



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 5 décembre 2005

Avis n° 358 / 2005

Diffusion restreinte

CDL-EL(2005)047

Or. fr.

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

**PROJET D'AVIS SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE PORTANT
«ADOPTION D'AMENDEMENTS ET D'ARTICLES ADDITIONNELS
A LA LOI ORGANIQUE - CODE ELECTORAL DE LA GEORGIE»***

sur la base des observations de

Mme Mirjana LAZAROVA TRAJKOVSKA
(Membre, "l'ex-République yougoslave de Macédoine")
M. Bernard OWEN (Expert, France)

* *Projet de loi soumis à la Commission de Venise le 3 octobre 2005.*

1. Introduction

1. La loi organique-Code électoral de la Géorgie¹ constitue le cadre juridique de la préparation et de la conduite de l'élection du Président de la Géorgie, du Parlement de la Géorgie, de l'organe représentatif de la collectivité territoriale autonome, le Sakrebulo (conseil local), du Gamgebeli (chef de la collectivité territoriale) et du maire. La loi définit également les droits et garanties des participants aux élections, les règles de création des administrations électorales et leurs compétences, ainsi que les modalités de règlement des différends dans les cas prévus par ce texte.

2. La Commission de Venise a été sollicitée le 3 octobre 2005 par le Parlement géorgien pour rendre un avis sur le projet de loi organique portant «adoption d'amendements et d'articles additionnels à la loi organique-Code électoral de la Géorgie»². Ce projet de loi organique a déjà été débattu devant le Parlement et en partie voté. A cet égard, il eût été souhaitable de solliciter les recommandations de la Commission de Venise avant tout débat ou vote devant le Parlement. La Commission de Venise espère qu'au stade actuel de la procédure parlementaire, il sera toujours possible de donner suite aux présentes recommandations.

3. Avant les projets d'amendements en question, d'autres amendements relatifs à l'administration électorale avaient déjà été adoptés par le Parlement, le 22 avril 2005. Cette réforme a donné lieu à un remaniement dans la composition de la Commission électorale centrale (CEC). Celle-ci se compose désormais de membres désignés en fonction de leurs compétences professionnelles : il ne s'agit donc plus d'une commission à caractère partisan. La Commission de Venise regrette de ne pas avoir été sollicitée pour faire des observations sur cette réforme importante. Sur ce point, on peut souligner que le code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise³ encourage l'essor du pluralisme politique au sein de l'administration électorale, à l'échelon central et aux échelons inférieurs. Quoi qu'il en soit, la Commission de Venise adhère au souhait exprimé par la CEC nouvellement composée de coopérer avec tous les acteurs du monde politique et de la société civile qui participent au processus électoral. La nouvelle CEC a ouvertement manifesté sa volonté d'œuvrer de manière constructive avec la Commission de Venise. A cet égard, une mission d'assistance a eu lieu en septembre-octobre 2005⁴.

4. Le Parlement de la Géorgie a demandé à la Commission de Venise de donner un avis sur les autres projets d'amendements au code électoral. La Commission de Venise formulera un avis, de concert avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, avant les débats parlementaires. De manière plus générale, la Commission de Venise invite le Parlement géorgien à s'abstenir de procéder à de nombreuses réformes électorales successives, ce qui est incompatible avec le principe général de stabilité du droit électoral⁵.

¹Ci-après : le «code électoral géorgien».

²Ci-après : les «projets d'amendements».

³CDL-AD(2002)023rev, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^{ème} session (Venise, 18-19 octobre 2002). Voir plus précisément II.3.1, d et e.

⁴Un expert en questions électorales, M. Bernard Owen, a été mis à la disposition de la Commission électorale centrale pour lui procurer une aide sur les plans technique et juridique.

⁵Voir le code de bonne conduite en matière électorale, I.2.

5. *Les présentes observations prennent la suite des avis rendus auparavant par la Commission de Venise sur le Code électoral de la Géorgie (CDL-AD(2002)009, CDL-EL(2003)005 et CDL-AD(2004)005), dont il est toujours nécessaire de tenir compte.*

6. *Ces observations se basent sur les documents suivants :*

- *Code électoral de la Géorgie (CDL-EL(2005)033),*
- *Projet de loi organique portant «adoption d'amendements et d'articles additionnels à la loi organique-Code électoral de la Géorgie» (CDL-EL(2005)034),*
- *Loi relative à la capitale – Tbilissi (CDL-EL(2005)035),*
- *Projet de loi portant «adoption d'amendements et d'articles additionnels à la loi géorgienne relative à la capitale – Tbilissi» (CDL-EL(2005)036),*
- *Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev),*
- *[Avis sur le code électoral unifié de la Géorgie](#) (CDL-AD(2002)009),*
- *Elections en Géorgie : Observations sur le code électoral et l'organisation des élections (CDL-EL(2003)005),*
- *[Avis sur le code électoral unifié de Géorgie tel qu'amendé le 14 août 2003](#) (CDL-AD(2004)005),*
- *Rapport sur l'assistance apportée à la Commission électorale centrale (20 septembre-20 octobre 2005), par M. Bernard Owen.*

2. Observations générales

7. Les projets d'amendements seront examinés dans le cadre des parties du code électoral régissant les élections locales. Ils doivent également être analysés à l'aune de la grande réforme territoriale et administrative en cours en Géorgie.

8. Le code de bonne conduite en matière électorale prévoit que⁶ «[l]es éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système 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 à celui de la loi ordinaire». Compte tenu du fait que ce principe concerne les règles fondamentales du droit électoral, il faut se féliciter que ces amendements soient adoptés un an avant les prochaines élections locales⁷.

9. Dans la version actuelle du code électoral, les chapitres XV à XVII régissent les élections des collectivités territoriales autonomes, c'est-à-dire du *Sakrebulo* (conseil local), du *Gamgebeli* (chef de la collectivité territoriale autonome) et des maires. Dans le cadre des amendements, ce plan retenu dans le code a été conservé, avec notamment la division dans la plupart des cas des matières de chaque chapitre entre ses articles, dont un nouveau chapitre XVII⁸. L'observation faite dans les avis précédents de la Commission de Venise sur l'ampleur des règles vaut toujours pour les projets d'amendements en question.

10. Il faut reconnaître que ces amendements sont foncièrement positifs et contribuent à clarifier certaines questions en matière d'élections locales. Si certains des amendements renvoient ou

⁶II.2.B.

⁷Les prochaines élections locales auront lieu en 2006.

⁸A la lecture de la traduction du projet de loi organique de Géorgie portant «adoption d'amendements et d'articles additionnels à la loi organique-code électoral de la Géorgie» (version du 8 septembre 2005), on ne sait pas exactement si le chapitre XVII actuel devient le chapitre XVIII ou s'il sera remplacé par un chapitre nouvellement proposé.

correspondent aux textes internationaux et aux normes de bonne conduite, certains éléments restent contestables. Les projets d'amendements pourraient donc encore être améliorés, notamment en ce qui concerne le nouveau mode de scrutin proposé.

3. Grandes lignes de la réforme

11. En supprimant les articles 109.2, 111.2, 112.3, 115.5 et 118.5, le législateur a inséré un nouveau chapitre XVII intitulé «Election du *Sakrebulo* de la capitale de la Géorgie – Tbilissi». Voici ce que prévoit ce chapitre : règles générales pour l'élection du *Sakrebulo* (conseil) de la capitale de la Géorgie – Tbilissi ; composition du *Sakrebulo* de Tbilissi ; modes de scrutin ; égalité de suffrage ; circonscriptions électorales ; détermination du nombre de mandats pour chaque circonscription électorale, à répartir selon la règle du scrutin majoritaire au cours de l'élection du *Sakrebulo* de Tbilissi ; droit de participation et d'enregistrement à l'élection du *Sakrebulo* de Tbilissi ; présentation de listes pour le *Sakrebulo* de Tbilissi ; désignation de candidats à l'élection au scrutin majoritaire du *Sakrebulo* de Tbilissi ; bulletins de vote ; détermination du résultat d'une élection au scrutin majoritaire dans les circonscriptions électorales locales ; modalités de répartition des mandats selon le système de la représentation proportionnelle ; et enregistrement des membres du *Sakrebulo* de Tbilissi.

12. Il s'agit d'une réforme importante puisque le conseil municipal de la capitale représente 650 000 citoyens et dispose en outre de pouvoirs considérables par rapport à ceux du maire. En effet, l'article 12 de la loi relative à la capitale⁹ confère de nombreux pouvoirs au *Sakrebulo*, notamment le droit d'initiative législative, le droit d'adoption du budget de Tbilissi, etc. L'article 16 (5) de ce texte régit les règles de vote. Dans le cadre de ce texte, le *Sakrebulo* confère aussi au maire des pouvoirs étendus. Le conseil prend ses décisions à la majorité des voix des présents. Si le maire met une nouvelle fois aux voix une question devant le conseil, celui-ci peut, en dernier lieu, conserver le projet initial et le voter à la majorité qualifiée.

13. Le *Sakrebulo* de Tbilissi se compose de 37 membres : 25 sont élus dans 10 circonscriptions majoritaires et 12 à la représentation proportionnelle, la ville constituant alors une circonscription unique.

14. S'agissant des élections au scrutin majoritaire, la taille des circonscriptions dépendra du nombre d'électeurs au 1^{er} janvier. En principe, il y a un membre élu pour 25 000 électeurs, le nombre de membres élus variant de deux à trois. Par exemple, une circonscription comportant 45 000 électeurs aura deux représentants au *Sakrebulo*.

15. Chaque parti ou coalition qui souhaite participer à une élection dans une ou plusieurs circonscriptions majoritaires devra présenter un nombre de candidats correspondant au nombre de candidats à élire.

16. Du point de vue normatif et technique, il est à remarquer que le texte de certains articles des projets d'amendements est très détaillé, tout en traitant de questions très générales. Cela risque donc d'être une source de confusion et de problèmes lors de leur application en pratique. Les lois électorales doivent être précises, claires et conformes au droit international. Les lois doivent être compréhensibles et intelligibles non seulement pour l'administration électorale, mais aussi pour tous les futurs participants aux élections, qu'ils soient candidats ou électeurs. De manière générale, la plupart de ces articles ont déjà été incorporés au code électoral actuel et ne peuvent

⁹Loi sur la capitale de la Géorgie – Tbilissi (CDL-EL(2005)035).

être modifiés qu'en ajoutant des paragraphes portant sur le *Sakrebulo* de Tbilissi, si de tels paragraphes s'imposent.

4. Circonscriptions et modes de scrutin

17. S'agissant du mode de scrutin, un conseil municipal doit présenter deux qualités principales : veiller à ce qu'il dispose d'une réelle autorité et permettre en même temps à l'opposition d'y être représentée. La répartition des sièges électoraux en dix circonscriptions majoritaires (avec deux ou trois représentants élus par circonscription) semble être conforme à ces principes.

18. Un troisième impératif semble s'imposer à l'échelon municipal, tout en ayant des répercussions à l'échelon national : la coalition nécessaire des partis en raison du caractère partiellement majoritaire du scrutin. Douze conseillers sont élus à la représentation proportionnelle, ce qui pourrait aussi donner lieu à des coalitions.

19. Les mandats seront répartis entre les partis ayant obtenu au moins 4% des suffrages¹⁰. Le quotient électoral se calcule comme suit : nombre de voix obtenues par le parti «A» x 12, divisé par le nombre total de suffrages exprimés ; le résultat donnera le nombre de sièges attribués au parti «A». Si certains sièges ne sont pas attribués, des sièges complémentaires seront attribués aux partis ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages.

20. L'article 127⁵ 4) précise que le nombre de mandats sera déterminé par la CEC au plus tard dix jours après l'annonce de l'élection. Selon nous, dix jours est un délai trop long. Les procédures suivies par la CEC et les mesures qu'elle prend doivent être simples, prévoir de brefs délais et offrir des garanties pour un système de recours efficace¹¹.

21. Selon nous, les articles 127⁴ (circonscriptions électorales) et 127⁵ (nombre de candidats élus au scrutin majoritaire) doivent être plus précis. On ne sait pas exactement comment la Commission électorale centrale assurera la répartition des mandats des futurs élus à la représentation proportionnelle. Manifestement, l'intention est de faire de Tbilissi une unité électorale couvrant 10 circonscriptions électorales, mais il faudrait l'indiquer noir sur blanc. En outre, il est nécessaire d'explicitier davantage la formule concernant la représentation proportionnelle.

22. L'article 15.1 dispose que 85 circonscriptions électorales uninominales seront établies pour les élections parlementaires en Géorgie, 10 dans la ville de Tbilissi et 75 en fonction du découpage administratif et territorial du pays. Depuis 2003, l'article 15.3 dispose que, aux fins des élections locales, la ville de Tbilissi doit être considérée comme une circonscription électorale locale unique couvrant toutes les dix circonscriptions électorales de Tbilissi.

23. Les articles 127¹ (composition du *Sakrebulo* de Tbilissi) et 127² (modes de scrutin) peuvent être fusionnés en un article unique en remplaçant le paragraphe 1 de l'article 127² et en faisant du paragraphe 2 de l'article 127² le paragraphe 2 de l'article 127¹. Les modes du scrutin

¹⁰Normalement, le seuil est calculé sur la base des suffrages valablement exprimés tandis que, dans les projets d'amendements, les bulletins de vote invalides sont également pris en compte ; peut-être est-ce dû à une mauvaise traduction.

¹¹Voir le code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3, concernant le système de recours efficace, et en particulier les alinéas a et c.

majoritaire et à la représentation proportionnelle ont déjà été introduits et définis à l'article 3 (définition des termes) du code électoral.

24. Dans son avis de 2004¹², la Commission de Venise avait déjà constaté que le Code électoral restait muet en ce qui concerne l'écart maximum par rapport au ratio moyen d'électeurs inscrits dans chaque circonscription uninominale. A l'époque, l'importance de la définition de l'écart maximum légalement autorisé et de la mise en place de la procédure nécessaire au respect de cette exigence avait été soulignée. En supprimant l'article 15.3 sans autre éclaircissement, on ne sait toujours pas exactement comment la ville de Tbilissi sera considérée sur ce point. Toujours est-il que le projet prévoit qu'il y aura deux à trois membres du *Sakrebulo* élus par circonscription électorale, en fonction du nombre d'électeurs inscrits : on pourrait estimer que la recommandation est ainsi partiellement mise en application.

5. Egalité de suffrages

25. L'égalité de suffrage, l'un des principes généraux de l'héritage électoral européen, a déjà été énoncée dans le chapitre I, à l'article 6 (dispositions générales) et, selon nous, il n'y a pas lieu de l'énoncer une nouvelle fois séparément à l'article 127³ (égalité de suffrages). L'introduction de ce principe, comme l'un des principes relevant des dispositions générales de cette loi, signifie qu'il est généralement adopté et applicable à toutes les élections, donc aussi à celle du *Sakrebulo* de la capitale de la Géorgie – Tbilissi.

6. Présentation, participation et enregistrement des candidats et des listes de partis

26. L'article 127⁶ (participation et enregistrement) prévoit le droit de participer et de s'enregistrer à l'élection du *Sakrebulo* de Tbilissi. Ce droit (droit de vote), en tant que droit électoral aussi bien actif que passif, a déjà été défini aux alinéas d, e, f, g et h de l'article 3. En outre, le chapitre prévoit de manière très détaillée les modalités d'enregistrement des parties prenantes aux élections et des listes de soutien. Toutefois, l'article 120 régit aussi l'enregistrement des listes de partis, des candidats à l'élection de membre de l'organe représentatif de la collectivité territoriale autonome, le *Sakrebulo*, ainsi qu'à l'élection du *Gamgebeli* et du maire. A cause de ce remaniement des dispositions spéciales portant sur le droit de participation et d'enregistrement aux élections du *Sakrebulo* de Tbilissi, les participants aux élections dont les rôles varient (candidats et électeurs, observateurs, administrations électorales, etc.) auront du mal à appliquer et à comprendre le code électoral.

27. Les articles 127⁶ et 127⁷ (présentation de listes de partis) prévoient que les candidats à l'élection du *Sakrebulo* de Tbilissi peuvent être «tout parti, tout bloc électoral, ou un ou plusieurs candidat(s) désigné(s) soit par un parti, soit par un bloc électoral» et que «seuls les partis politiques et les blocs électoraux peuvent participer aux élections du *Sakrebulo* à la représentation proportionnelle et obtenir un mandat de membre du *Sakrebulo*». Ces dispositions semblent trop restrictives. A l'inverse, l'article 119 du code électoral prévoit qu'un groupe d'électeurs particulier, composé d'au moins cinq personnes, peut désigner des candidats à l'élection de l'organe représentatif de la collectivité territoriale autonome. L'article 119 devrait s'appliquer et les dispositions des articles 127⁶ et 127⁷ devraient être écartées.

28. Le projet d'article 127^{7.5} (présentation de listes de partis pour le *Sakrebulo* de Tbilissi) prévoit que la liste de parti doit également comporter, outre les autres informations sur chacun

¹²CDL-AD(2004)005.

des candidats désignés, des renseignements sur la profession, les fonctions occupées (poste) et le lieu de travail (si le candidat est au chômage, il faut indiquer «sans emploi»). Selon nous, ces renseignements n'ont pas la moindre importance pour la candidature et n'ont pas lieu d'être requis. Nous savons que l'article 119.4 prescrit l'indication de certaines informations et cela semble suffire.

29. Le passage «la preuve qu'il a résidé cinq ans en Géorgie»¹³ ne va pas dans le sens des nouvelles orientations législatives des Etats européens, surtout si l'on tient compte du fait que, au sein de ces Etats, même les citoyens étrangers peuvent participer aux élections locales, pourvu qu'ils résident à titre permanent sur le territoire de l'Etat¹⁴.

30. Enfin, il est également recommandé au législateur de s'efforcer de parvenir à la parité des sexes en insérant des articles garantissant une représentation suffisante des femmes candidates aux tours de scrutin¹⁵.

7. Bulletins de vote et résultats des élections au scrutin majoritaire

31. Etant donné que les articles 51 (bulletins de vote et enveloppes spéciales) et 122 du code électoral traitent tous les aspects de la question des bulletins de vote, nous pensons que l'article 127⁹ proposé (bulletins de vote) est redondant. En outre, l'article 127¹⁰ proposé (détermination du résultat d'une élection dans les circonscriptions électorales locales) constitue, selon nous, une répétition de l'article 125 et devrait être écarté.

8. Conclusions

32. La Commission de Venise, dans ses avis précédents (CDL-AD(2002)009, CDL-EL(2003)005 et CDL-AD(2004)005), a déjà reconnu que le Code électoral de la Géorgie était un texte très dense et détaillé. Certains des projets d'amendements proposés pourraient améliorer les articles en vigueur, mais d'autres semblent superflus. Les projets d'amendements peuvent donc être considérés comme apportant certaines améliorations au code électoral.

33. Même après avoir supprimé les articles 109.2, 111.2, 112.3, 115.5 et 118.5 et inséré un nouveau chapitre XVII relatif à l'élection du *Sakrebulo* de la capitale de la Géorgie – Tbilissi, les problèmes relevés par la Commission de Venise se posent toujours. En outre, les amendements proposés ne règlent pas la lacune législative déjà constatée par la décision N1/2/213,243 de la Cour constitutionnelle de Géorgie, datant de février 2005.

34. Puisque les projets d'amendements instaureront un nouveau mode de scrutin pour l'élection du *Sakrebulo* de la capitale de la Géorgie – Tbilissi (à la place du système de la représentation proportionnelle prescrit par l'article 109.2), davantage d'éclaircissements pourraient être donnés. Ce mode de scrutin mixte doit être plus clairement défini.

¹³Projets d'amendements, article 127⁷.7, bien qu'on voie mal à sa lecture si cela signifie les cinq dernières années ou non.

¹⁴Dans ce contexte, par sa résolution 1459(2005) adoptée le 24 juin 2005 (24^{ème} session), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invite instamment les pays concernés à appliquer les recommandations du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe selon lesquelles ce droit devrait être également accordé aux résidents ayant le statut spécial de «non-citoyens», conformément à la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n^o 144). Voir également la résolution 1714(2005) adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 24 juin 2005 (24^{ème} session).

¹⁵Recommandation 1676(2004) de l'Assemblée parlementaire sur la participation des femmes aux élections.

35. Il faudrait écarter les restrictions visant les candidats n'ayant pas résidé à Tbilissi pendant cinq ans. Il est communément admis que les droits électoraux sont le fondement de la légitimité démocratique et de la représentativité du processus politique. Il est donc utile de se demander si les résidents en règle sur le territoire de l'Etat où ils sont tenus d'acquitter leurs impôts locaux devraient avoir le droit de voter et de se présenter aux élections locales.

36. Les dispositions relatives au délai d'annonce des résultats définitifs et au système de recours efficace devraient être rédigées avec précision et davantage étoffées dans les projets d'amendements proposés. La procédure de recours et notamment les pouvoirs et responsabilités des différentes instances devraient être clairement définis par la loi, de manière à éviter les conflits de compétences (aussi bien positifs que négatifs)¹⁶.

¹⁶*Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3 c.*