis que le paragraphe 1 indique clairement les différentes catégories d'électeurs autorisées à voter en utilisant l'urne mobile, lesquelles ne sont pas toutes « dans l'incapacité », le paragraphe 2 stipule que la « *liste supplémentaire [destinée à l'urne mobile] ne comprendra que les électeurs dans l'incapacité de se déplacer par eux-mêmes à la commission électorale* ». **Il est par conséquent recommandé de supprimer le paragraphe 2.**

89. En novembre 2007, les articles 52-1-d et l'article 56-4 ont été amendés, apparemment pour prendre en considération une recommandation formulée dans l'avis conjoint antérieur, lequel suggérait que deux membres de la CES, et non un seul, soient désignés par les différents partis politiques pour accompagner une urne mobile³⁶. Ce sont de bons amendements.

90. Cependant, bien que l'article 56-4 autorise l'observation du vote mobile, **il est recommandé que l'article 56 indique que toutes les procédures relatives à la vérification de l'identité des électeurs, à la remise et au marquage des bulletins s'appliquent également au vote mobile.**

Information des électeurs

91. L'article 49-2, tel qu'amendé en novembre 2007, confie également aux CES la tâche d'informer les électeurs du jour et du lieu des élections. L'ancienne disposition, qui imposait au CES *l'obligation d'informer les électeurs du jour et du lieu des élections au plus tard 2 jours avant le scrutin* » a par conséquent été étendue, ce qui renforce le droit des électeurs à être informés. Cela va dans le bon sens.

92. L'article 51-1 dispose que le bulletin peut être publié « dans toute autre langue compréhensible pour la population locale ». Parmi les développements positifs, on notera les amendements adoptés en novembre 2007 aux articles 51-10¹ et à l'article 51-1² du Code électoral, qui tient compte d'une recommandation formulée dans l'avis conjoint antérieur, à savoir que les différents documents électoraux devraient être

³⁶ CDL-AD(2006)037, par. 110.

imprimés dans les langues minoritaires³⁷. **Cependant, il est recommandé que ces dispositions imposent la publication et la distribution des matériels électoraux dans les langues minoritaires en plus de ceux imprimés en géorgien, et que cela ne soit pas facultatif.**

93. De même, afin de renforcer la participation des groupes minoritaires aux élections, il est recommandé que des amendements supplémentaires soient apportés au Code électoral, afin de rendre obligatoire la publication du Code électoral, des instructions, des listes électorales et des manuels de formation dans d'autres langues.

Procédures de vote

94. L'article 53-3, tel qu'amendé en mars 2008, a supprimé la partie de l'ancienne disposition aux termes de laquelle « *lors de la remise d'un/de bulletin(s), le numéro personnel de l'électeur sera indiqué dans la colonne concernée de la liste électorale* ». Cette partie a peut-être été supprimée du fait que, dans la pratique, les numéros personnels des électeurs figurent déjà dans la liste électorale. Or, pendant les élections de 2008, certains électeurs n'ont pas été autorisés à voter, parce que leur numéro personnel inscrit sur la liste électorale était incorrect et ne correspondait pas au numéro personnel figurant sur leur pièce d'identité. Afin d'éviter que des électeurs soient privés de leur droit de vote, **il est recommandé qu'une solution soit recherchée de façon à permettre aux électeurs de faire corriger ces erreurs à temps et de prendre part au scrutin.**

95. L'article 50-6 a été ajouté en novembre 2007 et prévoit qu'« afin de renforcer la confidentialité du vote, il est interdit de prendre des photos ou de faire des enregistrements vidéos dans l'isoloir ». La contribution de cette disposition à la tenue d'élections libres et équitables est évidente et positive.

96. L'article 54-2-c, tel qu'amendé en mars 2008, porte sur le processus technique d'enregistrement et de traitement des bulletins, le secrétaire apposant sa signature au verso du bulletin. Il est à noter que l'apposition d'une signature et d'un tampon sur les bulletins ne devrait plus avoir lieu dès lors que le bulletin a été remis à l'électeur, cette procédure étant susceptible de porter atteinte au secret du vote en cas d'abus de la part du secrétaire. **Il est par conséquent recommandé que cette disposition prévoie que le secrétaire appose sa signature/son tampon avant même que l'électeur ne reçoive le bulletin. Une meilleure solution serait de supprimer toute apposition de signature ou de tampon sur les bulletins, sachant que d'autres sauvegardes dans le processus électoral devraient garantir une protection adéquate contre toute fraude électorale.**

97. L'article 54-2-e prévoit qu'une fois le bulletin tamponné, l'électeur se fait remettre une enveloppe pour le bulletin auprès par un membre de la commission, près de l'urne. Afin de renforcer les mesures visant à protéger le secret du vote, **il est recommandé que le Code électoral soit révisé de façon à prévoir que l'enveloppe spéciale est remise à l'électeur au moment où le bulletin non tamponné lui est remis.**

98. Il est également important de faire observer que le secret du vote n'est pas seulement un droit de l'électeur mais aussi une obligation. Par conséquent, **il est recommandé que le Code électoral intègre une disposition interdisant aux**

³⁷ CDL-AD(2006)037, par. 111.

électeurs de montrer leur bulletin marqué à d'autres personnes ou d'annoncer pour qui ils ont voté à l'intérieur du bureau de vote.

Établissement et publication des résultats

99. L'article 58-4, aux termes duquel tous les bulletins contenus dans une urne mobile doivent être invalidés si leur nombre est supérieur au nombre de signatures figurant dans la liste électorale supplémentaire, n'a pas été amendé comme le recommandaient les deux avis conjoints antérieurs³⁸. **Il est par conséquent recommandé une nouvelle fois que l'article 58 soit amendé de façon à remédier à cette préoccupation.**

100. L'article 60-3 et l'article 63-2 énoncent les différentes informations qui doivent figurer dans les procès-verbaux au niveau des CES et des CED. **Il est recommandé, en vue de renforcer la transparence et de supprimer les problèmes de finalisation, que ces dispositions prévoient que figurent dans les procès-verbaux toutes les des informations importantes, comme le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale supplémentaire et le nombre de bulletins trouvés dans les urnes.**

101. Comme cela a été observé dans l'avis conjoint antérieur³⁹, l'article 63 n'exige pas que le procès-verbal d'une CED fournisse les résultats de chacun des bureaux de vote du district, et se réfère uniquement aux « données agrégées à partir des procès-verbaux des CES ». **Il est recommandé que l'article 63 soit amendé de façon à donner des instructions claires concernant les procédures devant être respectées par les CED le jour du scrutin, et à prévoir également que les résultats détaillés soient publiés au fur et à mesure qu'ils arrivent. Le Code devrait prévoir explicitement que les CED établissent des procès-verbaux reproduisant individuellement les résultats de chacun des bureaux de vote du district (sous forme de tableau), permettant ainsi aux partis et aux observateurs de vérifier les résultats.**

102. L'article 64-3¹ prévoit que « la CEC veille à ce que les données des procès-verbaux [des bureaux de vote] soient publiées sur son site Web ». **Comme cela avait été recommandé dans l'avis conjoint antérieur⁴⁰, cet article devrait être amendé afin d'obliger la CEC à publier les résultats *préliminaires* par bureau de vote dès qu'ils lui parviennent des CED.**

Invalidation des résultats

103. Pour des raisons d'équité et de transparence, les dispositions régissant l'invalidation des résultats électoraux (et les modifications apportées aux procès-verbaux des résultats) doivent être claires et cohérentes, préciser quelles sont les instances compétentes pour invalider des résultats, selon le type d'élections, et indiquer explicitement les motifs d'invalidation. Le Code électoral n'apporte pas cette clarté et cette cohérence (par exemple, l'article 105-12 et l'article 34-2-f). L'invalidation des élections ne doit pouvoir se produire que si des irrégularités ont pu influencer le résultat, c.à.d. affecter la répartition des sièges⁴¹. En outre, si la CED semble être investie du pouvoir d'invalidier les résultats électoraux d'une CES (article 34-2-f, tel qu'amendé en mars 2008 ; 38-2 et 63-4), le Code (article 105-13) confère

³⁸ CDL-AD(2006)023, par. 130 ; CDL-AD(2006)037, par. 119.

³⁹ CDL-AD(2006)037, par. 122.

⁴⁰ CDL-AD(2006)037, par. 123.

⁴¹ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II. 3.3.

également à la CEC le pouvoir d'invalider ces résultats. **Il est recommandé de réviser avec attention tous les articles se rapportant à l'invalidation de résultats électoraux et de les modifier de façon à les rendre clairs et cohérents, particulièrement en ce qui concerne les instances investies du pouvoir d'invalider des élections, et à établir des critères clairs pour l'invalidation des résultats.**

104. Il est aussi important que le Code électoral dispose qu'en cas d'invalidation des résultats, et sauf répétition du scrutin, le nombre d'électeurs (participants) et le nombre de suffrages doivent être soustraits des résultats finaux dans tous les procès-verbaux concernés. Cette disposition est nécessaire, car l'annulation des résultats d'un bureau de vote peut s'avérer décisive pour un parti ayant obtenu des résultats proches du seuil de représentation⁴².

105. Il est également recommandé que le Code électoral prévienne explicitement la possibilité d'exercer un recours devant un tribunal compétent contre toutes les décisions des commissions électorales relatives à l'invalidation des résultats.

Recomptage des bulletins

106. Les dispositions régissant le recomptage des bulletins devraient également être claires et cohérentes, s'agissant des instances autorisées, des circonstances exigeant un recomptage et des délais et des procédures applicables au recomptage. Le Code électoral de Géorgie n'apporte ni cette clarté ni cette cohérence. **Il est recommandé que le Code électoral soit révisé de façon à énoncer les procédures détaillées permettant d'ordonner et de procéder à un recomptage. La loi devrait également prévoir que les observateurs accrédités doivent être informés du recomptage en temps utile.**

10. RECOURS

Nécessité de procédures simples et claires

107. Le Code électoral prévoit un cadre extrêmement détaillé pour le traitement des litiges électoraux. Bien que les procédures de recours aient récemment été simplifiées et clarifiées dans une certaine mesure par les amendements adoptés en mars 2008, elles demeurent trop complexes, contradictoires et ambiguës⁴³. Les dispositions applicables – surtout les articles 61, 62, 77 et 77-1¹ – ne sont pas cohérentes et restent difficile d'accès. Les dispositions sont également très difficiles à comprendre, ce qui a prêté à confusion pour les plaignants et les instances de recours saisies, empêchant ainsi un examen régulier des contestations lors des élections législatives de 2008. De nombreuses plaintes ont été jugées irrecevables pour différents motifs, ce qui indique que la loi est trop complexe ou formaliste. Les procédures pour déposer une plainte pour achat de voix ont particulièrement manqué

⁴² Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), II. 3.3, par. 101 : « Les pouvoirs de l'instance de recours sont également importants. Il doit lui être possible d'annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat, c'est-à-dire modifier la répartition des sièges. Ce principe général doit être affiné, en ce sens que le contentieux de l'annulation ne doit pas forcément porter sur l'ensemble du territoire, voire l'ensemble de la circonscription ; au contraire, l'annulation doit être possible par bureau de vote. Cela permettra à la fois d'éviter deux situations extrêmes : l'annulation de la totalité d'un scrutin alors que les irrégularités sont limitées géographiquement ; le refus d'annuler le scrutin si l'étendue géographique des irrégularités est insuffisante. L'annulation du scrutin doit entraîner la répétition de l'élection sur le territoire où l'élection a été annulée. »

⁴³ L'article 77-9¹ est un exemple évident de disposition conflictuelle (par rapport à l'article 61).

de clarté s'agissant de l'instance de recours pouvant être saisie. La législation n'est pas claire non plus s'agissant des mesures correctives pouvant être ordonnées par des instances de recours et s'agissant de l'instance autorisée à annuler l'inscription d'un candidat ou d'une formation politique, et dans quelles circonstances. L'un des aspects positifs des amendements de mars 2008, qui va dans le sens des recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH⁴⁴, a été la suppression de la double compétence des tribunaux et de l'administration électorale pour connaître des recours.

108. Les engagements de l'OSCE et les normes du Conseil de l'Europe existent pour les procédures d'examen des recours en matière électorale⁴⁵. Premièrement, comme cela avait été recommandé dans les avis conjoints précédents⁴⁶, **les procédures de dépôt de recours devraient être simplifiées et clarifiées de façon à supprimer toute incohérence. Toutes les règles de procédure et de preuve doivent figurer explicitement dans le Code électoral ou y être mentionnées, afin que les citoyens et les candidats n'ayant pas une connaissance approfondie des différents aspects et des nuances des différentes lois géorgiennes soient néanmoins en mesure de faire valoir leurs droits.**

109. **Deuxièmement, il est recommandé que les plaignants aient la possibilité d'utiliser des formulaires spéciaux de recours tout au long de la période électorale. Il est nécessaire de supprimer tout formalisme dans le Code électoral, de façon à éviter des décisions d'irrecevabilité.** Les dispositions en matière de recevabilité doit être interprétées clairement sans se fonder sur des décisions subjectives, et s'appliquer aussi largement que possible⁴⁷.

110. **Troisièmement, il est recommandé que le Code électoral incorpore une disposition aux termes de laquelle tous les organes de recours, à tous les niveaux, sont autorisés à procéder de leur propre initiative à un examen régulier de tout contentieux électoral (se rapportant au jour du scrutin, à la période pré-électorale ou post-électorale), y compris si certains critères spécifiques de recevabilité ne sont pas remplis.** Dans la mesure du possible, il conviendrait d'éviter, y compris dans le Code, les exceptions par rapport aux procédures normales applicables aux recours, afin d'éviter la confusion auprès des différents acteurs. Il est indispensable que la procédure soit suffisamment claire de façon à éviter tout conflit de compétence positif ou négatif, ou toute ambiguïté s'agissant de l'organe de recours autorisé.

Délai de dépôt et de traitement des recours

111. Bien qu'il soit nécessaire de prévoir un délai court pour l'examen des recours pendant une période électorale, et d'exiger une décision aussi rapide que possible des organes de recours, les délais doivent être suffisamment longs pour permettre un recours aussi effectif que possible, afin de garantir l'exercice des droits de la

⁴⁴ CDL-AD(2006)023, par. 138 à 141; CDL-AD(2006)037, par. 128 à 132.

⁴⁵ Partie 1, paragraphe 10 et partie 2, paragraphe X des Engagements existants pour des élections démocratiques dans les États participants de l'OSCE ; Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev), II. 3.3. Voir également le document de l'OSCE/BIDDH *Resolving Election Disputes in the OSCE Area: Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, Varsovie 2000.

⁴⁶ CDL-AD(2006)023, par. 138-141 ; CDL-AD(2006)037, par. 128 à 132.

⁴⁷ En mars 2008, un amendement à l'article 62 a été introduit, obligeant les CED à autoriser les plaintes visant à faire corriger des erreurs techniques particulières dans le cadre de contestations liées au jour du scrutin dans un « délai raisonnable » Le délai pour faire corriger les erreurs n'a pas été prévu dans la disposition, et aucune disposition équivalente n'a été prévue pour le dépôt de plaintes se rapportant à la période pré-électorale ni pour les plaintes déposées auprès des CES.

défense et une décision motivée. Le délai actuel, qui va d'un à deux jours en ce qui concerne le dépôt d'un recours et son examen par les commissions électorales et les tribunaux (dont certains ont été raccourcis à la suite des amendements adoptés en mars 2008) est de toute évidence trop court pour apporter une garantie suffisante. En outre, le délai pour faire appel des décisions des tribunaux et des commissions électorales commence à courir à compter du jour où la décision est rendue, et non de sa notification, ce qui raccourcit le délai et pourrait faire l'objet d'abus. **Il est recommandé que le Code électoral soit amendé de façon à prévoir un délai de trois à cinq jours, délai raisonnable, particulièrement en première instance, à la fois pour déposer un recours et examiner ce recours, afin que des décisions puissent être rendues avant les élections. Pour les autres recours, un minimum de 2 à 3 jours devrait être autorisé pour toute audience ou procédure liée à un litige électoral.**

Accès à la justice

112. L'article 77-1 prévoit la possibilité d'introduire un recours contre des décisions d'une commission électorale, mais ne prévoit pas de recours contre des actes ou une omission des commissions. Le Code ne prévoit pas non plus la possibilité pour des particuliers d'introduire un recours auprès de l'administration électorale et des tribunaux pour violation du Code électoral ou à l'encontre de décisions de l'administration électorale (excepté pour demander à faire rectifier la liste électorale). Même le jour du scrutin, les électeurs n'ont pas droit à introduire un recours au sujet de violations des procédures de vote ou à contester les résultats électoraux. **Il est recommandé que le Code électoral soit amendé de façon à permettre les recours contre toute décision, tout acte ou toute omission des commissions électorales.**

113. **En outre, les électeurs devraient avoir droit à introduire des recours au sujet de violations du Code électoral commises par des sympathisants actifs dans la campagne, des fonctionnaires, des politiques, etc., particulièrement celles qui les affectent directement (par ex. l'intimidation, l'achat de voix, la privation du droit de vote, etc.) ainsi que le droit de déposer un recours quant à l'adoption ou à la mise en œuvre des instructions de la CEC et d'autres décisions et actes de la CEC.**

114. **Le Code électoral devrait également permettre aux citoyens de contester des résultats électoraux en cas de non-respect des procédures électorales, un quorum raisonnable d'électeurs pouvant être imposé pour former de tels recours.**

115. Le coût relativement élevé pour déposer un recours en matière électorale a été signalé par des plaignants comme étant dissuasif (environ 45 euros pour les tribunaux de première instance et environ 70 euros pour les organes de recours). En raison de l'importance de la tenue d'élections démocratiques, les obstacles pour contester la nature démocratique des élections devraient être supprimés autant que faire se peut, ce qui peut se révéler particulièrement important dans une jeune démocratie. **Il est recommandé que le coût pour déposer un recours auprès des différentes instances soit considérablement abaissé, voire totalement supprimé, afin de faciliter l'accès à la justice en matière électorale.**

116. Le Code électoral ne prévoit pas certaines garanties procédurales nécessaires pour garantir aux personnes ayant déposé un recours que cette contestation sera régulièrement examinée par l'administration électorale et les tribunaux. **Il est**

recommandé de se référer à des garanties procédurales⁴⁸ dans la législation sur le système judiciaire (si tel n'est pas le cas) et que le Code électoral se réfère à cette loi et à ses dispositions pertinentes. L'administration électorale et les tribunaux doivent respecter toutes les garanties d'un examen régulier des recours dont ils sont saisis⁴⁹.

117. Afin de renforcer la transparence, il est recommandé que **la CEC établisse des procédures de fonctionnement uniformes détaillées, décrivant pas-à-pas le processus et les procédures internes relatives à l'enregistrement des recours et des décisions s'y rapportant, à leur examen, leur analyse, leur évaluation, leur jugement et leur publication.**

Solutions et sanctions

118. Le Code électoral ne prévoit de sanctions que pour quelques violations spécifiques des dispositions, mais par pour l'essentiel. **Il est recommandé que le Code électoral prévoit explicitement les sanctions spécifiques pouvant être imposées par la CEC et/ou des tribunaux** pour violation des dispositions du Code électoral, par exemple, en cas de violation des règles relatives à la campagne, des règles relatives à la couverture dans les médias ou des règles relatives à l'administration électorale. Les sanctions devraient s'appliquer à toute violation du droit électoral, que celle-ci ait été commise par des membres d'une équipe de campagne, des autorités à tous les niveaux ou des électeurs. Si des violations ou des sanctions particulières sont prévues dans le Code pénal ou dans le code des infractions administratives, le Code électoral doit s'y référer explicitement et, à tout le moins, le Code électoral doit se référer aux articles spécifiques de ces lois. Si l'organe de recours est une commission électorale de niveau supérieur, la loi doit prévoir qu'elle peut rectifier ou invalider de sa propre initiative des décisions prises par des commissions électorales de niveau inférieur.

Recours concernant le jour du scrutin

119. Les procédures actuelles pour déposer un recours concernant le jour du scrutin – qu'il s'agisse du scrutin lui-même, du décompte ou de la publication des résultats – visées aux articles 61, 62, 77 et 77¹ – sont beaucoup trop compliquées et comportent des ambiguïtés et des incohérences. Il y a eu de la confusion et des interprétations divergentes par des plaignants et des commissions électorales pendant les élections présidentielles et législatives de 2008, et un grand nombre d'irrégularités importantes dans le traitement de ces plaintes par les CES et les CED ont été signalées, avec des pratiques qui n'ont pas été uniformes dans l'ensemble du pays. Certaines CES ont refusé d'enregistrer des plaintes et d'autres CED, se fondant sur des interprétations divergentes de la loi, n'ont pas examiné les plaintes

⁴⁸ Garanties procédurales à prendre en considération : les renseignements exigés pour déposer une plainte ou un recours, le droit à une audience publique, la notification préalable de la date et du lieu de l'audience au requérant et au défendeur, le cas échéant, le droit pour les deux parties de présenter des arguments juridiques et d'être représenté par un conseil de son choix, le droit de présenter toute forme d'élément de preuve à l'appui de la plainte, l'explication de la nature de l'acte juridique permettant d'adopter une décision (nombre de voix requis), le droit à une décision impartiale se fondant uniquement sur des faits, le droit et des éléments de preuve, le droit des deux parties à être notifiées par écrit de la décision, y compris des aspects juridiques et factuels pris en compte, le droit d'être notifié des procédures et des délais pour faire appel d'une décision et la publication de la décision, par exemple sur le site Web de la CEC.

⁴⁹ Pour en savoir plus sur les principes et lignes directrices en matière de règlement des contentieux électoraux, voir le document de l'OSCE/BIDDH : *Resolving Election Disputes in the OSCE Area : Towards a Standard Election Dispute Monitoring System*, Varsovie 2000.

dont elles avaient été saisies directement ou celles qui lui avaient été renvoyées par les CES⁵⁰. Cette confusion semble résulter en partie de l'article 61-6, qui permet d'introduire une plainte au sujet du décompte et de la publication des résultats électoraux aussi bien auprès des CES que des CED.

120. Il est recommandé que les dispositions énonçant les procédures de recours le jour du scrutin soient simplifiées et clarifiées. Le Code électoral ne devrait pas permettre aux plaignants de pouvoir saisir la commission électorale de leur choix – il doit prévoir clairement quelle instance doit être saisie.

121. De plus, le Code électoral devrait simplifier et clarifier la compétence des CES et des CED en ce qui concerne les plaintes portant sur le jour du scrutin. La loi devrait disposer explicitement que les plaintes n'ont pas besoin d'être enregistrées dans les journaux de la CES ou déposées en double exemplaire à la fois auprès de la CES et de la CED pour être considérées comme valablement déposées.

122. Enfin, le Code électoral devrait prévoir des sanctions spécifiques contre les membres d'une commission électorale qui refuseraient d'accepter ou d'examiner un recours sans motif juridique valable.

123. L'article 61-5 stipule que les plaintes au sujet de violations concernant tout aspect du processus électoral sont déposées avant la rédaction des procès-verbaux. On ne comprend pas très bien comment une plainte pourrait être déposée avant la rédaction du procès-verbal, sachant que certaines plaintes peuvent porter sur le procès-verbal lui-même. **Il est par conséquent recommandé que cette disposition soit révisée de façon à autoriser le dépôt de telles plaintes après la rédaction des procès-verbaux.**

124. Les plaignants ne sont pas autorisés à être entendus dans le cadre de procédures civiles et administratives, selon l'interprétation générale que les tribunaux ont faite du code civil géorgien. De ce fait, les observateurs accrédités et les représentants des partis qui déposent des plaintes au sujet d'incidents dont ils ont été témoins ne sont pas autorisés à être entendus à l'appui d'une plainte. Dans la mesure où les organisations d'observation et les formations politiques ne sont pas autorisées à déposer des plaintes concernant le jour du scrutin (seuls les observateurs individuels et les représentants des partis y étant autorisés) en application de l'article 77-18¹, il est très difficile d'établir la preuve dans des affaires reposant sur un témoignage si les plaignants ne peuvent pas être entendus, particulièrement si d'autres témoins s'abstiennent de témoigner en raison d'intimidations (comme cela s'est produit pendant les élections législatives de 2008). Par conséquent, **il est recommandé que le Code électoral prévoie explicitement la possibilité, pour les observateurs accrédités nationaux et les représentants des partis, d'être entendus dans le cadre de plaintes déposées par des électeurs ou d'autres parties prenantes du processus électoral, ou de déposer une plainte concernant le jour du scrutin pour le compte d'une organisation d'observation nationale ou d'un parti politique, ce qui permettrait ainsi à l'observateur national/au représentant d'apporter son témoignage à l'appui d'une plainte.**

⁵⁰ Pour plus de détails sur les problèmes rencontrés dans le cadre du dépôt et de l'examen de plaintes et de recours concernant le jour du scrutin, voir le rapport final de l'OSCE/BIDDHR sur l'observation des élections législatives de 2008.

Utilisation d'enregistrements vidéo

125. Comme cela a été noté précédemment, aussi bien l'OSCE/BIDDH que la Commission de Venise ne recommande pas l'utilisation de caméras vidéo dans les bureaux de vote en raison des risques d'intimidation des électeurs, même si les caméras vidéo ne sont pas dirigées sur les isolements.

Suivi des recours

126. Au cours des élections législatives de 2008, la CEC a fait des efforts pour agréger les données relatives aux recours introduits aux différents niveaux de l'administration électorale. Cependant, les données n'ont pas été agrégées de manière appropriée afin d'établir une base de données utilisable (par exemple, les données pertinentes pour comprendre les questions soulevées et le raisonnement des décisions n'ont pas été intégrées), ni mises à intervalles réguliers ou rendues publiques afin de renforcer la transparence. De plus, les plaintes déposées auprès de différentes instances n'ont pas été répertoriées.

127. Afin de renforcer la transparence du processus applicable aux recours, il conviendrait d'envisager d'exiger la publication de données agrégées sur les recours, ainsi que sur les décisions motivées rendues, sur le site Web de la CEC.

128. Après une élection, la CEC et les tribunaux devraient être tenus de communiquer un rapport détaillé au Parlement sur l'ensemble des recours déposés à tous les niveaux de l'administration électorale et des tribunaux (l'article 17-6 pourrait être amendé afin de remédier à ce dernier point).

Remarques finales

129. Les amendements apportés au Code électoral de Géorgie constituent clairement une amélioration globale. Plusieurs dispositions de la législation actuelle restent néanmoins problématiques ou soulèvent des questions, car elles ne sont pas suffisamment spécifiques. C'est notamment le cas de la question du nombre d'électeurs dans chaque circonscription uninominale, qui devrait être comparable. De plus, l'utilisation par des « fonctionnaires politiques » de leurs fonctions officielles à des fins de campagne et l'utilisation de ressources administratives à des fins de campagne doivent être interdits.

130. Comme le recommande le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 21 mai 2008 en Géorgie, au lieu d'adopter de nouveaux amendements au Code électoral actuel, le Parlement géorgien pourrait promulguer de manière constructive un nouveau Code électoral dans les temps à venir, et au plus tard un an avant la tenue des prochaines élections à l'échelle nationale, en tenant compte des recommandations actuelles et passées de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. La meilleure façon d'y parvenir serait de recourir à une procédure de consultation ouverte et transparente avec les principaux acteurs, en vue d'atteindre un large consensus.

131. Des efforts considérables demeurent nécessaires pour renforcer la confiance des citoyens dans le système électoral, et les autorités pourraient faire preuve de davantage de volonté politique afin de remédier à ces problèmes. Des campagnes d'information destinées aux électeurs devraient être encouragées, non seulement en

ce qui concerne les règles et les procédures électorales, mais aussi l'importance des droits civils et politiques des citoyens.

132. Il convient de mettre particulièrement l'accent sur la nécessité de désigner une Commission électorale centrale conformément aux dispositions de l'article 17 du Code électoral, c.à.d. capable d'assurer un contrôle à tous les niveaux de l'administration électorale, de contrôler la mise en œuvre de la législation électorale dans l'ensemble du pays et de veiller à l'uniformité de son application, conformément à la loi (article 29). Les fonctionnaires électoraux devraient recevoir une formation appropriée.

133. Les autorités publiques concernées devraient être pleinement informées des obligations que leur impose le Code électoral, et l'ensemble des fonctionnaires, à tous les niveaux, devraient être pleinement informés des restrictions qui leur sont applicables en matière de campagne. Il convient également de renforcer la mise en œuvre des lois électorales à tous les niveaux de l'administration électorale, au niveau du ministère de l'Intérieur, du Parquet et des tribunaux. Par conséquent, comme dans ses avis antérieurs, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH réitèrent qu'il est indispensable que la législation électorale soit mise en œuvre en toute bonne foi.