



Strasbourg, Varsovie, le 5 juillet 2021

CDL-AD(2021)026

Avis n° 1043/2021
Avis du BIDDH No ELE-GEO/417/2021

Or. angl.

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

GEORGIE

AVIS CONJOINT URGENT

**SUR LES PROJETS REVISES D'AMENDEMENTS
AU CODE ELECTORAL**

**Rendu en vertu de l'article 14a
du règlement intérieur de la Commission de Venise le 18 juin 2021**

**Entériné par la Commission de Venise
à sa 127^e session plénière
(Venise et en ligne, 2-3 juillet 2021)**

Sur la base des observations de

**M. Nicos ALIVIZATOS (membre, Grèce)
M. Michael FRENDO (membre, Malte)
Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)
Mme Elissavet KARAGIANNIDOU (experte, BIDDH)**

Opinion co-funded
by the European Union



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Portée de l'avis conjoint.....	4
III.	Résumé.....	4
IV.	Analyse et recommandations	7
A.	Composition de l'administration électorale.....	7
1.	Commission électorale centrale.....	7
2.	Commissions électorales de district et commissions électorales de circonscription 10	
B.	Autres questions spécifiques	12
C.	Stabilité du droit électoral et procédure.....	13

I. Introduction

1. Par lettre du 9 mars 2021, M. Archil Talakvadze, alors Président du Parlement de Géorgie, a demandé un avis urgent du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après "BIDDH") sur les projets d'amendements (CDL-REF(2021)031, ci-après "les projets d'amendements initiaux") au Code électoral de Géorgie (version actuelle : CDL-REF(2021)009) qui avait été déposé au Parlement le 2 mars 2021. Selon la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement par le BIDDH et la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (ci-après "Commission de Venise"). L'avis conjoint urgent a été rendu par la Commission de Venise le 30 avril 2021 (CDL-PI(2021)005) et sera présenté à la Commission de Venise pour approbation lors de sa 127^e session plénière les 2 et 3 juillet 2021. Il est désigné ci-après comme le "premier avis conjoint urgent".

2. Le processus actuel de réforme électorale en Géorgie s'inscrit dans le cadre de négociations politiques de plusieurs mois menées par des acteurs internationaux et visant à résoudre la crise politique qui a suivi les élections législatives d'octobre 2020 et le boycott du Parlement par les partis d'opposition. Le 19 avril 2021, les deux partis d'opposition qui avaient conclu un protocole d'accord avec le parti au pouvoir en janvier, quatre autres partis d'opposition et deux députés indépendants ont signé un accord modifié avec le parti au pouvoir (ci-après "l'accord politique"), s'engageant à rejoindre le Parlement et à poursuivre plusieurs réformes, notamment la réforme électorale. Toutefois, quatre partis, dont le principal parti d'opposition,¹ n'ont pas signé le document. Selon l'accord politique, les partis soutiendront le projet d'amendement susmentionné, avec plusieurs "amendements complémentaires ou modificatifs". Le groupe de travail parlementaire sur la réforme électorale, auquel se sont joints plusieurs partis d'opposition, a ensuite révisé le projet d'amendement. Il a été adopté par le Parlement en première lecture le 25 mai 2021 et devrait être adopté définitivement en juin.

3. Par lettre du 21 mai 2021, M. Kakha Kuchava, Président du Parlement de Géorgie, a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur les projets révisés d'amendements au Code électoral de Géorgie (CDL-REF(2021)043rev, ci-après "les projets révisés d'amendements"). Conformément à la pratique établie, ce deuxième avis urgent a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH.

4. M. Nicos Alivizatos, M. Michael Frendo et Mme Katharina Pabel ont fait office de rapporteurs pour la Commission de Venise. Mme Elissavet Karagiannidou a été désignée comme experte juridique pour le BIDDH.

5. Le 8 juin 2021, une délégation conjointe composée de M. Alivizatos, M. Frendo et Mme Pabel au nom de la Commission de Venise, et de Mme Karagiannidou au nom du BIDDH, ainsi que de M. Pierre Garrone, M. Michael Janssen et M. Serguei Kouznetsov du Secrétariat de la Commission de Venise et de Mme Kseniya Dashutsina du BIDDH, ont participé à une série de réunions par vidéoconférence avec des membres de la Commission électorale centrale, des représentants de divers partis politiques de Géorgie, des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et la communauté internationale représentée à Tbilissi. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de ces réunions. Le BIDDH et la Commission de Venise remercient le Bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie pour l'excellente organisation des vidéoconférences.

6. Cet avis conjoint urgent a été rendu conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)) le 21 mai 2021. Il a été entériné lors de sa 127^e session plénière (Venise et en ligne, les 2 et 3 juillet 2021).

¹ Il convient de noter que les principales raisons pour lesquelles ce parti n'a pas signé l'accord n'étaient pas liées à la réforme électorale et qu'en fin de compte, ses députés élus ont décidé d'assumer leur mandat.

II. Portée de l'avis conjoint

7. Le présent avis conjoint ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les élections en Géorgie. Il se limite à l'examen des projets révisés d'amendements au Code électoral de Géorgie, tels qu'ils ont été officiellement soumis à l'examen, et plus précisément des modifications qui ont été apportées à la loi d'amendement après la publication du premier avis conjoint le 30 avril 2021.

8. Le présent avis conjoint doit être lu conjointement avec le premier avis conjoint urgent (CDL-PI(2021)005). Les recommandations qui suivent sont fondées sur les normes, règles et pratiques internationales, telles qu'énoncées par exemple dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) des Nations Unies, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et ses protocoles additionnels, ainsi que les engagements pertinents de l'OSCE en matière de dimension humaine, et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise.² Le cas échéant, ils font également référence à d'autres documents et sources de référence ainsi qu'aux recommandations pertinentes formulées dans des avis juridiques antérieurs publiés par le BIDDH et/ou la Commission de Venise.

9. Le présent avis conjoint est fondé sur une traduction anglaise des projets d'amendements et de la législation géorgienne pertinente. Des erreurs de traduction peuvent en résulter.

10. Au vu de ce qui précède, le BIDDH et la Commission de Venise souhaitent mentionner que le présent avis conjoint n'empêche pas le BIDDH et la Commission de Venise de formuler à l'avenir des recommandations ou des commentaires écrits ou oraux supplémentaires sur l'acte juridique concerné ou sur la législation connexe relative au cadre juridique et institutionnel régissant la législation électorale en Géorgie.

III. Résumé

11. A titre de remarque préliminaire, il convient de noter que toute modification réussie de la législation sur les élections et les partis politiques devrait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et normes internationales et tient compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation en toute bonne foi. Un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation de ces amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général.

12. La Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent que les projets d'amendements révisés du Code électoral ont été préparés en étroite coopération entre le parti au pouvoir et plusieurs partis d'opposition. Ceci est particulièrement remarquable dans le contexte du boycott parlementaire par tous les partis d'opposition élus après les élections législatives d'octobre 2020 et du fait que la plupart des partis d'opposition n'avaient donc pas participé à la préparation des projets d'amendements initiaux évalués dans le premier avis conjoint urgent du 30 avril 2021. L'accord politique du 19 avril 2021, le retour au Parlement de plusieurs partis d'opposition et la révision des projets d'amendements au Code électoral sur la base de cet accord, en vue de mettre la législation nationale en conformité avec les normes et recommandations internationales, sont clairement à saluer - même si tous les partis d'opposition élus n'ont pas encore signé l'accord et pris leur mandat parlementaire.

² Commission de Venise, [Code de bonne conduite en matière électorale](#), CDL-AD(2002)023rev2-cor.

13. La Commission de Venise et le BIDDH soulignent une fois de plus l'importance de la stabilité du droit électoral, qui est une condition préalable à la confiance du public dans les processus électoraux et implique que la législation électorale, et notamment ses éléments fondamentaux, soit modifiée bien avant les prochaines élections. Étant donné que les prochaines élections locales doivent avoir lieu en octobre 2021, le calendrier du processus de réforme actuel n'est pas idéal. Il est toutefois acceptable dans le contexte d'un consensus politique assez large sur cette réforme, qui rend la législation nationale plus conforme aux normes internationales et aux recommandations précédentes. Cela dit, comme cela a déjà été indiqué dans le premier avis conjoint urgent, la pratique en Géorgie consistant à modifier fréquemment la législation électorale risque de compromettre l'intégrité du processus électoral et les efforts en cours pour consolider la démocratie. L'appel à une réforme plus complète et systémique de la loi électorale géorgienne est donc réitéré. Il convient de veiller à répondre aux préoccupations restantes et aux recommandations en suspens dans le cadre d'une telle réforme future, afin d'éviter des changements fréquents et de parvenir à la stabilité. Dans cette perspective, il serait souhaitable que toute réforme future ne se limite pas à la microgestion mais suive une approche plus globale. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH souhaitent souligner une fois de plus que l'appropriation du processus ne peut se faire que par le dialogue entre toutes les parties prenantes animées d'un véritable désir de sauvegarder et de renforcer la démocratie géorgienne. Les avis juridiques peuvent faciliter ce processus qui se déroule sur le terrain mais ne peuvent s'y substituer.

14. Dans le premier avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont formulé quatre recommandations clés et plusieurs autres recommandations. La version révisée du projet d'amendements prend en compte des éléments significatifs des recommandations clés, notamment :

- un vote à la majorité parlementaire qualifiée (deux tiers) a été introduit pour l'élection du président et des membres non partisans de la Commission électorale centrale (CEC), avec un mécanisme final anti-blocage ;
- les restrictions spécifiques du droit pour un parti de nommer un membre à une commission électorale, c'est-à-dire les conditions que le parti ait droit à un financement public et qu'au moins un des membres du parti "exerce effectivement les activités du député", excluant ainsi les partis boycottant le Parlement, ont été supprimées.

15. Cela dit, certains autres éléments des recommandations clés doivent encore être traités :

- d'exiger des qualifications plus élevées pour les membres non partisans de la CEC et de garantir une composition diversifiée de la commission de sélection qui entreprend un processus de nomination transparent et fondé sur le mérite ;
- de modifier encore le projet de dispositions relatives au processus de sélection des membres des commissions électorales de district (DEC) et des commissions électorales de circonscription (PEC), de manière à garantir, entre autres, un processus transparent et véritablement fondé sur le mérite pour la nomination de membres non partisans ; en outre, les délais de soumission et d'examen des candidatures aux PEC devraient être allongés ;
- de définir clairement dans la loi les motifs sur lesquels la révocation des membres de la commission électorale désignés par les partis peut se fonder ; cette révocation ne devrait être autorisée qu'à titre exceptionnel et pour des motifs très précis.

16. Plusieurs projets d'amendements positifs au Code électoral ont été maintenus dans le projet de loi après la publication du premier avis conjoint urgent, notamment ceux relatifs aux mesures visant à lutter contre l'utilisation abusive des ressources administratives, à renforcer le processus de détermination des résultats des élections et à améliorer le processus de résolution des litiges électoraux. Dans le même temps, un certain nombre d'autres recommandations formulées dans le premier avis conjoint urgent sont toujours valables et devraient être prises en compte dans les réformes futures, notamment celles visant à

- interdire à la fois la présence de représentants partisans et les activités de campagne dans les zones entourant les bureaux de vote le jour du scrutin ; ces zones doivent être clairement définies (par exemple, un périmètre de 100 mètres à partir de la salle où est placée l'urne) ;
- adopter un cadre réglementaire complet qui spécifie des critères clairs et objectifs pour l'octroi et la conduite de recomptages et d'annulations afin de garantir une pratique transparente, équitable et uniforme du comptage et de la tabulation des résultats et du traitement des litiges post-électoraux ;
- faciliter le traitement rapide des litiges électoraux devant les tribunaux en autorisant la soumission électronique des plaintes aux tribunaux, la soumission jusqu'à minuit le jour de la date limite, et la possibilité d'audiences à distance ;
- prolonger encore les délais de soumission et de jugement des recours, afin de garantir des délais de trois à cinq jours, et veiller à ce que les formalités techniques n'empêchent pas un examen approprié des recours ;
- prendre en compte les recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH exigeant que les circonscriptions électorales à mandat unique aient une taille de population approximativement égale ;
- établir un cadre réglementaire détaillé et complet pour l'utilisation des nouvelles technologies de vote (sachant que, compte tenu du peu de temps restant avant les élections locales de 2021, il se peut qu'un projet pilote pour certaines technologies électroniques soit la seule option viable pour les prochaines élections).

17. Enfin, les projets d'amendements révisés contiennent plusieurs nouveaux éléments qui méritent d'être révisés plus avant, entre autres :

- la réduction significative de la période entre les différents tours de scrutin pour les candidats aux postes de membres non partisans de la CEC, de quatre semaines à une semaine, dans les dispositions transitoires de l'article 2, paragraphe 12, du projet d'amendement, devrait être reconsidérée ;
- les nouvelles dispositions transitoires du projet d'article 196, paragraphes 20 et 22, du Code électoral et de l'article 2, paragraphes 2 et 4, du projet d'amendement, concernant le droit des partis de désigner les membres de la CEC, devraient être réexaminées ;
- la composition et les fonctions du groupe de consultation de la CEC devraient être réglementées plus étroitement dans la loi ;
- l'augmentation significative du nombre de membres non partisans des DEC et des PEC devrait être reconsidérée ;
- le droit de soumettre des recours auprès des commissions électorales ne doit pas être limité aux personnes inscrites dans un registre électronique des personnes autorisées pour les litiges électoraux ; un tel registre éventuel peut être utilisé pour faciliter le processus de recours, mais il ne doit pas exclure les citoyens ordinaires de leur droit de soumettre un recours.

IV. Analyse et recommandations

A. Composition de l'administration électorale

18. Les principales recommandations incluses dans le premier avis conjoint urgent concernaient les organes d'administration des élections, en particulier leur composition et l'élection/la nomination de leurs membres et présidents. Sur la base de l'accord politique du 19 avril 2021, les projets d'amendements ont été révisés à cet égard.

1. Commission électorale centrale

19. Selon le projet révisé d'article 10 du Code électoral, la CEC est composée de "17 membres au maximum", dont sept sont élus par le Parlement, sur recommandation du Président de la Géorgie, tandis que les partis désignent "neuf membres au maximum". En outre, le président est élu par le Parlement sur recommandation du Président de la Géorgie. Le nombre élevé de membres de la CEC, par rapport à la situation actuelle de 12 membres, avait fait l'objet de certaines critiques dans le premier avis conjoint urgent³, qui soulignait que cela "peut dans la pratique poser un défi à l'administration des élections, en particulier pour ce qui est de prendre des décisions sur la base du consensus, une approche préférable selon les bonnes pratiques internationales".⁴ Si un nombre inférieur de membres de la CEC serait donc préférable, la proposition actuelle semble acceptable en tant que compromis politique qui convient à tous les partis parlementaires.

20. La première recommandation clé formulée dans le premier avis conjoint urgent⁵ était composée des deux éléments suivants :

- 1) d'envisager l'introduction d'un vote à la majorité parlementaire qualifiée (par exemple, les deux tiers) ou d'une double majorité (exigeant une majorité parmi les députés des partis au pouvoir et des partis d'opposition) pour l'élection du président et des membres non partisans de la Commission électorale centrale (CEC), avec un mécanisme final anti-blocage ;
- 2) d'exiger des qualifications plus élevées pour les membres non partisans de la CEC et assurer une composition diversifiée de la commission de sélection qui entreprend un processus de nomination transparent et basé sur le mérite.

21. La première partie de cette recommandation a été mise en œuvre en introduisant un vote à la majorité parlementaire des deux tiers pour l'élection du président et des membres non partisans ("professionnels") de la CEC, avec un mécanisme final anti-blocage : si aucune majorité des deux tiers n'est atteinte au premier tour de scrutin, un deuxième (à nouveau les deux tiers), un troisième (trois cinquièmes) et un quatrième (majorité simple) tour sont possibles.⁶ Bien que ce processus puisse être assez long (une période d'au moins quatre semaines doit être respectée entre les différents tours de scrutin), les nouvelles dispositions constituent clairement une avancée positive, conforme à la recommandation susmentionnée et à l'accord politique. **En revanche, la réduction significative de la période entre les différents tours de scrutin, de quatre semaines à une semaine, dans les dispositions transitoires,⁷ devrait être**

³ Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie, [CDL-PI\(2021\)005](#), para. 41. Les projets initiaux d'amendements prévoyaient un nombre fixe de 17 membres de la CEC.

⁴ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Ligne directrice II. 3.1 h et paragraphe 80 du rapport explicatif.

⁵ Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie, CDL-PI(2021)005, para. 13.

⁶ Projet d'article 12, paragraphe 10, du Code électoral. Si le poste n'est toujours pas pourvu à la fin de ce processus, la procédure de nomination recommence. La durée du mandat d'un membre de la CEC élu par moins des deux tiers est limitée à six mois (article 12(12)).

⁷ Article 2, paragraphe 12, des projets d'amendements révisés.

reconsidérée, car elle peut nuire à l'obtention d'un consensus entre le parti au pouvoir et l'opposition. Les autorités ont indiqué à cet égard que les partis parlementaires représentés dans le groupe de travail sur la réforme électorale s'étaient mis d'accord sur cette réduction compte tenu du peu de temps restant avant les prochaines élections locales. Toutefois, les rapporteurs partagent les préoccupations importantes soulevées par plusieurs autres interlocuteurs quant au fait qu'une telle règle transitoire pourrait mettre en péril le succès de la réforme visant à garantir une composition équilibrée de l'administration électorale.

22. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation susmentionnée, l'expérience professionnelle requise des candidats à la CEC et à la présidence de la CEC a été portée de trois à cinq ans.⁸ Il s'agit là d'une évolution positive, mais qui ne suffit pas à garantir des "qualifications plus élevées" pour les membres de la CEC, comme cela est recommandé. Comme cela a été noté précédemment, les dispositions actuelles de l'article 12 du Code électoral (ainsi que les projets d'amendements) établissent des critères particulièrement bas pour les membres de la CEC.⁹ Dans ce contexte, **la recommandation précédente visant à exiger des qualifications plus élevées pour les membres non partisans de la CEC et à renforcer le processus de sélection, en rendant obligatoires les entretiens, en augmentant la transparence, en exigeant des décisions motivées et en accordant le droit d'appel, est réitérée.**

23. En ce qui concerne la commission de sélection qui présente deux à trois candidats par poste de la CEC au Président de la Géorgie, les projets d'amendements ont été révisés comme suit. Premièrement, un maximum de 10 membres a été introduit. Deuxièmement, l'adhésion a été étendue aux représentants d'entités juridiques à but non lucratif ayant au moins sept ans d'expérience dans les questions électorales et dans le domaine de la démocratie et des droits de l'homme, ainsi qu'aux représentants d'établissements d'enseignement supérieur, qui occupent au moins le poste de professeur associé.¹⁰ En revanche, selon les projets initiaux d'amendements, seules les entités juridiques à but non lucratif ayant trois ans d'expérience dans l'observation des élections pouvaient être représentées dans la commission de sélection. Les amendements révisés ont le potentiel évident de garantir une composition diversifiée de la commission de sélection, comme cela a été recommandé. Cela dit, **il est recommandé de définir un nombre minimum de membres de la commission de sélection, de préciser comment ces membres sont sélectionnés et comment les décisions sont prises par la commission de sélection.** Les autorités ont estimé qu'il n'était peut-être pas raisonnable de réglementer davantage et plus en détail par la loi les décisions de la commission de sélection, qui est un organe consultatif présidentiel. La Commission de Venise et le BIDDH sont d'avis qu'une telle réglementation supplémentaire constituerait une garantie importante qui pourrait, en même temps, renforcer la confiance des citoyens et des partis dans le processus.

24. La deuxième recommandation clé formulée dans le premier avis conjoint urgent était de supprimer les restrictions spécifiques du droit pour un parti de nommer un membre à la CEC en vertu du projet d'article 13(1)b) et c), c'est-à-dire les conditions que le parti ait droit à un financement public et qu'au moins un des membres du parti "exerce effectivement des activités de membre du Parlement", excluant ainsi les partis qui boycottent le Parlement.¹¹

25. Cette recommandation a été mise en œuvre en supprimant ces restrictions spécifiques du projet d'article 13(1) du Code électoral. La seule condition restante pour qu'un parti politique ait le droit de nommer un membre de la CEC est que le parti ait été enregistré par le président de la CEC pour se présenter aux élections législatives et qu'un mandat parlementaire lui ait été

⁸ Projet d'articles 10(4) et 12(4) du Code électoral.

⁹ Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie, CDL-PI(2021)005, para. 33.

¹⁰ Projet d'article 12(3) du Code électoral.

¹¹ Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie, CDL-PI(2021)005, para. 13.

attribué. En outre, si le nombre de partis éligibles est supérieur à neuf, "le parti ayant obtenu les meilleurs résultats aux élections aura la priorité lors de la nomination du membre de la CEC".¹² Ces règles révisées constituent des améliorations significatives, conformes à la recommandation et aux normes internationales qui prévoient que la commission électorale centrale doit comprendre des représentants des partis qui siègent déjà au parlement ou qui ont obtenu au moins un pourcentage donné des voix ; cette composition doit être fondée sur l'égalité, qui peut être interprétée de manière stricte ou sur une base proportionnelle, cette dernière tenant compte des forces électorales relatives des partis.¹³

26. Cela dit, il n'est pas clair pourquoi les projets d'amendements révisés incluent des règles différentes dans les dispositions transitoires de l'article 196 du Code électoral¹⁴ (nouveaux paragraphes 20 et 22) et de l'article 2, paragraphes 2 et 4, du projet d'amendement par lequel

- dans le cas où il y a plus de neuf partis éligibles, la préférence est donnée au parti qui reçoit le plus de financement de l'État ; ceci est particulièrement inquiétant si le financement de l'État ne dépend pas seulement du nombre de voix ou de sièges obtenus mais de leur participation aux sessions parlementaires ;¹⁵
- dans le cas où tous les députés d'un parti ont quitté le parti et rejoint un autre parti, le droit de nommer un membre de la CEC est transféré à ce parti.

Ces règles sont en contradiction avec les dispositions générales du projet d'article 13, paragraphe 1, et devraient être reconsidérées.

27. La quatrième recommandation clé du premier avis conjoint urgent, qui visait à définir clairement dans la loi les motifs sur lesquels peut se fonder la révocation des membres de la commission électorale désignés par les partis,¹⁶ n'a pas été pleinement suivie : de manière positive, les projets d'amendements révisés stipulent que les partis ne peuvent pas retirer leurs membres de la DEC au cours des trois dernières semaines précédant le jour de l'élection, plutôt que jusqu'à la veille du jour de l'élection, et que les membres de la PEC peuvent être remplacés jusqu'à 20 jours avant le jour de l'élection, au lieu de 15 jours ; au niveau de la CEC, les projets d'amendements révisés maintiennent la disposition du projet initial, à savoir que les partis ne peuvent pas retirer leurs membres à la CEC à partir du jour de la convocation de l'élection jusqu'aux résultats définitifs de l'élection.¹⁷ Toutefois, en dehors de ces périodes, les partis auraient toujours toute latitude pour révoquer leurs membres de la commission. Ceci est contraire aux normes internationales selon lesquelles les organes nommant les membres des commissions électorales ne doivent pas être libres de les révoquer à leur guise, car cette pratique peut mettre en doute leur indépendance.¹⁸ **La Commission de Venise et le BIDDH réitèrent leur recommandation de longue date appelant à ce que la législation définisse les motifs**

¹² Si plusieurs partis ont "des voix égales dans l'élection", la priorité est donnée au parti qui s'est inscrit le plus tôt aux élections.

¹³ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Lignes directrices I 2.3 et II 3.1.d et e.

¹⁴ Les dispositions du présent article s'appliquent à la tenue d'élections législatives avant les élections législatives qui seront organisées selon le système d'élection proportionnelle.

¹⁵ Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint sur les amendements au Code électoral, à la loi sur les associations politiques de citoyens et au règlement intérieur du Parlement, CDL-AD(2021)008.

¹⁶ Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie, CDL-PI(2021)005, para. 13.

¹⁷ Voir les projets d'articles 13(4) et 196(23), 19(7) et 29(9) du Code électoral et l'article 2(5) du projet d'amendement.

¹⁸ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Ligne directrice II 3.1 f et para. 77 du rapport explicatif. L'article 22 du Code électoral prévoit qu'une fois nommé dans une commission électorale, un membre est légalement tenu d'agir en toute indépendance, même s'il est nommé par un parti politique.

justifiant la révocation des membres des commissions électorales nommés par les partis, afin de protéger le mandat des membres des commissions.¹⁹

28. Dans l'accord politique, les signataires se sont en outre engagés à ce que l'un des membres partisans de la CEC représentant un parti d'opposition soit vice-président. Cet objectif a été atteint en révisant le projet d'article 11 du Code électoral en conséquence. **Dans le même temps, la raison pour laquelle le poste de deuxième vice-président élu par le Parlement parmi les membres de la CEC a été introduit n'est pas claire. Cet amendement pourrait affaiblir la position du vice-président représentant un parti d'opposition²⁰ et devrait être reconsidéré.**

29. Un autre amendement basé sur l'accord politique est la création d'un "groupe de consultation de la CEC"²¹ composé d'un représentant du bureau du Défenseur public et d'experts internationaux et locaux sélectionnés par les organisations d'observation électorale. Il est compétent pour soumettre des recommandations sur le processus de résolution des litiges à la CEC et pour remplir des fonctions supplémentaires telles que l'engagement dans le processus de recomptage des résultats des élections. **Si la création d'un tel groupe d'experts de la CEC peut être considérée comme une innovation positive, il n'est pas satisfaisant que, selon les projets d'amendements, la composition et les fonctions du groupe doivent être précisées par une ordonnance de la CEC. Ces éléments devraient être réglementés dans la loi elle-même.**

2. Commissions électorales de district et commissions électorales de circonscription

30. Selon le projet d'amendements révisé, les commissions électorales de district (DEC) sont composées de 17 membres au maximum et les commissions électorales de circonscription (PEC) de 17 membres, avec pratiquement les mêmes proportions entre membres partisans et non partisans que dans le cas de la CEC.²² Les amendements initiaux avaient prévu un nombre fixe de 17 membres de la DEC, et un minimum de sept membres de la PEC, avec un membre supplémentaire par tranche de 300 électeurs inscrits, sur une base non partisane (dans le cas des PEC). Le modèle mixte (membres partisans et non partisans) et les proportions sont conformes au premier avis conjoint urgent qui soutenait, entre autres, que tant qu'une réforme systémique de l'administration électorale n'était pas entreprise, le passage à un modèle entièrement non partisan pour les PEC n'était peut-être pas souhaitable.²³ **Dans le même temps, il a été constaté qu'une augmentation à 17 membres n'était pas appropriée en pratique, tant dans le cas des DEC que des PEC.²⁴ L'augmentation proposée - par rapport aux 12 membres des DEC et des PEC en vertu de la législation actuelle - devrait être reconsidérée.**

¹⁹ Voir déjà l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur le projet de Code électoral de la Géorgie, CDL-AD(2011)043, paragraphes 42-43.

²⁰ Il convient toutefois de noter que, selon le projet d'article 8(24) du Code électoral, en cas d'absence du président de la CEC, le vice-président représentant les partis d'opposition exerce ses fonctions en règle générale.

²¹ Projet d'article 16¹ du Code électoral.

²² Voir les projets d'articles 19, 20 et 24 du Code électoral. Contrairement aux projets de dispositions concernant la CEC, ces dispositions déterminent un nombre fixe de neuf membres partisans des DEC et des PEC.

²³ Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie, CDL-PI(2021)005, para. 44.

²⁴ Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie, CDL-PI(2021)005, paras. 41 et 46.

31. La troisième recommandation clé du premier avis conjoint urgent était de modifier davantage les projets de dispositions sur le processus de sélection des membres des DEC et des PEC, afin de garantir, entre autres, un processus transparent et véritablement fondé sur le mérite pour la nomination de membres non partisans, ainsi que le droit pour un parti de nommer un membre d'une commission électorale - le cas échéant - sans les conditions que le parti ait droit à un financement public et qu'au moins un des membres du parti "exerce effectivement des activités de membre du Parlement".²⁵

32. La dernière partie de cette recommandation a été traitée par les projets d'amendements révisés²⁶ qui renvoient aux dispositions susmentionnées du projet d'article 13 (voir le chapitre précédent sur la CEC). Ainsi, la seule condition restante pour qu'un parti politique soit éligible à la nomination d'un membre de la DEC ou de la PEC est que le parti ait été enregistré par le président de la CEC pour se présenter aux élections législatives et qu'un mandat parlementaire lui ait été attribué. Il s'agit d'une amélioration importante. En revanche, **la première partie de la recommandation visant à garantir un processus transparent et véritablement fondé sur le mérite pour la nomination de membres non partisans reste à mettre en œuvre.**

33. À cet égard, l'attention est également attirée sur la recommandation supplémentaire formulée dans le premier avis conjoint urgent, en référence au rapport du BIDDH sur les élections parlementaires de 2020, **visant à étendre les délais de soumission et d'examen des demandes d'adhésion à la PEC afin de garantir une concurrence significative, et à élaborer davantage les procédures et critères de sélection pour le recrutement du personnel de la PEC afin de garantir un processus plus ouvert et inclusif.**²⁷ Cette recommandation est toujours valable.

34. Conformément à l'accord politique, selon les projets d'amendements révisés, les membres non partisans des DEC et des PEC sont élus par deux tiers des membres, respectivement, de la CEC ou de la DEC concernée, et non plus à la majorité simple.²⁸ Cette mesure visant à assurer un consensus plus large sur la composition des commissions électorales est bienvenue, comme dans le cas de la CEC.

35. En vertu des projets d'amendements révisés, le statut des membres partisans et non partisans des commissions électorales n'est pas identique. Par exemple, alors que les membres non partisans des PEC sont élus à la majorité des deux tiers de la DEC concernée, ils doivent en outre bénéficier du soutien d'au moins trois membres de la DEC élus par la CEC pour un mandat de cinq ans,²⁹ c'est-à-dire du soutien de membres non partisans. Un autre exemple est l'élection des présidents, vice-présidents et secrétaires des PEC, dont les membres partisans des PEC sont exclus.³⁰ En outre, les membres partisans ne peuvent pas participer au tirage au sort pour désigner les bureaux d'enregistrement des électeurs,³¹ les protocoles de synthèse des résultats du scrutin des PEC et des DEC n'ont de valeur juridique que s'ils ont été signés par deux tiers des membres non partisans des PEC et des DEC (c'est-à-dire élus par les DEC et les CEC correspondantes respectivement) et par au moins un membre partisan.³² Les raisons de ces différences de statut ne sont pas claires. À cet égard, l'attention est attirée sur les déclarations faites dans le premier avis conjoint urgent, selon lesquelles le faible niveau de confiance dans

²⁵ Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie, CDL-PI(2021)005, para. 13.

²⁶ Voir le projet d'articles 19(5) et 24(4) du Code électoral.

²⁷ Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie, CDL-PI(2021)005, para. 48.

²⁸ Voir les projets d'articles 19, 20, 24 et 25 du Code électoral. Ces dispositions prévoient également des mécanismes pour les situations où la majorité des deux tiers n'est pas atteinte.

²⁹ Voir le projet d'article 24, paragraphe 2, du Code électoral.

³⁰ Voir le projet d'article 25, paragraphe 1, du Code électoral.

³¹ Voir le projet d'article 61⁽²¹⁾ du Code électoral.

³² Projet d'articles 71⁽⁶¹⁾ et 75⁽⁵¹⁾ du Code électoral.

les commissions électorales était dû à l'idée répandue que leurs membres non partisans étaient ostensiblement des fidèles du parti au pouvoir.³³ Dans ce contexte, **donner plus de poids aux membres non partisans des commissions électorales n'est peut-être pas la solution idéale. Si cette réglementation est néanmoins maintenue, il sera encore plus important de garantir un processus transparent et fondé sur le mérite pour la nomination des membres non partisans, comme recommandé précédemment et ci-dessus.**

B. Autres questions spécifiques

36. Le premier avis conjoint urgent commentait une série d'autres questions traitées par le projet initial d'amendements, qui concernaient **la prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives, la réglementation de la "propagande" le jour du scrutin et la protection des électeurs contre l'influence ou l'intimidation à proximité du bureau de vote, les amendements aux protocoles des résultats du scrutin et la conduite des recomptages, les recours, le système électoral local, ainsi que le vote et le dépouillement électroniques.** La plupart des projets de dispositions sur ces questions ont été conservés dans les projets d'amendements révisés. Par conséquent, dans ces cas, les **remarques et recommandations correspondantes formulées dans le premier avis conjoint urgent sont toujours valables et doivent encore être traitées.**³⁴

37. En ce qui concerne plus spécifiquement la question du règlement des litiges électoraux, le premier avis conjoint urgent³⁵ notait que les électeurs géorgiens ne bénéficient pas d'une qualité pour agir large pour protéger leurs droits électoraux, et il s'inquiétait du projet de disposition selon lequel tout recours soumis à une commission ou à un tribunal par un requérant non autorisé (c'est-à-dire qui n'a pas le droit de soumettre ce type de recours) ou tout recours qui n'est pas accompagné de l'identification du requérant doit rester sans suite.³⁶ L'attention a été attirée sur les principes selon lesquels la qualité pour agir dans les affaires liées aux élections doit être accordée le plus largement possible et la procédure doit être simple et dépourvue de formalisme, notamment pour éviter les décisions d'irrecevabilité, en particulier dans les affaires politiquement sensibles.³⁷ Il a été noté que lors des élections parlementaires de 2020, la majorité des recours post-électoraux n'ont pas été pris en considération, souvent pour des raisons techniques autres que la soumission tardive,³⁸ et que cela a sans aucun doute contribué à la méfiance du public à l'égard du processus de résolution des litiges électoraux et à un manque de confiance dans les résultats des élections.

38. Dans les projets d'amendements révisés, la disposition susmentionnée est maintenue, mais uniquement pour les recours soumis aux commissions électorales.³⁹ En outre, un nouveau projet de disposition limite le droit de soumettre des plaintes aux commissions électorales aux personnes inscrites dans un nouveau registre électronique des personnes autorisées à traiter les

³³ Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie, CDL-PI(2021)005, para. 41.

³⁴ Voir les recommandations soulignées au para. 13 (E. à J.), ainsi que les remarques et recommandations plus détaillées incluses dans les chapitres VI.C. à H. de l'Avis conjoint urgent de la Commission de Venise et du BIDDH sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie, CDL-PI(2021)005.

³⁵ Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie, CDL-PI(2021)005, para. 66.

³⁶ Projet d'article 78(11) du Code électoral.

³⁷ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Ligne directrice II. 3.3 b et Rapport explicatif.

³⁸ L'un des motifs courants de refus de prise en considération était l'absence de procuration de l'organisation d'observateurs représentée par le demandeur, même si l'observateur avait son propre certificat d'observateur accrédité.

³⁹ Projet d'article 78(11) du Code électoral.

litiges électoraux tenu par la CEC.⁴⁰ Même si les dispositions révisées ne s'appliquent pas directement aux recours devant les tribunaux, il convient de noter qu'en vertu de l'article 78 du Code électoral, les recours liés aux élections doivent d'abord être soumis aux commissions électorales compétentes, dont les décisions peuvent ensuite éventuellement faire l'objet d'un recours devant les tribunaux. Ainsi, les nouvelles exigences administratives peuvent indirectement entraver l'accès aux tribunaux. Lors des réunions en ligne, il a été expliqué aux rapporteurs que le nouveau registre était destiné à faciliter l'identification des requérants autorisés. Toutefois, il faut souligner une fois de plus que, selon les normes internationales, tous les candidats et tous les électeurs inscrits dans la circonscription concernée doivent avoir qualité pour requérir, que la qualité pour agir dans les affaires liées aux élections doit être accordée le plus largement possible et que la procédure doit être simple et dénuée de formalisme, notamment pour éviter les décisions d'irrecevabilité.⁴¹ **Le droit de saisir les commissions électorales ne devrait pas être limité aux personnes inscrites dans un registre électronique des personnes habilitées pour les litiges électoraux. Un tel registre éventuel peut être utilisé pour faciliter le processus de recours, mais il ne doit pas exclure les citoyens ordinaires de leur droit de soumettre un recours. Les recours manifestement irrecevables des citoyens ordinaires ou celles qui ne sont pas susceptibles de modifier substantiellement le résultat final peuvent être rejetées par un panel à composition restreinte.**

C. Stabilité du droit électoral et procédure

39. Comme cela a déjà été souligné dans le premier avis conjoint urgent, le droit électoral doit jouir d'une certaine stabilité, ce qui le protège des manipulations politiques des partis. "La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe ; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin."⁴² La pratique géorgienne consistant à modifier fréquemment la législation électorale risque de compromettre l'intégrité du processus électoral et les efforts déployés par l'État pour consolider la démocratie.⁴³ Elle risque en outre de semer la confusion dans l'esprit des électeurs, des partis et des candidats, et rend difficile l'application de la loi par les autorités électorales compétentes, ce qui peut conduire à des erreurs dans le processus électoral et, par conséquent, à la méfiance envers les organes élus.

40. Dans le même temps, comme cela a également été noté dans le premier avis conjoint urgent, un certain nombre de recommandations spécifiques de la Commission de Venise et du BIDDH sont toujours en attente. **L'appel à une réforme plus complète et systémique de la loi électorale géorgienne est donc réitéré.** Il convient de veiller à répondre aux préoccupations restantes et aux recommandations en suspens dans le cadre de cette future réforme, afin d'éviter des changements fréquents et de parvenir à la stabilité.

41. En outre, des préoccupations ont été soulevées dans le premier avis conjoint urgent concernant le calendrier du processus de réforme actuel, étant donné que les prochaines élections locales doivent être organisées en octobre 2021. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, "les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système

⁴⁰ Projet d'article 78(1¹) du Code électoral.

⁴¹ Cf. CEDH *Davydov et autres c. Russie*, n° 75947/11, 30 mai 2017, notamment par. 199 ; Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Lignes directrices II. 3.3 b et f et Rapport explicatif.

⁴² Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor, paragraphe 63 du rapport explicatif ; voir également les paragraphes 58 et 64-67.

⁴³ Le dernier grand train de réformes électorales a été adopté par le Parlement à la mi-2020.

électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur celui de la loi ordinaire".⁴⁴ Des exceptions à ce principe sont admissibles si la réforme fait l'objet d'un large consensus. En outre, le principe "ne prime pas les autres principes du code" et il "ne peut dès lors être invoqué pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine électoral européen ni faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales".⁴⁵

42. Dans la situation actuelle, la Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent que les projets d'amendements révisés ont été préparés en étroite coopération entre le parti au pouvoir et plusieurs partis d'opposition. Ceci est particulièrement remarquable dans le contexte du boycott parlementaire par tous les partis d'opposition élus après les élections législatives d'octobre 2020 et du fait que la plupart des partis d'opposition n'ont donc pas participé à la préparation des projets d'amendements initiaux. L'accord politique du 19 avril 2021, le retour au Parlement de plusieurs partis d'opposition et la révision des projets d'amendements au Code électoral sur la base de cet accord, en vue de mettre la législation nationale en conformité avec les normes et recommandations internationales (comme cela a été détaillé ci-dessus dans le chapitre sur l'administration des élections), sont clairement à saluer - même si tous les partis d'opposition élus n'ont pas encore signé l'accord et pris leur mandat parlementaire.

43. Enfin, il convient de souligner que "toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable."⁴⁶ Dans cette perspective, le calendrier de la présente réforme si peu de temps avant les prochaines élections locales n'est pas idéal, notamment en ce qui concerne les changements prévus au niveau des organes d'administration des élections. Cela dit, il semble que la plupart des membres actuels des commissions électorales resteront en place, et les dispositions des projets initiaux d'amendements selon lesquelles les membres partisans de toutes les commissions électorales devaient être remplacés dès la promulgation du projet de loi ont été révisées afin de limiter ces changements immédiats au niveau de la CEC.⁴⁷ D'autre part, l'augmentation du nombre de membres des commissions à tous les niveaux nécessitera un nombre important de nouveaux recrutements et une réorganisation. Dans ce contexte, la recommandation ci-dessus de reconsidérer l'augmentation significative des membres des commissions, au moins dans le cas des DEC et des PEC, gagne encore en importance. Enfin, il est de la plus haute importance que l'administration électorale à tous les niveaux fasse tout son possible pour garantir un processus électoral sans heurts et sans faille, dans l'intérêt de la démocratie géorgienne ainsi que de la confiance des citoyens et des partis dans le système.

⁴⁴ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Ligne directrice II. 2.b.

⁴⁵ Voir Commission de Venise, Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2005\)043](#), points II.1. et 2.

⁴⁶ Voir Commission de Venise, Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2005\)043](#), point II.5.

⁴⁷ Voir l'article 3 des projets d'amendements révisés.