



Strasbourg/Varsovie, le 19 décembre 2011

Avis n° 617 / 2011

CDL-AD(2011)043
Or. angl.

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

ET

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES
ET DES DROITS DE L'HOMME DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)

AVIS CONJOINT
SUR LE NOUVEAU PROJET DE CODE ÉLECTORAL
DE LA GÉORGIE

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 39^e réunion
(Venise, 15 décembre 2011)
et par la Commission de Venise
lors de sa 89^e session plénière
(Venise, 16-17 décembre 2011)

sur la base des observations de
M. Manuel GONZALEZ OROPEZA (membre suppléant, Mexique)
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Klemen JAKLIC (membre, Slovénie)
M. Jessie PILGRIM (expert, OSCE/BIDDH)

Table des matières

| | | |
|-------|---|--------|
| I. | Introduction | - 3 - |
| II. | Résumé..... | - 5 - |
| III. | Principes généraux..... | - 5 - |
| IV. | Système électoral..... | - 6 - |
| V. | Droits des candidats et droit de vote | - 9 - |
| VI. | Participation des femmes | - 12 - |
| VII. | Commissions électorales..... | - 13 - |
| VIII. | Listes d'électeurs..... | - 15 - |
| IX. | Observateurs..... | - 16 - |
| X. | Dispositions relatives à la campagne électorale | - 18 - |
| XI. | Médias | - 20 - |
| XII. | Financement des campagnes..... | - 22 - |
| XIII. | Vote et compilation des résultats..... | - 27 - |
| XIV. | Protections juridiques | - 31 - |
| XV. | Observations finales..... | - 33 - |

I. Introduction

1. A la demande des autorités géorgiennes, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« la Commission de Venise ») du Conseil de l'Europe et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) ont élaboré le présent avis sur le projet de code électoral de la Géorgie (ci-après « le projet de code »)¹. Le dernier avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, qui date du 9 juin 2010, comportait des observations sur les amendements apportés jusqu'en mars 2010². Le présent avis conjoint comporte des observations et des recommandations relatives au Code, pris dans sa version du 22 novembre 2011, sur la base des projets d'amendements révisés que les autorités ont adressés à la Commission de Venise le 8 décembre 2011³. De plus, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH savent que des amendements supplémentaires ont été élaborés le 10 décembre ; ces amendements ne font cependant l'objet d'aucun commentaire dans le présent rapport.

2. Le présent avis ne garantit pas l'exactitude de la traduction examinée, ni la numérotation des articles, des paragraphes et des alinéas. Tout contrôle juridique fondé sur des textes traduits peut pâtir de questions d'interprétation résultant de la traduction. Même si tout a été fait pour réduire les écarts entre la traduction et le texte original, l'exactitude de la terminologie ne saurait être garantie.

3. Le présent avis est rendu pour aider les autorités géorgiennes qui s'efforcent de mettre au point un cadre juridique solide pour des élections démocratiques. L'étendue des effets positifs que les amendements au projet de code pourront avoir dépendra, en dernier ressort, de la volonté politique des pouvoirs publics et des fonctionnaires chargés d'appliquer et de faire respecter le code après son adoption.

4. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déjà formulé des observations sur le cadre juridique des élections en Géorgie, y compris dans le contexte des rapports finaux des missions d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH en Géorgie. Le présent avis devrait donc être considéré comme complétant les observations et les recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.

5. L'avis repose sur les documents suivants :

- une traduction officielle du projet de code électoral au 1^{er} septembre 2011, communiquée par le Parlement géorgien (CDL-REF(2011)044) ;
- l'Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie tel que modifié jusqu'en mars 2010 adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 33^e réunion (Venise, 3 juin 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 83^e session plénière (CDL-AD(2010)013, 9 juin 2010) ;
- l'Avis conjoint sur le Code électoral de Géorgie tel qu'amendé en juillet 2008 par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, adopté par le Conseil des élections

¹ *Draft Election Code of Georgia (CDL-REF(2011)044)* (uniquement en anglais).

Source : [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF\(2011\)044-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF(2011)044-e.pdf).

² Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie (CDL-AD(2010)013) ; pour de plus amples informations, voir le paragraphe 5. Source : [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)013-f.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)013-f.pdf).

³ Projets d'amendements au projet de code électoral de la Géorgie (CDL-REF(2011)044add).

Source : [http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF\(2011\)044add-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-REF(2011)044add-e.pdf).

- démocratiques lors de sa 26^e réunion et par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière (CLD-AD(2009)001), 9 janvier 2009) ;
- l'Avis conjoint sur le Code électoral de Géorgie tel qu'amendé au 23 décembre 2005 par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 16^e réunion et par la Commission de Venise lors de sa 67^e session plénière (CDL-AD(2006)023, 16 juin 2006) ;
 - le Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections municipales en Géorgie, 30 mai 2010 (13 septembre 2010) ;
 - le Rapport final sur la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives en Géorgie, 21 mai 2008 (9 septembre 2008) ;
 - le Rapport final sur la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle extraordinaire du 5 janvier 2008 (4 mars 2008) ;
 - le Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les élections législatives, 21 mai 2008 ;
 - le Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'élection présidentielle extraordinaire du 5 janvier 2008 ;
 - le Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (CDL-AD(2002)023rev, Venise, 18-19 octobre 2002) ;
 - les Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 31^e réunion (Venise, le 10 décembre 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 81^e session plénière, Venise, les 11 et 12 décembre 2009 (CDL-AD(2009)059) ;
 - Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions (uniquement en anglais) de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 29^e réunion et par la Commission de Venise lors de sa 79^e session plénière, Venise, les 12 et 13 juin 2009 (CDL-AD(2009)031) ;
 - les Engagements existants pour des élections démocratiques dans les Etats participants de l'OSCE (2003) et,
 - des documents régionaux et internationaux de l'Onu, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE.

6. Les 26 et 27 octobre 2011, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont conjointement effectué une visite d'experts à Tbilissi, en vue d'élaborer le présent avis. Les experts ont rencontré à cette occasion des représentants de la majorité gouvernementale au Parlement, la commission de rédaction du parlement, des représentants de l'opposition parlementaire et extraparlementaire, de la société civile, ainsi que le Groupe de travail des ambassadeurs. Les informations et points de vues partagées avec les experts pendant et après la visite ont été pris en compte dans le présent avis.

7. Il est primordial que tout pays dispose d'une législation électorale efficace, équitable et dûment établie, afin de promouvoir un processus électoral harmonieux, transparent et équitable. Le cadre juridique applicable à ce processus électoral doit notamment prendre en considération les points suivants : la définition des personnes habilitées à voter et des procédures de leur inscription sur les listes électorales, la définition des personnes habilitées à exercer un mandat et de la procédure électorale à suivre pour être élu, le mode de sélection des candidats à un mandat politique par les partis politiques, les obligations en matière de création et de délimitation des circonscriptions électorales ; le financement des élections ; le rôle joué par les médias dans le processus électoral ; le mode d'expression des suffrages, de décompte et de recomptage dans une élection ; la définition de la fraude électorale et des autres infractions aux procédures électorales ; les voies recours dont disposent les électeurs, les candidats, les partis politiques et les citoyens en général pour

saisir la juridiction ou l'instance compétente en la matière. Le présent avis examine la manière dont le projet de code règle ces points.

8. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 39^e réunion (Venise, le 15 décembre 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 89^e session plénière (Venise, le 16-17 décembre 2011).

II. Résumé

9. Le projet de code est en règle générale un texte législatif complet et méthodique permettant la tenue d'élections démocratiques. Il comporte les éléments essentiels à l'organisation et à l'administration des élections et tient compte d'un certain nombre de recommandations précédentes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Il prévoit des mesures pour garantir :

- le déroulement des élections de manière transparente et ouverte en accordant des droits aux observateurs et l'accès des citoyens à l'information et au matériel électoral ;
- l'accès des candidats inscrits aux médias radiodiffusés et à la presse écrite ;
- l'accessibilité du vote aux personnes handicapées et aux personnes qui ne peuvent pas voter dans leur bureau de vote ; et
- la mise à disposition de bulletins de vote dans les langues minoritaires.

10. Il convient de noter que le rapport de la mission d'observation des élections législatives du 21 mai 2008 en Géorgie de l'OSCE/BIDDH et l'avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie (CDL-AD(2010)013) recommandaient au Parlement géorgien d'adopter, au plus tard un an avant les élections nationales suivantes, un nouveau code électoral au lieu d'adopter de nouveaux amendements. Il est par conséquent méritoire qu'un nouveau projet de code ait été élaboré avant les élections législatives de 2012 et présidentielles de 2013 en Géorgie. Plusieurs recommandations précédentes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH restent cependant sans réponse. Les autorités géorgiennes devraient notamment être plus attentives aux points suivants :

- les restrictions imposées au droit de vote et d'éligibilité, y compris la durée de résidence excessive imposée aux candidats ;
- la formation de circonscriptions électorales compromettant le principe de l'égalité du suffrage ;
- l'absence de mécanismes efficaces visant à faciliter la participation des femmes aux élections ;
- la persistance d'incohérences dans la réglementation applicable au financement des partis politiques et des campagnes électorales ; et
- les incohérences dans le processus de règlement des recours électoraux.

11. Les observateurs d'élections ont par ailleurs à nouveau constaté que la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositions du projet de code, comme celles qui réglementent l'utilisation des ressources administratives par les candidats issus du gouvernement, reste insuffisante. Ces points et d'autres recommandations visant à améliorer le projet de code sont examinés dans l'avis conjoint.

III. Principes généraux

12. L'article 1 du projet de code prévoit que le code régleme l'élection du Président de la Géorgie, du Parlement géorgien, du maire de Tbilissi et des organes représentatifs des

collectivités locales autonomes (Sakrebulo). Il dispose également que le projet de code règle les référendums et les plébiscites.

13. Les électeurs élisent les membres de 63 organes directeurs des entités des collectivités locales (les communes et les villes autonomes), du Sakrebulo de la ville de Tbilissi, ainsi que le maire de Tbilissi. A l'exception de l'élection de ce dernier, au suffrage direct, les dirigeants des collectivités locales autonomes sont désignés par le conseil local. Aucune norme internationale n'impose l'élection des maires au suffrage direct ou indirect. La Charte européenne de l'autonomie locale prévoit que les organes exécutifs locaux sont responsables devant le conseil local⁴.

14. L'article 3 du projet de code précise que les élections doivent se dérouler au suffrage universel, égal, direct et secret. Le principe du suffrage universel exige que le droit de vote et d'éligibilité soit reconnu à l'ensemble des citoyens, sous réserve de restrictions raisonnables susceptibles d'être appliquées. Comme le note le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, ces restrictions portent en règle générale sur l'âge, la nationalité et la résidence⁵.

15. En ce qui concerne la question de l'âge, l'article 3(a)(a) du projet de code prévoit que, à l'exception des personnes soumises par la loi à une restriction de leur droit de vote, « tout ressortissant géorgien qui, le jour d'un scrutin ou d'un référendum, est âgé d'au moins 18 ans et satisfait aux exigences prescrites » par le projet de code bénéficie du droit de vote. Cette limite d'âge est conforme à la pratique de la majorité des pays.

IV. Système électoral

Circonscriptions électorales

16. Le Parlement géorgien compte 190 membres, élus selon un système électoral mixte. Cent sept (107) membres sont élus à la proportionnelle sur la base des listes de candidats présentées dans une circonscription unique étendue à l'ensemble du pays. quatre-vingt-trois (83) membres sont élus à la majorité des suffrages dans les circonscriptions électorales à mandat unique. Chacun de ces membres est élu pour un mandat de quatre ans (article 109). La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont cependant appris qu'à la suite d'un débat politique interne, le nombre de députés ne devrait pas passer de 150 à 190. Les autorités géorgiennes ont toutefois fait part de leur intention de réformer le système administratif après les prochaines élections, ce qui modifiera la taille des circonscriptions. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent vivement ce redécoupage.

17. L'article 14(1)(e) charge la Commission électorale centrale (CEC) de définir les circonscriptions électorales et d'en préciser les délimitations. De même, l'article 18 impose à la CEC de définir, par une résolution, les circonscriptions électorales, « leur délimitation, titre et nombre ». Alors que le projet de code ne prévoit pas de critères explicites applicables à la formation de circonscriptions majoritaires, la délégation qui s'est rendue à Tbilissi a été informée que, dans la plupart des cas, les limites des circonscriptions majoritaires coïncident avec celles des communes. Les parlementaires estiment que cette indication s'inscrit dans l'esprit de l'article 19(2) du projet de code, qui charge la CEC de créer au moins une commission électorale de district (CED) dans chaque collectivité locale autonome. Ils avaient par ailleurs déclaré leur intention de modifier à nouveau l'actuel projet de code, si possible avant son adoption, afin d'exiger que les plus grandes circonscriptions électorales

⁴ STE n° 122, article 3.2.

⁵ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I.1.1.

soient divisées en deux ; il est ainsi prévu de diviser 10 circonscriptions électorales des grandes villes de plus de 100 000 électeurs. Dans sa forme actuelle, le projet de code n'impose pas que les circonscriptions soient de taille égale ou comparable, ce qui ne permet par conséquent pas de garantir l'un des principes fondamentaux des droits électoraux, à savoir l'égalité du suffrage⁶.

18. En Géorgie, la répartition par commune du nombre d'habitants et du nombre d'électeurs inscrits est particulièrement inégale. Au cours des élections législatives de mai 2008, le nombre d'électeurs inscrits dans les circonscriptions allait de près de 6 000 dans certaines (dans les régions les plus reculées) à plus de 160 000. De telles disparités constituent un déni du droit à l'égalité du suffrage. L'objectif du législateur de scinder certaines des plus grandes circonscriptions électorales dans le projet de code traduit sa volonté de s'attaquer à ce problème. Cette mesure, à elle seule, reste cependant insuffisante, puisque les écarts considérables qui existent entre les circonscriptions électorales persisteront (d'environ 6 000 à plus de 90 000 électeurs). Au cours de leur visite, les parlementaires ont expliqué qu'il serait politiquement bien trop complexe de procéder à un redécoupage intégral par district et de s'affranchir de la confluence des délimitations des communes ou des districts. Il convient de souligner dans ce contexte que l'égalité de la force électorale est l'un des éléments essentiel que tout système électoral devrait garantir (voir plus loin, paragraphe 20). Comme nous l'avons déjà précisé, s'il n'est pas possible de garantir cette égalité de la force électorale dans les circonscriptions électorales uninominales, il conviendrait d'envisager une révision du système électoral (voir ci-dessous, le paragraphe 20).

19. S'agissant des élections à l'échelon local, d'importantes différences du nombre d'électeurs ont été constatées dans les circonscriptions électorales lors des élections municipales de 2010. Le nombre d'électeurs inscrits dans une circonscription uninominale a considérablement varié au sein d'une même collectivité locale ; cette variation a même quelquefois représenté plus de 1 000 pour cent⁷. A Tbilissi même, alors que le nombre considérable d'électeurs devrait permettre d'établir plus facilement des comparaisons entre les circonscriptions électorales, d'importants écarts pouvant aller jusqu'à 30 % ont été constatés. De tels écarts compromettent le principe de l'égalité du suffrage⁸.

20. Un certain écart entre les circonscriptions électorales est sans doute inévitable pour des raisons géographiques ou démographiques. Il serait par exemple envisageable de justifier la formation de circonscriptions distinctes dans les zones montagneuses reculées afin que les intérêts des habitants de ces régions puissent être représentés par leurs propres députés. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise dispose que l'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf dans des circonstances exceptionnelles (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population). Bien que les parlementaires aient déclaré leur intention de réduire quelque peu les écarts de taille des

⁶ Le paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 engage les Etats participants de l'OSCE à garantir « un suffrage universel et égal aux citoyens majeurs ». Le Comité des droits de l'homme de l'Onu a adopté une Observation générale (Observation générale n° 25) interprétant les principes applicables aux élections démocratiques énoncés à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Voir également le Code de bonne conduite en matière électorale, I. 2.2. iv.

⁷ Par exemple, le nombre d'électeurs inscrits par une circonscription uninominale s'échelonnait de 665 à 8 204 dans la commune de Kvareli, de 470 à 5 680 dans la commune de Lagodekhi, de 311 à 4 299 dans la commune de Baghdati et de 553 à 14 222 dans la commune de Kobuleti. Voir *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report Municipal Elections, 30 May 2010* (13 septembre 2010), page 6.

⁸ Conformément au paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE, les Etats participants s'engagent à garantir un suffrage universel et égal aux citoyens majeurs. L'article I.2.2 du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise recommande que l'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition « ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale ».

circonscriptions pour les prochaines élections, il est fort probable que ces disparités demeureront excessives dans l'ensemble du pays. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier le Code pour que les circonscriptions électorales uninominales présentent un nombre d'électeurs égal ou similaire. Le Code devrait préciser la manière dont les circonscriptions électorales doivent être établies pour tous les types d'élections, ainsi que les critères spécifiques qui doivent être appliqués et respectés. Il devrait exiger l'indépendance et l'impartialité des responsables de la délimitation des circonscriptions. Le processus de délimitation devrait être transparent et s'inscrire dans le cadre de vastes consultations publiques. Le Code devrait aussi prévoir un examen périodique des circonscriptions qui tienne compte des changements démographiques⁹.**

Candidature indépendante

21. Les projets d'amendements soumis à la Commission de Venise le 8 décembre permettent à des candidats indépendants de se présenter à tous les types d'élections¹⁰. Il convient de se féliciter de ces amendements qui font suite à une recommandation précédente de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH tendant à autoriser des candidats indépendants à se présenter à tous les types d'élections.

Choix du système électoral

22. Le choix d'un système électoral est une décision souveraine de l'Etat à condition que le système soit conforme aux principes énoncés dans les Engagements à l'égard de l'OSCE, dans le Code de bonne conduite en matière électorale¹¹ de la Commission de Venise et dans d'autres normes internationales, y compris aux exigences de transparence, d'universalité et d'égalité du suffrage des électeurs et de non-discrimination entre candidats et partis politiques. Bien que le système électoral mixte retenu par la Géorgie soit, en tant que tel, conforme aux normes internationales, il n'a jusqu'à présent pas été en mesure de définir des circonscriptions de taille plus ou moins équivalente en Géorgie (voir plus haut, paragraphe 16.) et, par conséquent, de garantir l'égalité du suffrage dans un système mixte. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir le système électoral applicable aux élections législatives, ainsi qu'aux élections locales d'une collectivité locale autonome, afin de garantir l'égalité du suffrage¹².** Le Parlement pourrait prendre en considération les travaux de la Commission de Venise sur le choix d'un système électoral¹³ approprié pour trouver le rapport optimal entre représentation authentique et stabilité du gouvernement, tout en respectant le principe de l'égalité du suffrage.

⁹ Code de bonne conduite en matière électorale, I 2.2 v. : « Afin d'assurer l'égalité de la force électorale, une nouvelle répartition des sièges doit avoir lieu au moins tous les dix ans et de préférence hors des périodes électorales ».

¹⁰ Article 116(1) du projet de code pour les élections législatives, article 141 pour l'élection d'un organe représentatif d'une collectivité locale autonome (Sakrebulo), articles 157 et 159 pour l'élection du Sakrebulo de la ville de Tbilissi et article 167(2) pour l'élection du maire de Tbilissi.

¹¹ Code de bonne conduite en matière électorale, II. 4 : « Le choix du système électoral est libre, sous réserve du respect des principes mentionnés ci-dessus ».

¹² Code de bonne conduite en matière électorale, II, 4.

¹³ Commission de Venise, Rapport sur les systèmes électoraux - Tableau de l'offre et critères de choix adopté par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003) ; voir tout particulièrement la partie 4.

Source: [http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD\(2004\)003-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2004/CDL-AD(2004)003-e.pdf).

V. Droits des candidats et droit de vote

Garantie du droit de vote

23. Selon un principe universel, tout citoyen a le droit, sans discrimination aucune et sans restrictions déraisonnables : (1) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; (2) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; et (3) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays¹⁴. Le projet de code ne satisfait cependant pas pleinement à ces principes fondamentaux, dans la mesure où il comporte certaines dispositions qui, de manière inacceptable, privent certaines personnes du droit de vote et restreignent les droits des candidats. Il importe par conséquent que ces restrictions soient réexaminées.

Restrictions au droit de vote

24. L'avis conjoint de 2010 sur le Code électoral de la Géorgie¹⁵ recommandait d'apporter des modifications aux dispositions qui interdisent à une personne placée dans un établissement pénitentiaire de participer à toute élection et à tout référendum. Cette recommandation a été abordée dans le projet de code à la suite des amendements du 8 décembre. Le projet d'article 3(a)(c) réduit l'application d'une limitation des droits de vote des détenus et dispose que les personnes placées dans un établissement pénitentiaire « à l'exception des personnes qui ont commis des infractions moins graves et sont condamnées à une peine de prison inférieure ou égale à cinq ans » n'ont pas le droit de participer à des élections ni à des référendums. Il convient de se féliciter de cet amendement qui est conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁶.

25. Le projet de code semble comporter une incohérence dans la mesure où la traduction anglaise du texte propose d'autoriser les détenus à voter au moyen d'urnes mobiles (article 33 (1)(b))¹⁷. Le Code en vigueur précise qu'une liste spéciale des électeurs serait élaborée, dans laquelle figurerait notamment les électeurs qui, le jour du scrutin, sont placés en détention provisoire (ancien article 10(c)). Ces citoyens seraient par conséquent inscrits sur la liste des électeurs qui ont recours aux urnes mobiles (ancien article 11(b)). Le terme « détenu » employé par le Code en vigueur et l'article 3(a)(c) du projet de code, semble cependant davantage faire référence à une « détention provisoire » ; les électeurs placés en détention sont donc en effet privés de leur droit de vote. Il convient d'éclaircir ce point, à moins qu'il ne s'agisse d'une traduction imprécise.

¹⁴ Voir, par exemple, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

¹⁵ CDL-AD(2010)013.

¹⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Hirst c. Royaume-Uni* (n°2), requête n° 74025/01, 6 octobre 2005. Voir également *Frodl c. Autriche*, Requête n°20201/04, 8 avril 2010. Voir également le Code de bonne conduite en matière électorale, I. 1.1. d. Il importe aussi de noter que l'article 10 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose que « 1. Toute personne privée de sa liberté est traitée avec humanité et avec le respect de la dignité inhérente à la personne humaine. [...] 3. Le régime pénitentiaire comporte un traitement des condamnés dont le but essentiel est leur amendement et leur reclassement social. [...] ». De plus, il est notamment précisé dans l'Observation générale n°25, adoptée par le Comité des droits de l'homme de l'Onu au titre du paragraphe 4 de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques concernant les droits politiques et électoraux garantis en vertu de l'article 25 que : « 14. Dans leurs rapports, les Etats parties devraient préciser les motifs de privation du droit de vote et les expliquer. Ces motifs devraient être objectifs et raisonnables. Si le fait d'avoir été condamné pour une infraction est un motif de privation du droit de vote, la période pendant laquelle l'interdiction s'applique devrait être en rapport avec l'infraction et la sentence. Les personnes privées de liberté qui n'ont pas été condamnées ne devraient pas être déchues du droit de vote. »

¹⁷ Voir également les articles 34(2)(d) et 66(9) du projet de code.

Restrictions au droit d'éligibilité

Obligation de résidence

26. Dans le projet de code tel que modifié le 8 décembre, l'article 96 impose une obligation de résidence de cinq ans pour toute participation à une élection présidentielle ; de plus, les candidats doivent vivre en Géorgie depuis trois ans au moment de l'annonce de l'élection ; l'article 110 impose une obligation de résidence de cinq ans pour pouvoir être élu député avec la même exigence supplémentaire et l'article 134(1) prévoit une obligation de résidence de trois ans pour ce qui est des élections locales. Il ressort des amendements proposés le 8 décembre montrent que les autorités se sont efforcées de tenir compte des recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH de réduire les exigences relatives à la durée de résidence. Il n'en reste pas moins que ces durées semblent toujours longues.

27. Bien des conditions de résidence raisonnables peuvent être imposées, il convient qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne soient pas disproportionnés. Le Code de bonne conduite en matière électorale précise qu'en ce qui concerne les élections locales et régionales, des conditions de résidence peuvent être imposées¹⁸ ; il est cependant recommandé que cette durée puisse uniquement être supérieure à six mois lorsqu'elle vise à assurer la protection des minorités. Dans l'affaire *Polacco et Garofalo c. Italie*, par exemple, seules les personnes ayant résidé de manière permanente pendant quatre ans au moins dans la région du Trentin-Haut-Adige étaient autorisées à s'inscrire sur les listes électorales pour l'élection du conseil régional¹⁹. La Commission européenne a estimé que cette exigence n'était ni disproportionnée ni déraisonnable dans la mesure où elle était destinée à garantir une connaissance approfondie du contexte régional, de manière que le vote des citoyens puisse tenir compte des préoccupations liées à la protection des minorités linguistiques. Les conditions de résidence en Géorgie, qui ne sont pas destinées à protéger les minorités nationales et dont l'application ne se limite pas aux seules élections locales, sont bien trop excessives. Par conséquent, conformément au Code de bonne conduite en matière électorale et aux observations du Comité des droits de l'homme de l'Onu sur les conditions de résidence²⁰, **la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir plus avant les exigences relatives à la durée de résidence et de les réduire pour l'ensemble des élections.**

Conditions de « santé »

28. Les articles 2(f)(a), 110(3) et 132 privent les « toxicomanes » et les « consommateurs de drogues » de la capacité électorale passive. Ils imposent par ailleurs aux députés de se soumettre à un « test de dépistage de drogues » qui doit être négatif s'ils ne veulent pas perdre leur mandat. Ces articles sont ambigus et peuvent faire l'objet d'abus car (1) ils ne renvoient pas à la législation dans laquelle les « drogues » sont définies, (2) ne précisent pas quelle quantité de composé chimique particulier (« drogue ») trouvée dans le corps de la personne faisant l'objet du test, est révélatrice de l'« utilisation » d'une « drogue » définie légalement et (3) n'indiquent pas non plus le nombre de tests qui doivent être positifs, ni sur quelle période, pour que l'on parle de « toxicomanie »²¹. Ces dispositions sont

¹⁸ Code de bonne conduite en matière électorale, I. 1.1.c. iv.

¹⁹ Voir Commission européenne des droits de l'homme, *Polacco et Garofalo c. Italie*, n° 23450/94, arrêt du 15 septembre 1997.

²⁰ Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'Onu, paragraphe 15. Voir également le Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.1.c.4.

²¹ Une telle interdiction imposée aux « toxicomanes » pourrait être considérée comme une discrimination et une violation des normes internationales protégeant les citoyens handicapés dans l'exercice de leur droit de vote.

problématiques vis-à-vis du principe du suffrage universel et sont contraires au paragraphe 7(9) du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE, qui dispose que « les candidats qui obtiennent le nombre nécessaire de voix requis par la loi soient dûment investis de leur fonction, et qu'il leur soit permis de conserver celle-ci jusqu'à ce que leur mandat arrive à expiration ». **Comme la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH le recommandaient dans des avis précédents, ces articles du projet de code devraient être supprimés.**

Exigences linguistiques

29. L'article 110(1), qui porte sur les « droits électoraux passifs » applicables aux élections législatives, précise que « tout ressortissant géorgien, qui dispose du droit de vote, peut être élu en qualité de membre du Parlement sous réserve qu'elle/qu'il ait 25 ans révolus, qu'il vive en Géorgie depuis au moins dix ans et qu'il ait une parfaite connaissance du géorgien ». Cette exigence linguistique n'est pas reprise pour les autres niveaux d'élection. Si cette disposition est maintenue, elle devrait offrir des normes équitables et objectives permettant de déterminer la connaissance de la langue géorgienne de manière que les candidats soient au courant des modalités d'appréciation et que les électeurs et les observateurs puissent être en mesure de juger si les candidats ont été traités de manière équitable et conforme aux normes objectives prévues par la loi. Cette exigence peut cependant être particulièrement désavantageuse pour les candidats issus de minorités nationales. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'examiner cette question et de modifier le projet de code en conséquence.

Nombre requis de signatures

30. Conformément au projet de code, le nombre de signatures de soutien que les partis politiques sont tenus d'obtenir pour être mesure de présenter un candidat à une élection, y compris présidentielle (articles 97(2), 99(2), 100(b) et 107(6)), législative (article 113(9)), et locale (article 142(3)) est tombé de 30 000 à 25 000. A la suite des amendements du 8 décembre, une disposition exige que les candidats indépendants désignés par des groupes d'initiative recueillent 1 % (pas moins de 500)²² des signatures des électeurs inscrits sur le territoire de la circonscription dans laquelle le candidat se présente sauf si celui-ci a été élu député aux dernières élections. La baisse du nombre requis de signatures pour les partis politiques et la mise en place d'une condition raisonnable pour les candidats indépendants sont à saluer et répondent aux recommandations de longue date formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. L'exigence d'un nombre de signatures de soutien devrait cependant être précisée pour les élections législatives et locales, de manière que cette obligation soit applicable à l'ensemble du pays²³. Comme l'indiquait l'OSCE/BIDDH dans son rapport final sur les élections législatives de 2008, un candidat aux élections législatives pouvait, dans certains cas, être élu avec seulement 1 800 voix dans une circonscription uninominale. En outre, comme nous l'avons précédemment indiqué, de nombreuses circonscriptions électorales uninominales dans certaines communes comptaient moins de 1 000 électeurs lors des élections locales de 2010. Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale, **la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager de modifier les articles 113(9) et 142(3) de manière que le nombre requis de signatures ne soit pas supérieur à 1 % des électeurs de la circonscription électorale concernée.**

²² Les autorités géorgiennes ont indiqué qu'elles supprimeront le seuil des 500 signatures à un stade ultérieur.

²³ Code de bonne conduite en matière électorale, I. 1.3. ii. Le Code de bonne conduite en matière électorale recommande que le nombre requis de signatures ne soit pas supérieur à 1 % des électeurs de la circonscription.

31. A la suite de recommandations précédentes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, l'article 38(2) du projet de code a été modifié le 8 décembre pour clarifier les dispositions relatives à la vérification des signatures par la CEC. Le projet de disposition révisé exige la vérification des signatures pour s'assurer que le nombre de signatures valables correspond au nombre requis. En vertu de cette disposition, les partis et les candidats disposent de deux jours pour corriger toute erreur relevée et soumettre des signatures supplémentaires au cas où, à la suite de la vérification, le nombre de signatures serait inférieur au minimum requis. Il convient de se féliciter de ces amendements²⁴.

Retrait de candidature

32. Les projets d'amendements soumis à la Commission de Venise le 8 décembre tiennent compte des recommandations précédentes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH en fixant (aux articles 100(5) et 120(1)) un délai plus réaliste pour le retrait des candidatures aux élections législatives et présidentielles, à savoir 10 jours avant le scrutin. Il convient de se féliciter de ces amendements.

VI. Participation des femmes

33. La chambre basse du Parlement géorgien compte la plus faible proportion de femmes de l'ensemble des pays de l'OSCE (6,5 %)²⁵. Lors des élections municipales de 2010, seuls 10 % des conseillers élus étaient des femmes, chiffre en diminution par rapport aux élections précédentes. La proportion de femmes au sein du conseil municipal de la ville de Tbilissi ne représente que 14 % des élus²⁶. Ces chiffres sont très inférieurs à la moyenne de l'OSCE, 22 %, et encore bien plus bas que l'objectif fixé par les Nations Unies de 30 % de femmes à des postes décisionnels. Les femmes ont par ailleurs été sous-représentées au sein de l'administration électorale²⁷. En règle générale, cette sous-représentation des femmes dans la vie législative, politique et publique a toujours été constatée dans les rapports d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH²⁸.

34. Le projet de code n'impose aucune obligation aux listes de candidats ou de membres de l'administration électorale de réserver un nombre minimum de postes aux femmes. Bien que le Conseil de l'Europe et l'OSCE n'imposent pas ce type de quotas, ils reconnaissent que les mesures législatives sont des mécanismes efficaces pour promouvoir la participation des femmes à la vie publique et politique²⁹. En outre, l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes souligne que « [l']adoption par les Etats parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination ».

²⁴ Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (I.1.3 iv et paragraphe 8) recommande : « [l]a procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires, notamment en ce qui concerne les délais, et porter sur l'ensemble des signatures plutôt que sur un échantillon ; toutefois, lorsque la vérification permet de considérer comme certain qu'un nombre suffisant de signatures a été atteint, il peut être renoncé à la vérification des signatures restantes ».

²⁵ Voir Gender Equality in the Elected Office: A Six-Step Action Plan, p.12 à l'adresse suivante www.osce.org/odihr/78432 et la base de données de l'Inter-Parliamentary Union's Women in Parliament disponible à l'adresse suivante <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

²⁶ Voir, par exemple, le Rapport final de la mission d'observation des élections municipales, 30 mai 2010 (13 septembre 2010), page 17 de la version anglaise.

²⁷ *Id.*

²⁸ *Id.*

²⁹ Conseil ministériel de l'OSCE, Décision n° 7/09 sur la participation des femmes à la vie politique et publique, paragraphe 2 ; Conseil de l'Europe, Rapport parlementaire du 22 décembre 2009, « Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux ».

35. Il existe plusieurs domaines dans lesquels le projet de code pourrait être amélioré afin de faciliter la participation des femmes à la vie publique et de supprimer la discrimination contre les femmes. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH formulent à ce titre les recommandations suivantes :**

- le système électoral pourrait être révisé, soit par l'utilisation de quotas, soit par d'autres méthodes reconnues pour faciliter l'élection de candidates, afin que le pourcentage actuel de femmes élues augmente de manière substantielle ;
- la représentation minimale des deux sexes dans l'administration électorale, y compris aux postes de direction, pourrait être garantie ;
- une partie du financement public des partis politiques pourrait être associée à la proportion de femmes désignées comme candidates par les partis politiques et/ou figurant sur les listes du parti en question.

VII. Commissions électorales

Observations générales

36. Bien qu'il n'existe pas de composition type des commissions électorales, la législation électorale devrait garantir que les commissions électorales sont établies et fonctionnent de manière indépendante et que leurs membres agissent de manière impartiale³⁰. De plus, dans la pratique, une commission et ses membres devraient respecter ces normes. Bien qu'il constitue un cadre pour l'application de ces principes, le projet de code électoral peut être amélioré sur certains points afin que ces principes soient mieux garantis.

37. Il convient de noter que les dispositions applicables à la désignation de l'administration électorale ont été améliorées par des modifications apportées au cours des dernières années. Le projet de code vise à mettre en place une forme de pluralisme au sein de l'administration électorale et de transparence dans les activités des commissions électorales. Ces mesures sont positives.

38. L'article 7 du projet de code définit les statuts, le système et la composition de l'administration électorale en Géorgie. La CEC, les commissions électorales supérieures des Républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie, les commissions électorales de district, ainsi que les commissions électorales de bureaux de vote composent l'administration électorale (article 7(2)).

Commission électorale centrale

39. La Commission électorale centrale (CEC) est la plus haute instance administrative en matière d'élections en Géorgie. Elle supervise les activités des commissions électorales à tous les niveaux et veille au respect de l'application de la législation électorale sur l'ensemble du territoire (article 7(3)). Elle se compose d'un président et de 12 membres : cinq membres sont nommés par le Parlement géorgien sur proposition du Président de la Géorgie et sept autres sont désignés par les partis politiques (article 10(1)). Comme l'indiquait le précédent avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie³¹, le fait que le président de la CEC soit élu par les membres de la commission désignés par les partis politiques, à l'exclusion des membres nommés par le parti ayant obtenu les meilleurs résultats aux élections législatives précédentes, constitue une avancée positive (article 10(5)).

³⁰ Engagements existants pour des élections démocratiques dans les Etats participants de l'OSCE (2003), paragraphe 4 ; Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, II. 3.1.

³¹ CDL-AD(2010)013, paragraphe 27.

40. D'une façon bienvenue et en réponse aux recommandations de la société civile, le projet de code impose que la moitié des membres de la commission de compétition, chargée d'examiner les demandes de candidature à la fonction de membre de la CEC, soient des représentants de la société civile. Cette mesure contribue à encourager la participation au processus électoral.

41. En vertu de l'article 14(1)(c), « dans des circonstances exceptionnelles », la CEC « est habilitée, au titre de sa résolution, à définir les activités électorales et les modalités des élections/scrutins à venir » si les conditions et les modalités prévues par la loi « sont impossibles à réunir ». Il conviendrait d'apporter des éclaircissements sur ce point.

Protection contre la révocation

42. La révocation des membres d'une commission électorale pour faute disciplinaire est admissible, mais les motifs de révocation doivent être formulés clairement et de manière exhaustive dans la loi. Le projet de code ne précise cependant pas les motifs permettant de justifier une éventuelle révocation. En vertu de l'article 12(12), le Parlement peut mettre fin de manière anticipée au mandat de membres de la CEC non désignés par un parti. L'article 13(5) précise qu'un membre de la CEC peut être révoqué lorsque le parti l'ayant désigné ne satisfait plus aux exigences d'admissibilité de financement public ou lorsqu'un autre parti perçoit un financement plus important de la part de l'Etat. Dans ce cas de figure, il sera remplacé par le parti qui s'est vu octroyer le financement le plus conséquent. L'article 29(1) dispose que le mandat d'un membre d'une commission prend fin si le parti qui a désigné ce membre le révoque. L'article 29(8), qui interdit « la révocation d'un membre d'une commission électorale [...] pendant les quinze jours qui précèdent le scrutin », témoigne de l'intention du législateur de garantir la stabilité des commissions électorales de bureau de vote (CEBV). Cet article ne traite cependant pas du problème fondamental du pouvoir de révocation discrétionnaire dont dispose un parti qui présente un candidat. En outre, l'article 28(1) énonce les formes possibles de mesures disciplinaires auxquelles les commissions électorales de district peuvent avoir recours contre les commissions électorales de bureaux de vote, y compris la déchéance du mandat.

43. Au vu de l'article 8(22), selon lequel les membres des commissions électorales sont indépendants et ne représentent pas l'autorité qui les a nommés, la justification de la révocation est par conséquent contestable. Les membres d'une commission électorale ne devraient pas pouvoir être révoqués discrétionnairement, car cela jette des doutes sur leur indépendance et compromet l'impartialité, l'indépendance et la stabilité de l'administration électorale dans son ensemble. Si ces dispositions énumèrent les sanctions applicables, elles devraient aller plus loin pour que la sanction que constitue la révocation ne fasse pas l'objet d'abus et ne soit appliquée que compte dûment tenu de la proportionnalité. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que le code protège les membres des commissions électorales de toute révocation arbitraire en précisant les motifs pouvant justifier une telle révocation par rapport aux motifs appelant une sanction moindre.** Cette mesure est nécessaire pour renforcer la capacité de ces membres à s'acquitter de leurs fonctions de manière indépendante, impartiale et professionnelle³².

Conditions applicables au scrutin majoritaire

44. L'article 30(3) dispose que les décisions relatives aux résolutions de la CEC sont prises à la majorité des deux tiers de l'ensemble des membres. Les articles 14 et 30 énoncent les points pouvant faire l'objet d'une résolution de la CEC. L'obligation d'un vote à la majorité

³² Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.1.f.

des deux tiers de l'ensemble des membres est positive, notamment au vu des problèmes considérables que posent l'annulation des résultats électoraux ou l'éventuel recomptage des suffrages.

Formation des membres des commissions

45. L'article 17 prévoit la création d'un Centre de formation, de réforme et de développement du système électoral (ci-après le « Centre de formation ») en partie chargé de former les membres des commissions électorales, ce qui peut permettre de renforcer le professionnalisme de l'administration électorale et contribuer à normaliser la formation dispensée aux membres des commissions. La création du Centre de formation tient aux modifications apportées au Code en 2009. Dans la mesure où il s'agit d'une institution relativement récente, le véritable impact et le rôle du Centre de formation pourront uniquement s'apprécier au cours des prochaines élections. Lors des élections municipales de 2010, les observateurs des élections de l'OSCE/BIDDH avaient estimé que, dans l'ensemble, la formation dispensée aux commissions électorales avant le scrutin était positive. Au vu des problèmes observés le jour du scrutin, à l'avenir cette formation devrait toutefois mettre tout particulièrement l'accent sur la procédure de décompte des voix et les procès-verbaux des résultats³³.

Terminologie

46. La traduction anglaise du projet de code utilise à la fois les expressions « commission électorale de bureau de vote » et « commission de bureau de vote ». S'il ne s'agit pas là d'un problème de traduction, il est recommandé d'harmoniser l'emploi de ces expressions dans le code afin qu'une seule d'entre elles soit retenue pour désigner la commission électorale qui administre les élections au premier niveau.

VIII. Listes d'électeurs

47. En vertu de l'article 31(4), la CEC est responsable de la tenue d'un registre des électeurs centralisé et informatisé. L'article 31(5) prévoit quant à lui que divers organes de l'Etat, parmi lesquels figurent le ministère de la Justice, les entités de l'autonomie locale, le ministère des Réfugiés, le ministère de la Probation et de l'Aide juridictionnelle, le ministère de l'Intérieur, les services spéciaux de renseignement extérieur et de la sécurité de l'Etat, sont tenus de communiquer à la CEC des informations actualisées sur les électeurs. L'article 31(6) impose à la CEC de procéder chaque trimestre à une mise à jour de la base de données électronique des électeurs inscrits. En vertu de l'article 31(8), la liste électorale doit par ailleurs être « prise en compte et réglée » par les commissions électorales de district au plus tard 14 jours avant le scrutin. L'article 31(12) prévoit en outre l'inscription de ceux « qui n'ont pas été en mesure de s'inscrire dans le délai prescrit par la loi [...] ». Les CED devraient examiner les demandes de ces citoyens « dans un délai de deux jours à compter de la réception de la demande, ou immédiatement, s'il reste moins de deux jours avant le scrutin ». Les expatriés de retour, les patients sortis d'un établissement de santé et les détenus en liberté conditionnelle figurent parmi les personnes concernées par cet article.

48. Bien que le Service d'état civil ne soit pas précisément désigné dans le projet de code, l'OSCE/BIDDH a fait remarquer dans ses rapports de missions d'observation des élections que cette instance du ministère de la Justice fournissait l'essentiel de la base de données électronique des fichiers d'électeurs à la CEC. Cette base de données électronique repose sur le registre d'état civil géré par le Service d'état civil. Les observateurs se sont félicités de

³³ Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections municipales du 30 mai 2010, (13 septembre 2010), page 7 de la version anglaise.

l'amélioration des listes électorales au cours des récentes élections³⁴. Ils ont néanmoins relevé une anomalie : la législation autorise l'enregistrement des personnes à l'état civil sans que leur adresse précise soit mentionnée, si bien qu'elles ne peuvent être rattachées à un bureau de vote précis. Lors des élections municipales de 2010, ces électeurs ont uniquement pu voter au scrutin proportionnel et non au scrutin majoritaire. Il conviendrait d'envisager de revoir les différents aspects du système d'enregistrement à l'état civil, notamment la possibilité d'enregistrement sans indication d'adresse, afin de veiller à ce que le droit de vote des personnes habilitées à voter soit garanti. Les spécificités et les défaillances du registre d'état civil ne devraient avoir aucune incidence sur le droit de vote des citoyens.

49. La recommandation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH tendant à ce que les listes d'électeurs soient publiées dans les langues minoritaires pertinentes a été prise en considération par un projet d'amendement soumis le 8 décembre (article 14(1)(w)), ce dont il faut se féliciter.

50. L'article 184 des dispositions transitoires du projet de code prévoit la création d'une commission provisoire pour la vérification des listes électorales avant les élections de 2012, règle sa composition et définit ses compétences. Cette commission se composera de représentants du gouvernement, d'organisations non gouvernementales et de partis politiques. Il y a lieu de se féliciter, dans l'ensemble, de la création de cette commission, qui vise à faire participer les partis politiques et la société civile à l'examen des listes électorales. Les incidences concrètes de cette commission devront toutefois être évaluées plus précisément, et notamment à l'occasion des prochaines élections, prévues en 2012.

IX. Observateurs

Observations générales

51. La présence d'observateurs électoraux issus des Etats participants de l'OSCE et chargés de suivre le déroulement des élections est prévue dans le document de Copenhague de l'OSCE de 1990³⁵. L'observation des élections permet d'améliorer l'intégrité du processus électoral, de renforcer la confiance des électeurs, d'encourager la participation électorale et d'atténuer le risque de litiges électoraux³⁶. Il est par ailleurs admis que les observateurs nationaux devraient être autorisés à observer le processus électoral. D'une manière générale, le projet de code tient convenablement compte de ces exigences, en accordant aux observateurs des droits étendus et en chargeant les commissions électorales de préparer et de mener les élections dans la transparence. Cela étant, le projet de code pourrait être amélioré pour faciliter encore l'observation des élections.

Procédures d'accréditation

52. L'article 39(2) du projet de code tel que révisé le 8 décembre prévoit que les accréditations seront uniquement remises aux organisations nationales d'observation enregistrées conformément au droit géorgien « au plus tard un an avant le jour du scrutin ». Il s'agit-là d'une limite encore restrictive. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'abaisser la limite d'un an prévue à l'article 39(2) à un délai**

³⁴ Rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH sur les élections municipales du 30 mai 2010, (13 septembre 2010), page 8 de la version anglaise.

³⁵ Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, paragraphe 8.

³⁶ Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections et Code de conduite des observateurs électoraux internationaux, des Nations Unies, adoptés le 27 octobre 2005, New York, p. 1-2.

raisonnable, pour faciliter l'accréditation des organisations nationales d'observateurs.

53. S'agissant de la procédure d'accréditation, il convient de noter qu'un traitement différent est réservé aux organisations nationales et aux organisations internationales. Les articles 40(3) et 40(4) soumettent l'inscription d'une organisation nationale au dépôt d'une demande au plus tard dix jours avant le jour de scrutin, alors que ce délai est de sept jours pour une organisation internationale. Bien que les différences entre les périodes d'inscription susmentionnées aient été atténuées par les précédentes modifications apportées au Code électoral en vigueur, celles qui subsistent ne semblent pas justifiées. Les articles 40(6) et 40(7) fixent également des délais différents pour la présentation des listes d'observateurs aux commissions électorales respectives : deux jours avant le jour du scrutin pour les organisations internationales et cinq jours avant le scrutin pour les organisations nationales. Ces différences pourraient être réexaminées, en vue de rapprocher les exigences imposées aux organisations internationales et nationales.

54. L'article 40(3) du projet de code indique également que, « à la demande [de l'organisation nationale,] soit mentionné le nom de la ou des circonscriptions électorales dans lesquelles l'organisation procèdera à l'observation ». Conformément aux précédentes recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, le projet de code pourrait par conséquent être modifié de manière à supprimer l'obligation faite aux observateurs nationaux de signaler à l'avance le lieu de leur observation. De plus, le badge que sont tenus de porter les observateurs (article 40(9)) pourrait indiquer que l'observateur est autorisé à suivre les élections dans n'importe quel bureau de vote³⁷.

55. En vertu de l'article 40(4), l'organisation internationale doit joindre à sa demande d'enregistrement un exemplaire de son instrument constitutif, tandis que, conformément à l'article 40(3), l'organisation nationale doit présenter un exemplaire de ses statuts. Le sens de cet « instrument constitutif » d'une organisation internationale peut être interprété de diverses manières. Il est recommandé d'apporter des précisions à ce sujet à l'article 40(4).

Droits des observateurs

56. L'article 41 énumère les droits des observateurs. Les précédents rapports des missions d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH faisaient remarquer que certains observateurs avaient vu leurs droits restreints au moment du dépouillement des suffrages et de la compilation des résultats. Le rapport le plus récent de la mission d'observation des élections municipales de 2010 indique lui-même que le Code « devrait clairement préciser que les membres des commissions électorales de bureau de vote sont autorisés à vérifier la validité des bulletins de vote et l'exactitude des procédures de dépouillement et de compilation »³⁸. L'article 41(1)(f) du projet de code permet aux observateurs « d'assister au dépouillement des suffrages et à la récapitulation des résultats ». En outre, le projet d'article 41(5) impose aux commissions électorales de réunir toutes les conditions nécessaires à l'exercice de la mission des observateurs d'élection. Il y a lieu de se réjouir de ces dispositions.

57. Grâce à la modification de l'article 41(n) du 8 décembre, le projet de code fait suite à la recommandation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH tendant à ce que cet article soit modifié de manière à indiquer précisément que les observateurs peuvent obtenir

³⁷ Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, III. 1.4 vi.

³⁸ OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report Municipal Elections, 30 May 2010 (13 septembre 2010), page 28.

des exemplaires de tous les procès-verbaux établis par les commissions électorales³⁹. Plus généralement, le code devrait veiller à ce que les observateurs puissent suivre tous les éléments et toutes les étapes du processus électoral, y compris certains aspects comme le découpage des circonscriptions électorales et le financement des campagnes électorales⁴⁰.

58. L'article 41(4) prévoit les sanctions infligées aux observateurs, ainsi qu'aux candidats et aux représentants des médias de masse, en cas de violation des règles de conduite fixées à l'article 41(2)(a) et (d). L'article 92 prévoit une amende de 500 GEL pour infraction à ces dispositions. L'article 91 fixe à 500 GEL l'amende prévue en cas de restriction des droits d'un observateur, d'un candidat ou d'un représentant des médias de masse. En cas de refus, par une commission électorale, de remettre aux observateurs des exemplaires des procès-verbaux des élections, référendums ou plébiscites, ou d'autoriser l'accès des observateurs, le président et/ou le secrétaire de la commission encourt une amende de 1000 GEL (article 89). La faculté d'infliger des sanctions peut avoir un effet bénéfique sur le comportement des personnes qui suivent le processus électoral et améliorer la mise en œuvre de la législation.

X. Dispositions relatives à la campagne électorale

Liberté d'expression

59. En vertu de l'article 45(3), « [l]e programme électoral ne peut prôner la guerre et la violence, le renversement de l'État et du système social en place ou son remplacement par la violence, les atteintes à l'intégrité territoriale de la Géorgie, l'incitation à la haine et à l'inimitié entre les citoyens, ni la confrontation religieuse et ethnique ». Cette interdiction est susceptible de porter atteinte à la liberté d'expression et pourrait être réexaminée pour garantir le droit des citoyens à préconiser des changements par des moyens pacifiques. En outre, le projet de code ne précise pas les sanctions applicables en cas de violation de cette disposition.

Utilisation de ressources publiques

60. L'article 48(1) permet l'utilisation de ressources administratives à des fins de campagne, c'est-à-dire qu'il 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. À cet égard, cette disposition semble respecter le principe d'égalité des chances. Or, dans la pratique, cette égalité peut très vite être compromise, car les partis politiques au pouvoir ont plus facilement accès à ces ressources (installations publiques, téléphones, ordinateurs et véhicules). De plus, l'article 48(2) autorise les fonctionnaires à se servir de leur véhicule de fonction pour faire campagne, à condition de rembourser les frais d'essence.

61. Les rapports des missions d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH consacrés aux précédentes élections ont systématiquement signalé les problèmes importants occasionnés par l'utilisation des ressources administratives. Ceux-ci tiennent en partie à l'absence de clarté et de précision de la législation, telle qu'elle figure dans le projet de code. Les dispositions de ce dernier estompent en effet la séparation entre l'État et les partis politiques et ne sont pas conformes aux engagements pris à l'égard de l'OSCE⁴¹. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir les dispositions relatives à**

³⁹ Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, III. 1.7 v.

⁴⁰ Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, pages 3-4.

⁴¹ Paragraphes 5.4 et 7.6 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 ; le premier préconise une séparation claire entre l'État et les partis politiques et le second enjoint l'État de donner « les garanties légales nécessaires pour permettre aux [partis politiques] de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités ».

l'utilisation des ressources administratives. De plus, le dernier Rapport d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe consacré à la transparence du financement des partis politiques en Géorgie fait état de préoccupations similaires et « recommande de prendre des mesures supplémentaires pour prévenir l'utilisation abusive de toutes les formes de ressources administratives au cours des campagnes électorales »⁴².

Campagne des responsables publics

62. L'article 49(1) interdit aux « titulaires de fonctions au sein des instances de l'État ou des collectivités locales » d'associer les activités de campagne en faveur ou contre des candidats à l'exercice de leurs fonctions officielles, en particulier en utilisant les services de leurs subordonnés pour faire campagne, en recueillant des signatures au cours d'un déplacement officiel ou en suscitant une « agitation préélectorale ». L'article 49 n'énumère pas les « titulaires de fonctions au sein des instances de l'État ou des collectivités locales » et l'interprétation des responsables publics au sens de la loi varie d'une personne concernée à l'autre. L'article 2(z⁵), qui établit une liste des « responsables publics », complique encore la question. Bien que le degré d'exhaustivité de cette liste ne soit pas précisé, elle devrait comporter les personnes spécialement énumérées à l'article 45(4), qui ne peuvent prendre part à la campagne électorale. Il est également recommandé d'inclure dans cette liste les gouverneurs et les maires. Considérant que les diverses instances élues sont, dans l'ensemble, dominées actuellement par un parti, les structures publiques nationales et locales risquent d'être trop facilement confondues avec le parti dominant. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier le projet de code en y insérant des dispositions plus claires et plus explicites, qui définissent les « responsables publics » et les « titulaires de fonctions ». Le Code devrait par ailleurs interdire à ces personnes d'utiliser directement ou indirectement les ressources administratives et de prendre part aux activités des campagnes électorales au nom d'un parti ou d'un candidat, afin de garantir que tous les candidats soient placés sur un pied d'égalité.**

63. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont accueilli positivement, dans le dernier Avis conjoint, l'insertion de l'article 49(3) dans le Code électoral en vigueur, qui interdit à l'État et aux collectivités locales de lancer, entre le jour de l'annonce des élections et le jour de la proclamation des résultats, des programmes spéciaux autre que ceux prévus par leur budget annuel. Le projet de code comporte la même disposition. Le précédent Avis conjoint, qui la jugeait positive, préconisait que l'application de cette disposition soit « évaluée dans la pratique lors des prochaines élections »⁴³. Au cours des élections municipales de 2010, les observateurs ont constaté que cette disposition avait été enfreinte par certaines collectivités locales⁴⁴. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent aux autorités géorgiennes de prendre des mesures plus concertées pour faire respecter la législation applicable à l'abus des ressources administratives pendant les campagnes électorales.**

Campagnes des organisations religieuses et caritatives

64. L'article 45(4) du projet de code interdit aux organisations caritatives et religieuses de prendre part à une agitation préélectorale. Il semblerait que cette mesure vise à prévenir toute influence excessive des organisations religieuses et caritatives, ainsi que l'influence

⁴² GRECO, Rapport d'évaluation sur la Géorgie, consacré à la transparence du financement des partis politiques, Troisième cycle d'évaluation, Strasbourg, 27 mai 2011, adopté par le GRECO lors de sa 51^e réunion plénière (Strasbourg, 23-27 mai 2011; Greco Eval III Rep (2010)12E), paragraphe 69.

⁴³ Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie, CDL-AD(2010)013, 9 juin 2010, paragraphe 45.

⁴⁴ OSCE/ODHIR Election Observation Mission Final Report Municipal Elections, 30 May 2010 (13 septembre 2010), page 13.

abusive qui pourrait être exercée au moyen de dons caritatifs. Mais cette interdiction risque d'être excessivement restrictive, bien qu'elle puisse se comprendre, et porte atteinte aux principes de la liberté de religion et de non-discrimination. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier l'article 45(4) de manière à le mettre en conformité avec les normes internationales qui protègent la liberté de religion et le droit de toute personne à ne pas faire l'objet de discrimination dans l'exercice de sa liberté de parole, lorsqu'elle fait campagne.**

Interdiction des campagnes menées par les ressortissants étrangers

65. L'article 45(4) du projet de code interdit aux ressortissants étrangers de prendre part aux campagnes électorales. Cette interdiction pose problème, puisque le droit à la liberté d'expression et d'association est reconnue, par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, à toute personne relevant de la compétence d'un État membre. Bien que le droit de vote ne soit pas accordé aux non-ressortissants d'un État (c'est-à-dire aux personnes apatrides et aux ressortissants étrangers qui y résident), ils ont le droit d'exprimer librement leur opinion, de s'associer et de prendre part aux débats politiques pendant les campagnes électorales. Cette disposition limite par conséquent les droits fondamentaux des non-ressortissants qui résident en Géorgie et porte atteinte aux droits de l'homme fondamentaux protégés par les conventions internationales régionales et mondiales reconnues par les États membres du Conseil de l'Europe et les pays de l'OSCE. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de supprimer cette interdiction de l'article 45(4).**

Interdiction des campagnes le jour du scrutin

66. Le projet de code ne prévoit pas d'interdiction générale de faire campagne le jour du scrutin et n'interdit pas davantage de faire campagne à l'intérieur ou autour des bureaux de vote ce même jour. La seule limitation apparaît à l'article 51(12), qui interdit « toute publicité préélectorale payante et/ou gratuite à la télévision ou à la radio ». Il est donc possible d'exercer, au cours des 24 heures qui précèdent l'élection, une influence excessive de diverses manières, soit par une propagande sur le lieu de vote ou à proximité de celui-ci, soit en utilisant la méthode du porte-à-porte le jour du scrutin. Pendant les élections législatives de 2008 et les élections municipales de 2010, les observateurs ont constaté l'organisation d'activités de campagne et la présence de matériel de campagne le jour du scrutin, à la fois à l'intérieur et à proximité des bureaux de vote. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager une interdiction générale de tout type d'activité de campagne au cours des 24 heures qui précèdent les élections. Il convient d'interdire les activités et les matériels de campagne dans les bureaux de vote et autour de ceux-ci le jour du scrutin.**

XI. Médias

Observations générales

67. Les dispositions régissant l'activité des médias pendant les campagnes électorales figurent aux articles 50 et 51. D'après les rapports du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives et l'élection présidentielle extraordinaire de 2008, la Géorgie dispose d'un environnement médiatique libre et varié, qui permet aux citoyens d'accéder à un large éventail de points de vue politiques. La commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a constaté qu'au cours de l'élection présidentielle extraordinaire « les radiodiffuseurs et la presse ont assuré une couverture

large et variée de la campagne électorale, offrant ainsi aux électeurs l'occasion de prendre connaissance des plates-formes des divers candidats »⁴⁵.

68. L'article 51(1) du projet de code précise que l'obligation de traitement équitable vaut uniquement pour les candidats « qualifiés ». Le statut de « candidat qualifié » est attribué au candidat capable de se prévaloir d'un « soutien populaire », soit par son succès à une élection antérieure (3 % des voix aux dernières élections locales ou 4 % des voix aux dernières élections législatives), soit en ayant obtenu 4 % d'opinions favorables dans cinq sondages au moins au cours de l'année des élections ou dans un sondage organisé au plus tard un mois avant les élections. Bien que les dispositions juridiques semblent créer un cadre propice à des conditions de campagne équitables, un élément continue à poser problème. Les nouveaux partis politiques, qui devraient se trouver en situation d'égalité des chances avec les partis politiques ayant participé aux élections précédentes, peuvent uniquement obtenir leur qualification grâce aux sondages, ce qui limite éventuellement leur capacité à concourir sur un pied d'égalité aux élections.

69. Les exigences méthodologiques prévues en matière de sondages pour l'obtention de la qualité de « candidat qualifié », qui permet de bénéficier d'un temps d'antenne gratuit, semblent strictes, tout comme le nombre de sondages (cinq fois en un an ou une fois, 30 jours au moins avant le jour du scrutin) dans lesquels un candidat doit obtenir certains résultats. Le texte ne précise pas clairement l'instance compétente pour apprécier et faire respecter ces exigences, puisqu'il semble que la décision appartienne aux radiodiffuseurs. **Il est recommandé de modifier l'article 51 pour remédier à cette situation. Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise et aux *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions* de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, les médias publics « devraient assurer aux partis et aux candidats à des élections un accès égal et un traitement équitable »⁴⁶. L'article 51 devrait en tenir compte.**

Tarifs communs par annonce

70. Le critère d'égalité des conditions de campagne pour tous les candidats à des élections comprend le droit de bénéficier, pour les publicités électorales, des mêmes conditions tarifaires que celles offertes à l'ensemble des partis politiques et des candidats, avec des conditions similaires en termes de temps et d'espace publicitaire. Cette égalité est garantie pour les supports écrits (article 50(2)) et avec la révision de l'article 50 (1)(b) du 8 décembre, cette exigence semble aussi s'appliquer à la radio télédiffusion publique. Il convient de se féliciter de la toute dernière révision qui correspond à une recommandation précédente de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH.

Couverture médiatique et autres programmes

71. Les articles 50 et 51 pourraient également être améliorés, car ils se limitent actuellement à la possibilité pour les candidats de diffuser des messages en disposant d'un temps d'antenne gratuit, mais n'abordent pas la question de la couverture médiatique des candidats dans les journaux télévisés ou d'autres émissions. La recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe précise que, « lorsque cela n'est pas couvert dans le

⁴⁵ Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, Observation de l'élection présidentielle extraordinaire en Géorgie (5 janvier 2008), Doc. 11496, 21 janvier 2008), page 6, paragraphe 34 ; OSCE/ODIHR, Election Observation Mission Final Report on the Parliamentary Elections in Georgia of 21 May 2008, Varsovie, 9 septembre 2008, pages 14-17 et OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report on the Extraordinary Presidential Election in Georgia of 5 January 2008, Varsovie (en anglais uniquement), 4 mars, pages 12-15.

⁴⁶ Code de bonne conduite en matière électorale, I. 2.3. a et *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions*, paragraphe 57. Source: [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)031-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)031-e.pdf).

cadre de l'autorégulation, les Etats membres devraient adopter des mesures en application desquelles, pendant les périodes électorales, les médias du service public et du secteur privé devraient, en particulier, être équitables, équilibrés et impartiaux dans leurs programmes d'information et d'actualités, y inclus les programmes de discussion tels que les interviews ou les débats »⁴⁷. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier les articles 50 et 51, de manière à imposer aux médias du secteur public de donner 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. Il est aussi recommandé de modifier ces articles pour que les médias du secteur public soient obligés de traiter tous les candidats de manière équitable, non seulement lors des émissions électorales spéciales, mais aussi lors de toutes les autres émissions, y compris les actualités. Il est en outre recommandé d'encourager les radiodiffuseurs du secteur privé à produire des émissions d'information et des débats avec les partis et les candidats. Ce faisant, ceux-ci devraient respecter les mêmes conditions que celles imposées aux radiodiffuseurs du secteur public.**

XII. Financement des campagnes

Observations générales

72. L'article 52 du projet de code prévoit que les dépenses occasionnées par l'administration des élections à l'occasion de la préparation et du déroulement des élections et des référendums, ainsi que les activités de l'administration des élections, soient financées par le budget national. Chaque année, la CEC est tenue de présenter au ministère des Finances les estimations budgétaires pour l'administration des élections de l'année suivante.

73. Les articles 54 à 57 du projet de code règlent les contributions destinées à la campagne et le financement des campagnes électorales. Dans l'ensemble, ces articles favorisent la transparence des élections et l'obligation de rendre des comptes en la matière. Certains points restent toutefois à améliorer.

74. L'article 56(1) fixe à 5 % des suffrages valablement exprimés le seuil légal prévu pour l'obtention de fonds publics pour la campagne. Certaines aides devraient être étendues à l'ensemble des partis politiques et des candidats qui bénéficient d'un minimum de soutien de la part des citoyens, afin de promouvoir le pluralisme politique et d'offrir aux électeurs un véritable choix. C'est particulièrement important pour les nouveaux partis politiques, qui doivent avoir une réelle possibilité de se mesurer avec les partis politiques existants au cours des élections. Il convient de réfléchir à l'abaissement du seuil d'allocation des fonds publics destinés au financement des campagnes⁴⁸.

75. Outre le financement général des partis, l'article 56(1) du projet de code alloue aux partis politiques ayant obtenu plus de 5 % des suffrages aux élections législatives des fonds supplémentaires pour le remboursement des dépenses de campagne électorale, y compris les dépenses liées aux publicités préélectorales diffusées à la télévision. L'article dispose que les remboursements seront décaissés sur la base des états financiers établis à partir des dépenses réellement occasionnées. Il y a lieu de se féliciter de ces dispositions, dans la mesure où elles pourraient contribuer à créer des conditions minimales équitables pour les campagnes des candidats et favoriser l'obligation de rendre compte. L'article 56(1) pourrait toutefois être renforcé de manière à soumettre plus clairement les remboursements au

⁴⁷ *Ibid.*, para. II 2.

⁴⁸ Voir les paragraphes 188 et 190 des Guidelines on Political Party Regulation de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, 2011; disponible sur www.osce.org/odihr/77812.

respect de l'ensemble des obligations de déclaration et de vérification des comptes imposées par l'article 57(6). **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier l'article 56(1) pour conditionner le décaissement des aides publiques au respect des obligations de déclaration imposées par l'article 57(6).**

76. Les dispositions de l'article 55(6), qui prévoient une exception pour « les sommes versées par les partis, sur leurs fonds propres, pour alimenter les fonds électoraux de leur candidat », pose problème. Cette disposition supprime en effet la limite imposée par l'article 55(4) et (5) aux contributions destinées à la campagne électorale. Elle confère un avantage injuste aux partis politiques les plus riches et incite à procéder à un versement des contributions qui contourne les limites mêmes de l'article 55(4) et (5), tout en empêchant que le nom du donateur initial ne soit communiqué en temps utile avant les élections⁴⁹. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de supprimer du projet de code l'exception prévue à l'article 55(6). Il convient par ailleurs, afin de renforcer la transparence, que les comptes rendus généraux imposés aux partis politiques par la législation soient remis dans un délai raisonnable avant les élections, pour que les électeurs connaissent l'identité des personnes qui contribuent au financement des partis politiques.** À ce propos, comme le recommandait le GRECO dans son Rapport d'évaluation du Troisième Cycle consacré à la transparence du financement des partis politiques en Géorgie, les autorités devraient « définir un format normalisé pour les déclarations financières annuelles que les partis ont l'obligation de présenter, en veillant à ce que les informations financières (sur les recettes, les dépenses, l'actif et le passif des partis) soient communiquées de façon suffisamment précise et (ii) s'assurer que les informations contenues dans l'état financier annuel (y compris les dons dont le montant est supérieur à un certain seuil) soient publiées de manière à être facilement accessibles au public »⁵⁰.

77. La distinction faite à l'article 55(4) et (5) entre les contributions versées par les personnes physiques et les personnes morales pose également problème. Les personnes morales, dont les sociétés constituées conformément au droit géorgien sont censées faire partie, peuvent verser des contributions destinées au financement de la campagne d'un montant trois fois supérieur à celui des simples particuliers. Cette disposition est discriminatoire à l'égard des citoyens et incite certains donateurs à créer des personnes morales pour pouvoir tripler le montant de leur contribution. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent, en l'absence d'une justification claire et valable de cette discrimination, de modifier ces dispositions de manière à ce que le plafond prévu pour les contributions des personnes morales soit applicable aux personnes physiques.**

78. L'article 55(8)(f) du projet de code durcit les règles applicables aux contributions versées pour le financement des campagnes par les personnes morales dont l'État est actionnaire. Il est plus précis que sa version précédente dans le Code actuellement en vigueur (article 47(5)(f)), qui dispose que « les dons en faveur de la campagne électorale faits par une personne morale géorgienne en partie détenue par l'État sont interdits ». Bien que le sens de la formule « en partie détenue par l'État » employé par le libellé du Code actuel soit sujet à interprétation, le projet de code précise que toute participation de l'État au

⁴⁹ Les observateurs ont constaté lors des élections municipales de 2010 qu'une part importante des dons faits au profit du financement de la campagne d'un parti politique précis provenaient des fonds de ce même parti. Voir OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report Municipal Elections, 30 May 2010 (13 septembre 2010), page 13. Cette situation pose d'autant plus problème que les rapports généraux consacrés à la comptabilité des partis politiques ne doivent pas être remis avant le mois de février de l'année suivante, soit plusieurs mois après les élections. *Id.*

⁵⁰ GRECO, Rapport d'évaluation sur la Géorgie consacré à la transparence du financement des partis politiques, Troisième Cycle d'Évaluation, paragraphe 81. ii.

capital d'une personne morale, quelle qu'en soit l'importance, interdit à celle-ci de verser des contributions pour le financement d'une campagne.

79. Il convient de noter à ce propos que l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise publieront un avis conjoint sur le projet de loi portant modification et ajout de la loi organique géorgienne relative aux associations politiques de citoyens. Soulignons que les amendements à la loi relative aux associations politiques de citoyens interdisent à toute personne morale de financer les activités générales des partis politiques. En cas d'adoption des deux textes de loi dans leur version actuelle, les personnes morales auront l'interdiction de financer les partis politiques, mais pourront contribuer au financement de leurs campagnes électorales. Cette distinction faite entre les sources de financement des partis politiques pendant les campagnes électorales et en dehors de ces périodes conduit à s'interroger sur les objectifs visés et peut même produire un effet contraire au but poursuivi par l'interdiction faite par la loi relative aux associations politiques de citoyens.

80. Les groupes d'initiative constitués par les électeurs peuvent participer aux élections et présenter des candidats. Le projet de code ne comporte cependant aucune disposition sur le financement des groupes d'initiative ou de leurs candidats aux élections. Aucune disposition n'impose par ailleurs que le principe de l'égal accès aux médias soit applicable aux candidats présentés par les groupes d'initiative. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier le projet de code de manière à prévoir des mécanismes de financement et l'accès aux médias des candidats présentés par les groupes d'initiative formés par les électeurs.**

81. Le projet de code ne précise pas le mode de financement des activités politiques lors des référendums et des plébiscites. Aucune disposition n'indique comment sont financés les groupes partisans des propositions de référendum et de plébiscite ou hostiles à celles-ci dans un tel cadre. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier le projet de code pour y insérer une réglementation sur le financement des activités et l'accès aux médias lors des référendums et plébiscites.**

Financement des campagnes électorales

82. Les articles 54(1) et 55(1) précisent que la définition retenue pour les contributions versées à des fins de campagne englobe les biens et services fournis « gratuitement », qui sont plafonnés et soumis aux obligations légales de compte rendu financier. Il convient de renforcer ces articles, en ajoutant à cette définition les biens et services fournis avec une remise de prix ou à un tarif inférieur à celui du marché.

83. L'article 55(3) dispose que « les montants transférés sans préciser les informations prévues au paragraphe 2 de cet article sont considérés comme anonymes », et sont donc « immédiatement transférés au budget de l'Etat géorgien ». Cette mesure risque d'être disproportionnée, car elle restreint le droit à la propriété d'une manière excessive (Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) afin d'empêcher les dépôts indus, alors qu'il semble y avoir des moyens moins radicaux de parvenir à un résultat au moins aussi efficace. La législation pourrait ainsi uniquement interdire à la fois la tentative de transfert de fonds et le traitement effectif de cette demande par les employés de banques. Ces actes pourraient être incriminés par le Code pénal, l'application des peines prescrites, dans le respect du principe de proportionnalité, relevant de la compétence des juridictions. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier en conséquence l'article 55(3).**

84. L'article 56 gagnerait à interdire expressément aux dirigeants et membres des partis politiques d'utiliser ou de détourner les fonds reçus pour le financement de la campagne de sources publiques et privées à des fins personnelles. L'absence d'une telle disposition

permet en effet la commission d'abus et d'actes de corruption par les dirigeants ou les membres de partis politiques qui ont accès aux fonds destinés à la campagne ou les contrôlent.

Obligations de comptabilité, de rapport financier et d'audit

85. L'article 57(4) énonce les différentes missions dont doit s'acquitter le trésorier des fonds de la campagne électorale, comme la communication mensuelle à la CEC des sources et des montants des contributions. Il s'agit de mesures positives, qui favorisent la transparence. Mais cette disposition impose de rendre compte une fois par mois seulement, ce qui, dans la pratique, s'est révélé insuffisant lors des élections législatives de 2008 et des élections municipales de 2010. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de réviser cette disposition pour que le rapport financier soit présenté au Groupe de contrôle financier de la CEC et publié quelques jours avant la date du scrutin. Cette disposition devrait également inclure une obligation de faire un rapport sur les dépenses effectuées (et pas seulement sur les contributions reçues) avant et après la période des élections.**

86. L'article 57(6) énonce les obligations déclaratives relatives aux fonds de campagne applicables à l'issue des élections, qui contribuent à la transparence générale du financement des campagnes. L'article 55(13) impose par ailleurs que le rapport d'audit définitif soumis par les candidats aux élections soit « transparent, public et accessible à tous ». La CEC est tenue de communiquer cette information et tous les rapports doivent être accompagnés des documents pertinents sur lesquels ils se fondent (« les informations mentionnées ») et publiés sur le site Web de la CEC dans un délai de deux jours ouvrés à compter de leur adoption.

Organe de contrôle

87. L'article 57(12) impose à la CEC de créer un Groupe de contrôle financier chargé de contrôler les rapports financiers que tous les candidats sont tenus de présenter pendant la période électorale. Cette disposition définit les attributions et compétences du Groupe de contrôle financier. Il se compose de « représentants sociaux, avocats et auditeurs financiers agréés », qui vérifient les informations données dans les rapports et les présentent à la CEC.

88. Les observateurs ont constaté au cours des élections municipales de 2010 que l'efficacité du Groupe de contrôle financier était limitée par le manque de clarté de son mandat et les instruments limités dont il dispose. D'après les membres du groupe, ceux-ci ne sont pas autorisés à vérifier l'exactitude des états financiers remis par les candidats⁵¹. Le groupe n'a pas accès aux documents sources, c'est-à-dire aux bilans comptables sur lesquels se fondent les états financiers. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier l'article 57(12) de manière à définir clairement les attributions et les compétences du Groupe de contrôle financier en matière de surveillance du respect des dispositions relatives au financement des campagnes. Le Groupe de contrôle financier devrait être habilité à vérifier personnellement les documents joints par les candidats à l'appui de leurs états financiers. Il devrait également avoir le pouvoir d'ordonner la production de reçus, factures, relevés de comptes bancaires et autres documents pour vérifier l'exhaustivité et l'exactitude de l'ensemble des rapports financiers.**

⁵¹ OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report Municipal Elections, 30 May 2010 (13 septembre 2010), page 13.

89. Il convient à ce propos de souligner que, bien que le projet de code électoral charge le Groupe de contrôle financier de la CEC de contrôler le financement des campagnes électorales, l'article 34¹ du projet de loi portant modification de la loi relative aux associations politiques de citoyens dispose que « le contrôle de la légalité et de la transparence des activités financières des partis politiques est exercé par la Cour des Comptes ». Bien que les dispositions de ces deux textes, qui confèrent à deux institutions distinctes des attributions en la matière, ne soient pas nécessairement contraires, le législateur est encouragé à tenir compte de ces différences lors de l'établissement des versions définitives des deux textes de loi. Il importe qu'il veille tout particulièrement à éviter les chevauchements ou les conflits de compétence entre les deux instances.

Sanctions

90. L'article 57(8) du projet de code dispose que « la participation aux futures élections » d'un candidat peut être restreinte par décision de justice si celui-ci ne « présente pas de comptabilité financière » à une commission électorale. Cet article ne prévoit aucune limitation de durée de la restriction et n'impose pas que la décision de justice en définisse la durée. Le fait d'imposer une restriction illimitée, qui s'apparente à une déchéance permanente des droits politiques, pour infraction aux obligations déclaratives applicables à la campagne serait excessive. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier en conséquence l'article 57(8).**

91. L'article 57(9) du projet de code prévoit qu'en cas d'infraction d'un candidat à la réglementation financière applicable aux campagnes, la CED compétente ou la CEC peut « demander au juge la consolidation des résultats des élections sans tenir compte des voix obtenues par ce candidat ». La demande de la commission électorale doit être fondée sur une infraction « substantielle » et « susceptible de fausser les résultats de l'élection ». Ce texte sera extrêmement difficile à appliquer et prévoit une voie de recours disproportionnée en cas d'infraction à la réglementation du financement des campagnes. La formule « susceptible de fausser les résultats de l'élection » est assez difficile à mettre en œuvre si l'on considère les bulletins de vote présents dans les urnes. L'application de ce critère à des événements survenus en dehors du bureau de vote, sans mention des probabilités mathématiques applicables à une mesure quantitative, par exemple, des bulletins de vote, s'avérera extrêmement difficile.

92. Cette sanction est en outre disproportionnée, puisqu'elle équivaut à l'annulation des voix obtenues par un candidat au moment de la consolidation des résultats, sur la simple base de la remise tardive des comptes de campagne, et pourrait facilement faire l'objet d'abus pour « éliminer » un candidat une fois les résultats connus. On ne sait pas très bien comment les tribunaux, qui d'ordinaire ne sont pas chargés de la consolidation des résultats, traiteraient ces affaires. Le projet de code ne semble pas indiquer que le candidat dont les résultats sont annulés bénéficiera du même type de protection que celui dont il bénéficierait lors d'une procédure judiciaire complète. Pour finir, il ne précise pas si les tribunaux pourront intervenir de leur propre chef ou si les commissions électorales devront démontrer, preuves et avis d'experts à l'appui, en quoi l'infraction alléguée est « susceptible de fausser les résultats de l'élection ». **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir les dispositions de l'article 57(9) pour tenir compte des préoccupations susmentionnées.**

93. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise observe que le principe de transparence du financement des campagnes se situe à deux « niveaux »⁵². Le premier niveau consiste en une obligation de publication des comptes de

⁵² Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, II.3.5, paragraphe 109.

campagne et de remise de rapports, tandis que le deuxième niveau impose par ailleurs l'actionnement des mécanismes de contrôle à l'issue des élections. La rétention des fonds publics jusqu'à la mise en conformité d'une situation avec la législation, que nous avons évoquée plus haut, forme l'un de ces mécanismes. Il est également possible de transmettre les documents relatifs à l'exercice de ce contrôle au parquet, à des fins de poursuites pénales. Il convient d'envisager de modifier le Code de manière à ce que le Groupe de contrôle financier soit tenu de transmettre les informations pertinentes au parquet en cas d'infraction supposée aux dispositions relatives au financement des campagnes.

XIII. Vote et compilation des résultats

Dispositions spéciales pour les électeurs handicapés et les électeurs appartenant à des minorités

94. Le projet de code comporte des dispositions positives, qui visent à aider les électeurs handicapés et les électeurs à mobilité réduite. L'article 23(4) impose la mise en place de bureaux de vote dans les hôpitaux et les établissements comportant des malades hospitalisés. Les points (a) et (c) de l'article 33(1) prévoient que les électeurs à mobilité réduite ou dont l'état de santé exige une hospitalisation figurent sur la liste des électeurs ayant recours à l'urne mobile. S'agissant de l'emplacement des bureaux de vote, l'article 58(3) comporte des dispositions spéciales qui visent à faciliter l'accès aux bureaux de vote des électeurs handicapés, sur demande adressée 25 jours au plus tard avant la date du scrutin. Quant à l'établissement des bulletins de vote dans les circonscriptions électorales, l'article 63(2) dispose que la CEC veille à l'utilisation d'une technologie permettant aux électeurs ayant des problèmes de vue de remplir leur bulletin en toute indépendance. L'article 65(3) autorise un électeur incapable de voter seul à « demander à une personne de l'aider dans l'isoloir », à l'exception des personnes énumérées aux points (a) à (d). Il s'agit là d'éléments positifs, qui tiennent compte des besoins spécifiques des personnes atteintes d'un handicap physique. L'article 65(3) pourrait cependant faire l'objet d'éclaircissements supplémentaires, de manière à préciser les dispositions matérielles à mettre en place dans un bureau de vote pour permettre aux personnes illettrées ou atteintes d'un handicap physique de voter, ainsi que les mesures spécifiques que l'administration électorale des bureaux de vote devra prendre pour garantir l'exercice du droit de vote des électeurs handicapés et illettrés.

95. Les articles 62(2) et 63(1) proposent de publier, lorsque cela s'avère nécessaire pour les populations locales, le registre et les bulletins de vote d'un bureau de vote dans des langues autres que le géorgien. L'article 63(1) précise que la publication des bulletins de vote en abkhaze est indispensable en Abkhazie. L'article 70(10) impose la publication de la version définitive du procès-verbal de la commission électorale en abkhaze ou dans une autre langue minoritaire locale. Il s'agit là de dispositions constructives, mais la traduction anglaise de l'article 62(2) emploie le terme « pourrait » au lieu du terme « doit ». **Afin de faciliter davantage la participation de toutes les composantes de la société aux élections, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager la modification du code de manière à ce qu'il impose la publication en langue minoritaire de l'ensemble du matériel électoral dans les régions à forte population minoritaire nationale.**

Vote du personnel militaire

96. Les articles 23(4) et 23(6) traitent de la mise en place de bureaux de vote spéciaux dans les casernes, les commandements militaires et sur les vaisseaux de la marine nationale. L'article 66(9) prévoit également le vote par urne mobile « dans la zone dans laquelle se trouve une base militaire » lorsque celle-ci réunit les conditions fixées à l'article 33(1)(d), c'est-à-dire est « située loin du bureau de vote ». Bien qu'il soit acceptable que la

législation électorale comporte des dispositions spéciales permettant à un membre de l'armée d'exercer son droit de vote lorsqu'il se trouve en service actif, ces dispositions doivent être libellées soigneusement, de manière à éviter tout abus auquel le vote du personnel militaire peut donner lieu. La définition de la circonscription électorale dont devraient provenir les bulletins de vote adressés à un électeur militaire peut également prêter à confusion. Cette recommandation figurait déjà dans les avis précédents, mais le projet de code n'en a toujours pas tenu suffisamment compte.

97. Le vote du personnel militaire et des forces de police a été une source de controverse au cours des précédentes élections, en raison du manque de clarté des dispositions prévues par la législation pour ce type d'électeurs. Le projet de code continue à définir de manière ambiguë les conditions dans lesquelles ces électeurs peuvent voter dans la partie des élections qui se déroule au scrutin majoritaire, lorsque le lieu de leur affectation se situe loin de leur domicile. Lors des élections municipales de 2010, le tribunal de Tbilissi a conclu que 17 000 appelés inscrits par le ministère de l'Intérieur étaient uniquement habilités à voter dans la partie au scrutin proportionnel des élections locales⁵³. Avant cette décision de justice, la CEC avait cependant estimé que ces appelés pouvaient voter aux élections dans les parties qui se déroulent au scrutin majoritaire et proportionnel⁵⁴. Le projet de code ne met pas fin à la confusion créée par le vote du personnel militaire et des forces de police. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent une nouvelle fois que le code précise clairement et sans ambiguïté toutes les exigences en la matière et leurs modalités d'application, y compris en définissant quel bulletin de vote au scrutin majoritaire un membre de la police ou de l'armée devrait recevoir à l'occasion des élections.**

Vote mobile

98. Le vote mobile ne devrait être autorisé que dans des conditions très strictes, de manière à éviter tout risque de fraude⁵⁵. L'article 33(3) dispose que « seuls les électeurs handicapés incapables de se rendre seuls au bureau de vote sont inscrits sur la liste électorale mobile ». L'article 33(1) étend toutefois cette liste aux électeurs qui se trouvent en prison ou dans les hôpitaux, qui effectuent leur service militaire, ainsi qu'aux électeurs présents « sur le territoire de la circonscription, mais dans un lieu difficile d'accès ». L'article 33(2) étend cette liste aux électeurs qui ne peuvent « se rendre dans les bureaux de vote », s'ils en font la demande au plus tard deux jours avant la date de l'élection. L'article 33(2) prévoit par ailleurs que la demande de vote par urne mobile peut être faite par téléphone. Il semble donc que les possibilités de vote mobile soient extrêmement étendues et ne se limitent pas aux électeurs qui n'ont pas d'autre moyen de voter que de recourir à l'urne mobile. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir l'article 33 en veillant à ce que le vote mobile soit uniquement mis à la disposition des électeurs hospitalisés, malades ou atteints d'un handicap physique et qui se trouvent par conséquent empêchés de se rendre dans un bureau de vote. Le code devrait par ailleurs imposer que les demandes de vote mobile soient systématiquement faites par écrit, sauf lorsqu'un handicap physique empêche l'électeur d'écrire.**

99. L'article 66, qui règle la procédure de vote mobile, prévoit l'utilisation d'une seule urne mobile par commission électorale de bureau de vote. Il n'envisage pas la possibilité que cette urne unique ne suffise pas pour tous les électeurs particuliers qui pourraient avoir besoin d'y recourir. Il est recommandé de modifier l'article 66 pour qu'il tienne compte de

⁵³ OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report Municipal Elections, 30 May 2010 (13 septembre 2010), page 10.

⁵⁴ *Id.*

⁵⁵ Code de bonne conduite en matière électorale, I. 3.2. vi.

cette possibilité et précise dans quel cas une commission électorale de bureau de vote peut utiliser plus d'une urne mobile.

100. L'article 66(4) impose que deux membres de la commission électorale de bureau de vote tirés au sort sont chargés du vote aux adresses des électeurs habilités à utiliser l'urne mobile. Cette disposition tient en partie compte de la recommandation des précédents avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH en la matière, selon laquelle « deux membres de la CES [à présent CEBV] devraient être chargés d'organiser le vote mobile ». Mais elle ne donne pas suite à une autre partie de cette même recommandation, qui préconisait que les deux membres choisis « ne devraient pas avoir été nommés à la CES par la même autorité de nomination »⁵⁶. L'article 66 ne tient pas davantage compte de la troisième partie de la recommandation de cet avis : « l'article 56 [à présent 66] devrait énoncer expressément que toutes les procédures d'identification des électeurs, de remise et de remplissage des bulletins, ainsi que d'observation et de transparence du processus électoral, s'appliquent également au dispositif de vote mobile »⁵⁷. Les améliorations apportées en ce sens constitueraient à l'évidence autant de garanties supplémentaires qui minimiseraient les risques de fraude en cas de vote au moyen d'une urne mobile. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier l'article 66 de manière à intégrer ces garanties en matière de vote mobile.**

Procédures de vote

101. Une modification apportée au Code en 2009 autorise l'utilisation de la vidéosurveillance et de l'enregistrement vidéo dans les bureaux de vote, de manière à enregistrer les infractions à la législation. L'article 58(6) du projet de code dispose que « le fait de prendre des photos ou de filmer dans l'isoloir est soumis à restriction ». La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont précédemment recommandé la suppression de cette disposition, car certains électeurs pouvaient être intimidés par l'enregistrement des activités du bureau de vote, même si le but avoué de cette pratique était de renforcer la transparence et le contrôle. En dépit de l'interdiction faite à l'article 8(18) de prendre des photos et de faire des enregistrements vidéo dans l'isoloir, **la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent une nouvelle fois de supprimer l'ensemble des dispositions qui autorisent la vidéosurveillance dans les bureaux de vote.**

Détermination des résultats

102. Les articles 67 à 71 comportent des dispositions précises sur l'ouverture des urnes, la détermination des résultats du scrutin, l'élaboration des procès-verbaux et la consolidation des résultats. Les dispositions relatives au mode de comptabilisation des bulletins placés dans les urnes mobiles sont toutefois source de préoccupations.

103. L'article 68(4) exige que tous les bulletins (les enveloppes spéciales contenant les bulletins) placés dans une urne mobile soient invalidés si leur nombre est supérieur au nombre de signatures figurant sur la liste des électeurs qui utilisent l'urne mobile. Le principe de proportionnalité ne serait pas respecté si 100 bulletins de vote placés légitimement et valablement dans une urne mobile étaient invalidés au seul motif qu'un bulletin supplémentaire se trouve dans l'urne. Il serait sans doute préférable d'inscrire dans le procès-verbal toute différence dans le nombre de bulletins glissés dans une urne mobile, ce qui permettrait de conserver des éléments de preuve qui pourraient être examinés ultérieurement au cas où il existerait une possibilité mathématique qu'un bulletin supplémentaire glissé dans l'urne mobile modifie le résultat. De plus, en l'absence de

⁵⁶ Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie (CDL-AD(2006)023), page 29.

⁵⁷ *Id.*

dispositions analogues permettant d'invalider des urnes ordinaires, cette disposition équivaut à une inégalité de traitement des électeurs qui utilisent une urne mobile. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de supprimer du projet de code cette exigence de l'article 68(4).**

Publication des résultats

104. L'article 71 fixe la procédure d'établissement des procès-verbaux récapitulatifs des résultats électoraux par les commissions électorales de chaque circonscription électorale. L'article 71(9) tel que révisé le 8 décembre 2011 impose aux CED de transmettre, signer et certifier, « les photocopies des procès-verbaux récapitulatifs des commissions électorales de bureau de vote (ces procès-verbaux ont la même valeur juridique que les procès-verbaux récapitulatifs des commissions électorales de bureau de vote) ». Ce même article précise par ailleurs que les représentants/observateurs reçoivent une photocopie du procès-verbal de CEBV et en confirment la réception en apposant leur signature sur le registre de la CED. L'article 71 n'impose pas expressément à la CEC d'établir son propre procès-verbal récapitulatif des résultats de chaque CEV de la circonscription. Toutefois, l'article 21(1)(f) indique qu'un « résumé de procès-verbal des résultats des suffrages de la CED est établi ». Cette disposition serait compatible avec les précédentes recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, qui préconisaient que la CED établisse un procès-verbal comportant les résultats de chaque CEBV de la circonscription, qui fera partie intégrante de son propre procès-verbal, permettant ainsi aux partis et aux observateurs de vérifier les résultats. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'insérer à l'article 71 une formule similaire à celle de l'article 21(1)(f), qui impose qu'un « résumé de procès-verbal des résultats des suffrages de la CED est établi ».**

105. L'article 76(4) dispose que la CEC « veille à ce que la version définitive des procès-verbaux des résultats électoraux soit chargée sur le site web de la commission au moment de leur réception ». L'article 76(7) impose à la CEC de « publier sur son site web les informations relatives aux résultats électoraux de chaque bureau de vote » et de communiquer ces informations à la presse et aux autres médias. L'article 76(8) charge la CEC de « les (les procès-verbaux récapitulatifs des CEBV) publier immédiatement sur son site web ». Il y a lieu de se féliciter de l'existence de ces mécanismes de transparence, puisqu'ils permettent à la fois aux observateurs et aux partis politiques de vérifier l'exactitude des résultats et des données agrégées. Ces dispositions sont conformes aux précédents avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, qui recommandent la publication par la CEC des résultats par bureau de vote.

Invalidation des résultats

106. Les dispositions régissant l'invalidation des résultats électoraux devraient être précisées. De fait, les élections passées ont révélé un certain nombre de défaillances dans ce domaine⁵⁸. Comme le faisaient remarquer les précédents avis conjoints, le projet de

⁵⁸ Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives géorgiennes, partie 2, 28 mars 2004, page 23, pour une explication détaillée de la décision de la CEC concernant les circonscriptions de Khulo et de Kobuleti. Voir l'affaire *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, requête n°9103/04, 8 juillet 2008 : « 141. [...]la Cour conclut que la décision par laquelle la CEC a, le 2 avril 2004, annulé les résultats du scrutin des districts électoraux de Khulo et de Kobuleti manquait de transparence et de cohérence. La CEC n'a pas justifié sa décision de manière pertinente et suffisante et ne l'a pas entourée de garanties procédurales suffisantes pour parer à tout abus de pouvoir. En outre, sans prendre d'autres mesures propres à permettre la tenue d'un nouveau scrutin dans les districts de Khulo et de Kobuleti après le 18 avril 2004, elle a décidé à la hâte et sans justification valable de clore l'élection au niveau national. L'exclusion de ces deux districts du processus de l'élection parlementaire était contraire à plusieurs des garanties de l'état de droit et elle a eu pour effet de priver une fraction importante de la population de son droit de vote (voir, mutatis mutandis, *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n°24833/94, §§ 64-65, CEDH 1999-I). Partant, il y a eu violation dans le chef du parti requérant, à raison de l'exclusion de facto du

Code présente une incohérence entre les articles 21(1)(e), 72(3), 75(3) et 78(21), d'une part, qui habilite les CED à invalider les résultats électoraux, et les articles 14(1)(k) et 78(22), d'autre part, qui semblent étendre en partie cette prérogative à la CEC. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir en profondeur et de modifier tous les articles relatifs à l'invalidation des résultats électoraux pour en garantir la clarté et la cohérence et de confier expressément à la CEC l'invalidation des résultats. En supprimant la possibilité pour les commissions électorales d'annuler les résultats électoraux d'office, les amendements du 8 décembre sont contraires au Code de bonne conduite en matière électorale qui dispose : « [L]orsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, elles doivent pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions inférieures »⁵⁹. Cette faculté doit naturellement être exercée conformément au principe d'égalité⁶⁰.**

107. L'article 150(1) dispose : « Une commission électorale de district peut annuler les résultats dans une circonscription électorale en cas de violation flagrante de la présente loi ». Cela revient à accorder aux CED un pouvoir d'appréciation exceptionnel pour annuler une élection dans une circonscription, car la question de savoir si la loi a fait l'objet d'une violation flagrante est subjective. **S'il doit être compris comme s'appliquant aux cas dans lesquels des irrégularités peuvent influencer sur les résultats des élections et s'il était introduit à l'article 150(1), l'amendement de l'article 150(2) du 8 décembre serait le bienvenu. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir l'article 150(1) en ce sens.** Dans son Code de bonne conduite, la Commission de Venise conseille d'habiliter une commission électorale à « annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat », c'est-à-dire modifier la répartition des sièges⁶¹, notamment en cas d'infraction importante à la réglementation applicable au financement des campagnes »⁶².

Recomptage des bulletins

108. Sous l'effet des projets d'amendements du 8 décembre, l'article 14(1)(k) autorise la CEC à demander que les bulletins d'un bureau de vote soient recomptés uniquement à la suite d'une plainte et non plus de sa propre initiative. **Il est recommandé de modifier le Code pour indiquer les conditions dans lesquelles un nouveau comptage se justifie. Il est en outre recommandé de préciser dans le code les procédures à suivre lors de ce nouveau comptage. Il est en outre recommandé de prévoir dans le Code un délai raisonnable à cet effet et de porter ce délai à la connaissance des acteurs intéressés, y compris des observateurs accrédités.**

XIV. Protections juridiques

Observations générales

109. Les avis conjoints et des rapports finaux précédents des missions d'observation électorale ont largement fait état des insuffisances du Code en matière de recours. Ils

processus électoral des électeurs de Khulo et de Kobuleti, du droit découlant pour lui de l'article 3 du Protocole n° 1 de présenter des candidats aux élections ».

⁵⁹ Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.i.

⁶⁰ Les autorités géorgiennes ont fait part de leur intention de revoir cette disposition ultérieurement.

⁶¹ Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.e ; voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, requête n° 1870 5/06, 8 avril 2010, concernant des cas de violation flagrante ; paragraphe 74 : « il importe tout d'abord d'évaluer séparément la gravité et l'étendue de l'irrégularité électorale alléguée, avant de déterminer ses effets sur le résultat global de l'élection ».

⁶² Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.5, paragraphe 109 : « Un dépassement substantiel des normes, ou un écart par rapport aux plafonds de dépenses figurant dans la loi, peuvent donner lieu à l'annulation d'une élection ».

recommandaient d'adopter des procédures simples, compréhensibles et transparentes permettant des recours effectifs et le règlement des contentieux électoraux devant un tribunal impartial lors d'une audition équitable et publique. Les articles 72 à 74, 77 et 78 du projet de Code modifient les dispositions légales antérieures, sans toutefois les améliorer sensiblement. Le Code doit donc encore être amélioré dans le domaine des recours en matière électorale.

110. Les élections municipales de 2010 ont révélé un certain nombre de défaillances de la procédure de recours. Le Rapport final de l'OSCE/BIDDH a ainsi précisé que « les dispositions régissant le contentieux électoral étaient apparemment mal comprises des commissions et des requérants. Plus de la moitié des recours dont la CEC était saisie ont été déposés après l'extinction du délai prescrit ». Il faisait également remarquer que les recours étaient régulièrement déposés auprès d'instances incompétentes et que les CED et la CEC choisissaient de façon incohérente les recours sur lesquels statuer⁶³. Les observateurs ont constaté que « la mauvaise compréhension des procédures et des compétences des commissions et juridictions était encore plus évidente après les élections qu'avant le jour du scrutin. Plusieurs recours ont été déposés auprès de la CEC au lieu de l'être auprès des CED et juridictions compétentes. La CEC a fait preuve d'une certaine incohérence, en examinant sur le fond une partie de ces recours, qui ne relevaient pas de ses compétences ; elle a donc outrepassé ces dernières »⁶⁴. Pourtant, malgré les insuffisances du Code actuellement en vigueur, le législateur a uniquement procédé à de légères modifications des articles pertinents dans sa rédaction du nouveau Code. Le mécanisme de règlement du contentieux électoral demeure par conséquent complexe et vague. **L'amélioration du libellé des dispositions du projet de Code régissant les recours s'impose.**

Choix opportuniste des instances de recours

111. Le projet de Code favorise la confusion actuelle entre les compétences des différentes instances chargées de l'examen des recours, en créant un mécanisme de recours parallèle. Des recours distincts, fondés sur la même violation alléguée, mais déposés par des requérants différents, peuvent être traités indépendamment les uns des autres par les commissions électorales et les juridictions. Au lieu de préciser l'instance compétente pour un recours, le projet de Code entretient la confusion et laisse au requérant la possibilité de saisir de façon opportuniste l'instance de son choix. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager que le Code précise l'instance compétente pour le dépôt d'un recours, en fonction de sa nature et non de la préférence personnelle et subjective du requérant**⁶⁵.

112. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les dispositions du projet de Code relatives au règlement du contentieux électoral sont complexes et parfois ambiguës. Il convient d'y apporter des éclaircissements et de les rationaliser, afin d'en supprimer les incohérences, les ambiguïtés et les lacunes. Il importe surtout de définir clairement les compétences de l'ensemble des instances chargées de l'examen des recours.

Sanctions

113. Les articles 79 à 92 du projet de Code fixent les sanctions administratives applicables en cas d'infraction. Ils précisent les amendes, d'un montant de 500 à 5000 GEL, infligées pour une série d'infractions électorales. Bien que ces dispositions cherchent à garantir

⁶³ *Id.*

⁶⁴ *Id.*, page 24.

⁶⁵ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3.c dernière phrase.

l'objectivité et la transparence des sanctions en cas d'infraction au Code électoral, il est recommandé de revoir périodiquement chaque sanction pour en garantir la proportionnalité.

XV. Observations finales

114. Dans l'ensemble, le projet de nouveau Code électoral est propice au déroulement d'élections démocratiques et présente de nombreuses caractéristiques positives. Des efforts ont été accomplis par des projets d'amendements soumis le 8 décembre 2011 par le Parlement de Géorgie et qui visent à mettre en œuvre des recommandations faites dans le projet d'avis. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de dispositions du projet de Code suscitent des préoccupations ou soulèvent des questions, car le texte du Code est ambigu ou peu clair dans certains domaines. Citons par exemple les restrictions par trop rigoureuses imposées au droit de vote et d'éligibilité des citoyens ; la formation de circonscriptions électorales, qui compromet le principe de l'égalité du suffrage ; la durée excessive de la condition de résidence imposée aux candidats ; l'absence de mécanismes efficaces pour la participation des femmes aux élections ; les défaillances toujours présentes de la réglementation du financement des partis politiques et des campagnes ; et, enfin, les lacunes de la procédure de recours.

115. Le plus criant de ces défauts est celui de l'inégalité flagrante de l'étendue des circonscriptions électorales, qui, d'après les parlementaires, tient au fait que les limites des circonscriptions correspondent à celles des communes, dont la superficie est extrêmement variable. L'éventail des circonscriptions électorales pour les élections législatives s'étend ainsi de 6000 à 160 000 électeurs inscrits. Les autorités géorgiennes ont fait part de leur intention de réformer le système administratif après les prochaines élections, ce qui entraînera une modification de la taille des circonscriptions. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent vivement ce redécoupage électoral.

116. Les autorités publiques compétentes devraient être pleinement informées de leurs obligations découlant du code, une fois celui-ci adopté. Les fonctionnaires et autres responsables publics à tous les niveaux devraient aussi être pleinement informés des restrictions qui s'appliquent à eux dans le cadre d'une campagne électorale. Il est aussi nécessaire d'améliorer la mise en œuvre de la législation électorale par tous les niveaux de l'administration électorale, le ministère de l'Intérieur, le Procureur général et les tribunaux. En conséquence, tout comme dans leurs précédents avis, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH réitèrent la nécessité, outre d'une amélioration du cadre juridique lui-même, d'une mise en œuvre pleine et effective de la loi afin d'assurer la conduite d'élections conformes aux normes internationales.