



Strasbourg, le 19 juin 2002

**CDL-AD (2002) 9**

**Avis n° 182/2001\_geo**

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

**AVIS SUR**  
**LE CODE ELECTORAL UNIFIE DE LA GEORGIE**

**sur la base des commentaires formulés par**

**M. Hjörtur TORFASON (Membre, Islande)**  
**M. Florian GROTZ (Expert, Allemagne)**  
**M. Richard ROSE (Expert, Royaume-Uni)**

## Introduction

1. Dans sa Résolution 1257 (2001), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invitait la Géorgie «à soumettre à l'expertise de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) le Code électoral récemment adopté, afin d'établir si la législation électorale actuelle tient pleinement compte des recommandations faites en 1999 par la Commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire sur l'observation des élections et par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH)» (point 8.iv). Cette question était également mentionnée dans la Recommandation 1533 (2001) (point 3.i).

2. Le 15 janvier 2002, les autorités géorgiennes ont soumis, pour avis, à l'expertise de la Commission de Venise le Code électoral unifié de la République de Géorgie, tel qu'il avait été adopté le 2 août 2001.

3. Le 16 janvier 2002 le Comité des Ministres, dans sa réponse à la Recommandation 1533 (2001) (780<sup>e</sup> réunion, point 2.5b), estimait qu'«il est indispensable, notamment, que les divers projets de loi et lois mentionnés dans le rapport du Secrétariat (en particulier le Code électoral et le Code de procédure pénale) soient transmis pour expertise au Conseil de l'Europe dans les délais indiqués» (voir doc. 9324 de l'Assemblée parlementaire, point 3).

4. Le présent avis de la Commission de Venise, qui s'appuie sur les rapports de MM. Richard Rose (CDL (2002) 10), Florian Grotz (CDL (2002) 15) et Hjörtur Torfason (CDL (2002) 53) relatifs au Code électoral unifié, a été élaboré par le Secrétariat conformément à la décision que la Commission avait prise à sa 50<sup>e</sup> Session plénière (Venise, 8-9 mars 2002), et il a été approuvé par les rapporteurs.

5. L'argumentation suit, en gros, la structure du Code et met l'accent sur trois questions:

- (a) Quelles dispositions fondamentales ont été modifiées par rapport à la précédente loi électorale ? et si modification il y a eu, en quel sens les nouvelles dispositions peuvent-elles être considérées comme une amélioration au point de vue des normes démocratiques ?
- (b) Quels sont les points, parmi ceux qu'avait critiqués l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Conseil de l'Europe (CoE), qui n'ont pas été modifiés ?
- (c) Quelles règles faudrait-il encore prévoir pour qu'on puisse définir un cadre qui permette la tenue d'élections véritablement libres et régulières en Géorgie ?

6. Avant d'en venir au détail des dispositions juridiques, il importe d'examiner (à nouveau) brièvement le contexte politique général dans lequel le nouveau Code a été rédigé et sera mis en œuvre:

- Depuis 1995, année d'entrée en vigueur de sa Constitution actuelle, la Géorgie postsoviétique a connu une série d'élections législatives et présidentielles dans un contexte politiquement stable. Néanmoins, les nouvelles institutions démocratiques sont encore loin d'être consolidées; cela est dû à la persistance de conflits ethno-territoriaux et de la crise économique ainsi qu'à la faiblesse structurelle des partis d'opposition. C'est ce que

confirment, entre autres, les observateurs internationaux, qui constatent, à chaque fois, des «ratés» lors des consultations électorales, notamment en ce qui concerne le fonctionnement de l'administration électorale. Pour remédier à ces déficits démocratiques, l'OSCE et le Conseil de l'Europe ont proposé que les textes fassent l'objet d'amendements, comme autant de repères pour la réforme électorale.

- A la fin de l'automne 2001 – quelques semaines après l'achèvement de la rédaction du nouveau Code – une crise politique majeure s'est produite, à la suite de certaines mesures prises par les services de sécurité d'Etat contre une station de télévision indépendante; non seulement ces mesures ont suscité des protestations publiques, mais elles ont entraîné la démission du président du parlement et, finalement, le renvoi du gouvernement. Presque au même moment, on assistait à l'éclatement de l'Union civique de Géorgie (CUG), le principal parti du parlement depuis 1995, après que M. Chevardnadze eut abandonné sa fonction présidentielle. Ainsi, tant les institutions gouvernementales que le système des partis traversent à nouveau une période d'incertitude.

7. On voit donc que le nouveau Code électoral doit être évalué dans un double contexte: d'une part, les suggestions de réforme émanant d'organisations internationales, et d'autre part les changements (tout récents) intervenus au sein du système politique.

### **Dispositions générales (Chapitre I)**

8. De même que le Code électoral de l'Arménie voisine (1999), la nouvelle loi électorale de Géorgie intègre en un seul document les textes de loi antérieurs sur les élections présidentielles, les élections législatives et les élections locales. Cette nouvelle approche, qui consiste à définir tout d'abord des conditions générales applicables à toutes les consultations, puis à ajouter des dispositions spéciales pour chaque type de scrutin, présente un grand avantage: elle améliore la transparence du cadre juridique et, dans une certaine mesure, elle renforce «l'efficacité démocratique» en mettant tous les types de scrutin sur un pied d'égalité du point de vue de la qualité de l'organisation. Elle aboutit à mettre en valeur l'égalité et la transparence démocratiques – avec, notamment, comme avantage, une organisation efficace et sans lacunes du système des commissions électorales. D'un autre côté, la dimension même du Code peut rendre difficile la recherche de toutes les précisions concernant chaque type de scrutin.

9. Le Chapitre I énonce plusieurs définitions utiles et il proclame un certain nombre de principes fondamentaux; à cet égard, on ne peut que se féliciter de constater que les principes universellement reconnus relatifs aux droits de l'homme, ainsi que les règles du droit international, soient expressément inclus parmi les éléments constituant la base juridique de la préparation et du déroulement des élections (article 2).

10. Conformément à ce schéma, le Chapitre I présente les «dispositions générales» d'une manière très détaillée. L'article 5 stipule opportunément, en s'inspirant de l'article 28 de la Constitution, que «le suffrage en Géorgie est universel» et que les citoyens âgés de 18 ans ou plus ont le droit de vote. Toutefois, l'article se contente d'énoncer clairement ce principe général et il laisse de côté le problème de savoir comment le mettre en œuvre dans le respect des chapitres spécifiques du Code. Une telle approche est certes logique; mais il serait peut-être souhaitable d'inclure dans l'article une référence à certains aspects importants de ce problème, par exemple la question des citoyens qui, parce qu'ils résident en permanence ou temporairement à l'étranger, ne se trouvent pas en Géorgie au moment du scrutin (cf. par

exemple les articles 9.5.d et 10.4), ou encore le fait que le corps électoral peut n'être pas exactement le même pour les élections nationales (présidentielles et législatives) et pour les élections locales – ne serait-ce que parce que les personnes qui résident à l'étranger sont exclues de la participation à ces dernières (article 110.3). Il faudrait donc ajouter à l'article 5 un alinéa qui indiquerait quels citoyens (par exemple, par des précisions concernant la durée de la période pendant laquelle les intéressés ont été absents de leur pays) peuvent participer à quels types d'élections (par exemple aux élections présidentielles et législatives, mais pas aux élections locales)<sup>5</sup>. Etant donné qu'il est préférable que l'article 5 demeure une disposition générale, peut-être suffirait-il de mentionner l'effort principal ou minimum que l'Etat devrait fournir (vote par l'intermédiaire des ambassades et consulats, et autres dispositions permettant aux absents de voter) pour que les Géorgiens se trouvant à l'étranger puissent exercer leur droit de vote.

11. Etant donné que la Constitution ne fait pas de la résidence en Géorgie une condition de l'exercice du droit de vote (article 28), on peut penser que la question de savoir si le caractère permanent de la résidence à l'étranger doit ou non affecter le droit de vote dépendra de la législation en matière de nationalité (adoptée en vertu des articles 12 et 13 de la Constitution).

12. Le Code ne prévoit pas de droit de vote pour les résidents qui ne sont pas des nationaux; mais cela pose sans doute une question constitutionnelle.

### **Inscription sur les listes (Chapitre II)**

13. Une liste électorale unique et permanente, publiée suffisamment tôt avant le jour du scrutin: tel devrait être le principe de base. Cette liste devrait être accessible à tous, actualisée à intervalles réguliers (chaque année) et publiée à titre provisoire lors de chaque mise à jour. Elle devrait ensuite être spécifiquement actualisée et être publiée à titre définitif, suffisamment tôt avant l'échéance électorale. Plus exactement, il faudrait publier une première liste nominative, établie en fonction des critères prévus par la loi. Après quoi les personnes qui ne figurent pas sur cette liste pourraient solliciter leur inscription à une adresse appropriée, dans les conditions stipulées par la réglementation publiée. Une liste révisée et définitive serait alors publiée et communiquée aux commissions électorales de secteur (CES) pour être utilisée le jour du scrutin. Les personnes dont le nom ne figure pas sur la liste révisée pour une CES déterminée ne devraient pas être autorisées à participer au vote, car ce serait ouvrir la porte à de nombreux types d'abus et de fraudes électorales. La liste devrait être coordonnée avec les services de l'état civil dans le pays, et ce sont les autorités centrales et municipales chargées de l'état civil qui devraient se voir confier le soin d'établir et de gérer la liste, en étroite coopération avec la Commission électorale centrale et les commissions de district. Il faudrait donner clairement aux gens la possibilité de réclamer leur inscription sur la liste en fonction de leur lieu de résidence et de leur âge (et aussi, le cas échéant, leur donner la possibilité de contester la liste) avant le jour du scrutin.

---

<sup>5</sup> On trouvera une analyse approfondie et une évaluation comparée des choix institutionnels dans Nohlen, Dieter et Grotz, Florian «External voting: Legal Framework and Overview of Electoral Legislation» in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Vol. 33, N° 99, pages 1115–1145.

14. Tels sont les principes qui ont présidé aux dispositions du Chapitre II. Il n'est pas dit clairement que la principale liste électorale devrait être permanente et mise à jour régulièrement; on met l'accent sur l'établissement de la liste par les commissions électorales de district (CED) en fonction des secteurs, ainsi que sur le transfert de données aux CED avant une date limite précédant le jour du scrutin (article 9). Cela paraît sans doute raisonnable, compte tenu de la situation actuelle en Géorgie. Toutefois, si la législation relative à l'état civil dans le pays n'inclut pas de règles visant spécifiquement l'utilisation des données de l'état civil pour les listes électorales, il y a lieu d'envisager de modifier le Code sur ce point.

15. Eu égard à l'indifférence bien connue que manifestent les électeurs, dans beaucoup de pays, vis-à-vis de leur inscription sur les listes tant que le scrutin n'est pas imminent, les dispositions du Code relatives à l'actualisation ou à la correction de la liste à ce moment-là (article 10, concernant une liste électorale supplémentaire, et article 12, concernant la délivrance d'une autorisation de vote aux personnes qui viennent de changer de domicile) sont indispensables et d'une grande importance. Toutefois, elles pourraient ouvrir la voie à des abus et/ou à la fraude, même si l'on observe une amélioration par rapport à la situation antérieure.

16. On peut considérer que l'établissement de listes électorales supplémentaires (article 10) marque incontestablement un progrès dans la gestion des élections. Dans le contexte géorgien, ce point revêt une importance particulière en raison du grand nombre de personnes déplacées en provenance d'Abkhazie et d'autres régions. Lors des élections législatives de 1999, plusieurs observateurs ont indiqué que les personnes déplacées avaient peut-être, en quelques occasions, voté plus souvent que ce à quoi elles avaient droit<sup>2</sup>, parce que la gestion des listes n'avait pas fonctionné correctement.<sup>3</sup> Avec la nouvelle réglementation, il est plus facile pour les autorités électorales d'identifier les personnes déplacées; ainsi, ces dernières ne devraient plus pouvoir pratiquer le «double vote».

17. Dans le même esprit, l'article 12 stipule des règles précises applicables à l'inclusion des changements de résidence de courte durée sur les listes électorales. L'article 12 permet de modifier la liste pour tenir compte des changements intervenus avant 18 heures la veille du scrutin. Il est certes souhaitable qu'on puisse procéder à la correction jusqu'à ce moment-là; mais on peut s'interroger sur l'opportunité de procéder à la rectification aussi tardivement, si le changement de résidence a été effectué plus de 10 jours, par exemple, avant le scrutin (cf. article 13). Toutefois, si la disposition devient plus restrictive à cet égard, peut-être faudra-t-il mettre en place un système permettant aux personnes qui ont déménagé depuis peu de voter dans la circonscription de leur ancien domicile.

---

<sup>2</sup> Dans le système «à deux voix» de la Géorgie, les personnes déplacées n'ont pu voter que pour des listes de parti nationales, et non pour des candidats se présentant dans une circonscription à scrutin uninominal. Le problème de l'égalité électorale posé par cette disposition et critiqué par l'OSCE (cf. infra, note 5) demeure entier.

<sup>3</sup> Bureau des institutions démocratiques et des Droits de l'Homme, *Géorgie. Elections parlementaires. 31 octobre et 14 novembre 1999. Rapport final, 7 février 2000*. Varsovie: BIDDH, 2000, p. 22.

18. S'agissant des personnes qui ne figurent pas sur la liste électorale, l'article 10.2 autorise leur inscription jusqu'au jour du scrutin inclus. Une solution libérale de cette importante question a certes son aspect positif (et elle est connue dans d'autres pays), mais elle comporte également un côté dangereux ; et l'on peut s'interroger sur l'opportunité d'autoriser la commission électorale de secteur (comme semble le dire la disposition) à procéder elle-même à l'inscription. Il serait préférable que la rectification soit étayée par la décision d'un tribunal auquel l'électeur puisse avoir recours, ou du moins qu'elle soit confiée à la CED. En tout état de cause, l'acceptabilité de la disposition dépend dans une large mesure de la fiabilité de la carte d'identité géorgienne et de la carte d'inscription que l'électeur est tenu de présenter.

19. Article 11 et article 52 et suivants. Il convient de limiter rigoureusement la pratique des urnes mobiles, qui date de l'époque soviétique, parce qu'elle prend du temps et requiert la présence de personnes préposées à la gestion des bulletins dans les bureaux de vote. En outre, avec l'utilisation de l'urne mobile, l'acte électoral proprement dit est soustrait en partie à l'attention publique, ce qui ouvre la porte à la fraude. Il faudrait prévoir des bulletins utilisables par les absents, moyennant une vigilance et des procédures adéquates, s'inspirant de celles qui ont cours dans plusieurs Etats de l'UE.

20. Quoi qu'il en soit, le dépouillement des bulletins déposés dans les urnes mobiles et des bulletins utilisables par les absents devrait être dissocié du dénombrement des voix qui s'expriment directement dans le bureau de vote du secteur.

21. Si une enceinte militaire compte un nombre non négligeable d'électeurs, elle pourrait relever d'une Commission électorale de secteur (CES) distincte. Dans les zones d'accès difficile, on pourrait même être autorisé à voter la veille du jour officiel du scrutin, au siège de la CES locale. Dans la plupart des pays de l'UE, il existe un mécanisme permettant aux absents de voter; un examen de ces mécanismes pourrait permettre de définir des critères adaptés à la situation géorgienne. Dans un premier temps, il faudrait adopter une approche plus restrictive en matière de bulletins de vote pour les absents, afin qu'on ait la garantie que les procédures sont exécutées conformément à la loi. Les résultats devraient être publiés séparément au niveau du secteur en ce qui concerne le vote des absents ou les votes effectués sans déplacement vers le bureau de vote.

### **Circonscriptions électorales – districts et secteurs (bureaux de vote) (Chapitre III)**

22. L'article 49 de la Constitution géorgienne dispose que le Parlement de Géorgie comprend 235 membres, dont 150 sont élus à la proportionnelle sur une base nationale et 85 sont élus au système majoritaire. En vertu de l'article 15.1 du Code, ces 85 députés sont élus dans 85 circonscriptions ou districts électoraux au scrutin uninominal; 10 de ces circonscriptions se trouvent dans la ville de Tbilissi et 75 sont définies en fonction de la division administrative et territoriale du pays. En ce qui concerne la délimitation des districts, il est tout à fait surprenant de constater que l'article 15 ne comporte aucune observation au sujet de l'écart légalement autorisé par rapport au ratio moyen d'électeurs inscrits dans chaque circonscription uninominale. Cette lacune est inhabituelle au regard des normes internationales en matière de législation électorale. D'ailleurs, la violation de l'égalité électorale sur ce point a été l'un des principaux problèmes lors des élections législatives de 1999: le ratio moyen d'électeurs inscrits par circonscription uninominale était très variable, puisqu'il était compris entre environ 3.600 électeurs dans le district de Lent'ekhi, ou environ

4.200 dans le district de Kazbegi, et plus de 138.000 dans la ville de Kutaisi<sup>4</sup>. C'est pourquoi l'OSCE a proposé un écart maximal de 10 % par rapport au ratio moyen électeurs/habitants ou citoyens adultes par district (une telle règle est courante dans plusieurs pays)<sup>5</sup>. Il faudrait ajouter à l'article 15 une disposition en ce sens; de surcroît, le nombre de sièges pour la ville de Tbilissi devrait être fonction du nombre d'habitants/du nombre d'électeurs ou de citoyens adultes, et il ne devrait pas être fixé par la loi. Puisque, pour des raisons organisationnelles, il apparaît judicieux de conserver la division administrative comme base générale de la délimitation des districts, on pourrait augmenter l'écart maximum jusqu'à 15 ou 20 % pour les régions peu accessibles. Un pourcentage supérieur n'est pas acceptable du point de vue démocratique, sauf lorsqu'un district très faiblement peuplé doit avoir une représentation parlementaire. Une telle dérogation serait acceptable, étant donné que plus de 60 % des parlementaires sont élus sur une base nationale.

23. Ajoutons qu'en vertu de l'article 15.6, les districts sont définis au plus tard 58 jours avant le scrutin. Cela ne paraît pas satisfaisant. Lier à la date du scrutin le délai pour la mise en place des circonscriptions, c'est prendre le risque d'une manipulation politique. Il serait préférable de procéder à l'ajustement après chaque recensement officiel, c'est-à-dire en principe tous les dix ans, afin de tenir compte de l'évolution démographique.

24. La dimension moyenne légale des secteurs électoraux (2.000 électeurs inscrits; cf. article 16.2) est (demeure) relativement importante. Compte tenu de la forte participation électorale et des problèmes d'organisation constatés lors des élections nationales antérieures, la mise en place d'unités électorales plus petites (comptant quelque mille électeurs) contribuerait certainement à une meilleure «formalisation» des processus électoraux.

25. Enfin, les dispositions de l'article 16.6 – qui passent relativement inaperçues – sur la création de secteurs électoraux hors du territoire national méritent de retenir l'attention. De prime abord, il s'agit d'une mesure purement administrative, qui relève à juste titre de la Commission électorale centrale (CEC). Toutefois, le dépouillement des votes en provenance de l'étranger est une question politique qui, en fonction du système électoral et de la répartition politique de ces suffrages, peut donner lieu à de vives contestations entre les partis. C'est pourquoi il serait bon de réglementer de manière plus précise la création de secteurs électoraux externes (comme il a été dit déjà à propos de l'article 4), d'autant plus que les personnes qui vivent à l'étranger ont le droit de voter pour des candidats qui se présentent dans les circonscriptions uninominales lors des élections législatives (article 16.6).

#### **Gestion des élections (Chapitre IV)**

26. On trouve dans ce chapitre les modifications les plus importantes apportées par le nouveau Code: la réforme du système des commissions électorales (CE). Il contient des dispositions détaillées sur l'organisation et les fonctions des commissions chargées d'assurer le déroulement du scrutin; il existe, fort opportunément, trois niveaux de fonctionnement: une commission électorale centrale (CEC), des commissions électorales de district (CED) et des

---

<sup>4</sup> Kuchinka-Lančava, Natalie et Grotz, Florian, "Georgia", in Nohlen, Dieter/Grotz, Florian/Hartmann, Christof (eds.): *Elections in Asia and the Pacific. A Data Handbook, vol. I: The Middle East, Central Asia, and South Asia*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 371-406, p. 380.

<sup>5</sup> Bureau pour les institutions démocratiques et les Droits de l'Homme, *Géorgie. Elections parlementaires. 31 octobre et 14 novembre 199. Rapport final, 7 février 2000*. Varsovie: BIDDH, 2000, p. 28.

commissions électorales de secteur (CES). Ces dispositions constituent une réponse adéquate aux recommandations formulées dans les documents de référence, et elles représentent une réforme significative qui renforce la capacité qu'on peut attendre, en termes de professionnalisme et de neutralité, de ces institutions essentielles.

27. La condition requise, à savoir l'approbation par les deux tiers au moins des membres du Parlement, est interprétée comme une majorité requise, et non comme un quorum. Cette exigence est souhaitable si l'on veut que s'exerce une influence multipartite sur la composition de la CEC; en même temps, elle pose le problème technique de l'obtention de cette majorité. Si ce problème est difficile à résoudre, peut-être peut-on envisager la méthode consistant à choisir les membres par un vote parlementaire au système proportionnel.

28. Bien que la structure à plusieurs niveaux qui est celle des CE demeure «un système centralisé de gestion électorale» (article 17.2), la composition des CE n'est pas aussi «étatisée» que par le passé. Alors que les membres de la Commission électorale centrale (CEC) étaient naguère tous choisis par les principaux organes de l'Etat (le Président, le Parlement et les Assemblées régionales), le Code électoral a introduit un système de désignation «de bas en haut», qui s'inspire de la CEC mexicaine (assurément l'instance électorale la plus professionnelle d'Amérique latine). Dans ce système, les sept membres de la CEC sont élus par le Parlement sur une liste de 40 candidats exclusivement désignés par des organisations non gouvernementales ayant vocation à observer les élections (article 27). Contrairement à ce qui se passait précédemment, le Président / la Présidente de la CEC n'est pas choisi(e) par le Président de la République, mais par la CEC en son sein, selon une procédure éminemment consensuelle (article 28). Les organes des instances électorales de rang inférieur (commissions électorales de district et commissions électorales de secteur) sont choisis de manière «semi-centralisée», c'est-à-dire à la fois par les CE de rang supérieur et par les partis les plus puissants au niveau du district et au niveau du secteur.

29. En résumé, on peut dire que le mode d'élection / de sélection des membres des CE, tel qu'il est prévu par le Code électoral de 2001, accentue la dépolitisation, et par conséquent le professionnalisme des acteurs clés de l'administration électorale.

30. Toutefois, la possibilité donnée aux partis ou blocs politiques de retirer leurs membres (article 21.2.i) est tout à fait contraire au principe de dépolitisation, et elle devrait être supprimée. Quant à la possibilité de révocation pour cause de violation de la législation électorale (article 21.2.h), elle devrait être énoncée de manière plus précise, afin d'éviter tout abus et de respecter le principe de proportionnalité; en outre, le Code devrait stipuler qu'une telle sanction ne peut être infligée que par une seule instance (soit une commission de rang supérieur, soit un tribunal).

31. La Commission a été informée du fait que la composition de la CEC a à nouveau été modifiée par le Parlement le 10 avril 2002. Cette réforme ne s'appliquera pas aux prochaines élections locales, prévues pour le mois de juin; elle ne peut donc être considérée comme une modification de dernière minute de la loi électorale. Toutefois, il convient de souligner que les fréquentes modifications de la loi électorale, et notamment de ses éléments les plus sensibles, tels que la composition des commissions électorales, apparaissent souvent dictées par l'intérêt politique immédiat et peuvent jeter un doute sur la légitimité du processus démocratique lui-même. Il serait donc souhaitable d'adopter, sur cette question, une réglementation valable sur le long terme.



32. La nouvelle composition de la CEC – à savoir, selon nos informations, deux membres désignés par les partis / les coalitions / les factions ayant franchi le seuil des 4 % lors des élections législatives de 1999, deux membres désignés par les républiques autonomes et un membre désigné par le Président de la République – n'est pas contraire aux normes européennes traditionnelles en matière électorale. On peut y voir, en fait, une repolitisation de cette instance, avec la disparition du rôle des ONG. Des commentaires plus détaillés pourront être formulés dès que la Commission de Venise aura connaissance du nouveau texte.

33. L'article 32 est interprété comme signifiant que les CED, qui doivent compter au minimum sept membres, sont organisées de telle manière que tous les partis qui ont obtenu le quorum lors des élections organisées sur le plan national aient la certitude de pouvoir désigner un membre – outre les trois membres désignés par la CEC (parmi les candidats visés aux paragraphes 4 et 5 de l'article 32) et le membre désigné par l'instance de l'autonomie locale. Rien à redire à cette procédure, sauf, peut-être, qu'elle ne couvre pas le cas de figure dans lequel le candidat élu lors des dernières élections dans une circonscription uninominale (scrutin majoritaire) n'appartient pas à l'un de ces partis. On part du principe que le droit, pour ce membre, de proposer des candidats à la CEC n'est pas censé compenser ce fait et n'est qu'accessoire par rapport au droit des ONG (c'est-à-dire qu'il ne pourra pas s'exercer si elles proposent un nombre suffisant de candidats).

34. Toujours en ce qui concerne l'article 32, le système de désignation des onze membres des CES est, lui aussi, tout à fait acceptable, sauf que là encore, on ne tient peut-être pas pleinement compte du cas de figure susvisé. A l'article 32.2., l'expression «the relevant representative body of local self-governance» n'est pas très claire; mais il s'agit sans doute d'un problème de traduction.

35. Les principes énoncés ci-après devraient être valables pour les trois niveaux – la Commission centrale, les commissions de district et les commissions de secteur :

(a) Les principaux responsables, c'est-à-dire le président, le vice-président et le secrétaire, devraient être choisis au moyen d'un système de représentation proportionnelle, par exemple le «single transferable vote» (vote unique transférable). Un vote à la majorité simple ouvre la voie à la domination d'un seul parti; et dans les CED et les CES, cela est vrai même pour un vote à la majorité des deux tiers. D'où cette nécessité de modifier l'article 22.2 et d'autres dispositions similaires, ainsi que l'article 27.6.

(b) Les principales initiatives d'une commission devraient requérir la signature du vice-président et du président. Dans sa rédaction actuelle, le texte concentre trop de pouvoirs entre les mains d'une seule personne.

(c) Lorsque, pour des raisons d'efficacité, on devrait pouvoir agir sans être nécessairement en possession des deux signatures, il faudrait prévoir expressément la possibilité, pour le vice-président, d'exprimer son désaccord par écrit, s'il est exclu de toute concertation et approbation préalables.

(d) Tous les membres de la commission devraient pouvoir se faire communiquer des documents relatifs à toute action autorisée par le président au nom de la commission, ou à toute initiative prise par le président et contresignée par le vice-président.

(e) Lorsque la commission prend une décision collectivement, tout membre devrait avoir le droit de joindre une note faisant état de son désaccord, comme le stipule par exemple l'article 19.2.

36. Article 32.5 Le délai d'une semaine prévu pour proposer des candidats est trop court; un délai d'un mois paraîtrait beaucoup plus raisonnable.

37. Article 34.2 Il doit y avoir un problème de traduction. L'expression «election district» est sans doute une mauvaise traduction; en effet, il est évident que ce n'est pas la commission électorale de district qui peut mettre en place les districts électoraux. Ou faut-il comprendre qu'il appartient à la commission de district de vérifier que les limites du district sont bien conformes à celles prévues par la loi?

38. Article 36.2 Composition des CES. La référence aux cinq partis ayant obtenu les meilleurs résultats aux dernières élections législatives est ambiguë. Veut-on parler des meilleurs résultats sur le plan national? Si tel est le cas, cela exclut les partis régionaux ou locaux, ainsi que les situations dans lesquelles la faible dimension de la CES (2000 électeurs) donne une importance locale à un parti qui n'a pas de poids national. En revanche, si l'on se réfère aux cinq partis qui sont les mieux placés dans le secteur, cela peut exclure un ou plusieurs partis ayant une importance nationale. Pour résoudre le problème potentiel ainsi soulevé, on pourrait reformuler le texte d'une manière qui permette de proposer des membres supplémentaires pour la composition des CED ou des CES dans lesquelles l'un des cinq partis les mieux placés en termes de voix au niveau du district ou du secteur n'est pas l'un des cinq partis les mieux placés sur le plan national.

### **Inscription des candidats et listes de signatures(Chapitre V)**

39. Les dispositions de ce chapitre (articles 40-42) sont parfaitement acceptables du point de vue des normes reconnues. A l'article 41.5, il serait souhaitable que le candidat indique non seulement son nom, mais aussi sa date de naissance, le numéro de sa carte d'identité et son adresse. S'agissant des informations à fournir au sujet des candidats et des signatures, il serait souhaitable que les commissions électorales soient tenues de faire en sorte que les personnes responsables des listes aient, dans une certaine mesure, la possibilité de procéder aux rectifications nécessaires concernant les signatures (c'est-à-dire de corriger les erreurs ou les omissions manifestes, mais *pas* de collecter des signatures de substitution), sans qu'il soit besoin d'introduire un recours.

40. Une innovation dans ce chapitre est la procédure - définie avec précision - de vérification de l'authenticité des signatures données en soutien (article 42.2). Toutefois, le fait que la vérification ne porte que sur un pourcentage des signatures ouvre la porte à des manipulations; en effet, l'échantillon peut comporter un grand nombre de signatures falsifiées. En tout état de cause, toute liste obtenant un nombre suffisant de signatures valables (quel que soit le nombre de signatures non valables) devrait être enregistrée - ce qui suppose qu'on vérifie autant de signatures qu'il le faut pour atteindre ce nombre.

41. Le Code devrait préciser à quel moment doit intervenir la collecte des signatures, ainsi que le délai à respecter pour soumettre la liste.

42. On pourrait également stipuler que nul ne peut retirer son soutien après que la liste a été soumise à la commission électorale.

## **Financement des élections (Chapitre VI)**

43. Les dispositions de ce chapitre relatives, respectivement, au financement des élections (articles 43-45) et au financement de la campagne (articles 46-48) sont conformes aux normes reconnues. En matière de financement de la campagne, les dispositions représentent une indéniable réforme. La mise en place d'un fonds pour la campagne électorale (articles 46 et suivants) contribue d'une manière importante à améliorer la transparence financière.

44. A la fin de l'article 46.7 - «Free of charge (at market prices)» - la contradiction dans les termes - «gratuitement (au prix du marché)» - est sans doute due à un problème de traduction.

45. Article 47.5 On pourrait reconsidérer l'interdiction de participer financièrement faite aux étrangers et aux apatrides résidant en Géorgie.

46. L'article 48 doit être interprété conformément au principe de la proportionnalité.

## **Déroulement du scrutin (Chapitre VII)**

47. Les dispositions de ce chapitre offrent une base fonctionnelle pour garantir le fonctionnement d'un processus électoral démocratique. Au nombre des points importants figurent:

- l'utilisation obligatoire d'urnes transparentes (article 50.c);
- l'introduction d'enveloppes spéciales, outre les bulletins de vote (article 51);
- les dispositions détaillées concernant l'utilisation de l'urne mobile (article 56).

48. Toutefois, un certain nombre de points demandent à être revus. Plusieurs articles de ce chapitre, par exemple l'article 50.4, font référence au retrait de candidats. D'une manière générale, on ne devrait pas autoriser un candidat à se retirer, car cela ouvre la porte à la manipulation par les candidats et les partis, ainsi qu'à la corruption. Pour éviter la manipulation prenant la forme d'une tentative de retrait d'un candidat après enregistrement, ou pour éviter qu'un candidat enregistré ne donne la consigne à ses signatures, par une déclaration publique, de voter pour un autre candidat ou un autre parti, il conviendrait d'habiliter la commission électorale à imposer l'une ou l'autre des sanctions suivantes, voire les deux:

(a) Saisie des fonds non dépensés, opérée sur le compte électoral bancaire du candidat + amende égale au montant de l'argent dépensé.

(b) Impossibilité pour le candidat de se représenter lors d'une consultation ultérieure, ou affirmation du principe selon lequel il ne pourra se représenter que s'il remplit des conditions plus rigoureuses - par exemple doublement du nombre des signatures nécessaires, dépôt en espèces, etc.

49. En principe, il convient de décourager l'utilisation de bulletins numérotés (prévue à l'article 51.5), car cela peut affecter le secret du vote. Ce procédé est peut-être souhaitable dans les circonstances actuelles en Géorgie, mais sa suppression devrait constituer un objectif pour l'avenir.

50. On peut aussi s'interroger sur la nécessité de faire signer les bulletins par des membres des CES (même s'il est prévu que cela se fasse en présence de l'électeur et qu'il y ait une possibilité d'observation), comme le stipule l'article 54.2. Si une signature est nécessaire, peut-être suffirait-il de l'apposer sur l'enveloppe.

51. Pour garantir le secret, il devrait être interdit à un électeur d'inscrire sur le bulletin tout autre signe que celui qui exprime son choix (pour éviter que le bulletin ne soit identifiable lors de l'ouverture de l'enveloppe). Les bulletins porteurs d'un signe distinctif trahissant l'intention de l'électeur de rendre possible une identification doivent être considérés comme nuls. Ce chapitre ne semble pas aborder cette question (sauf peut-être à la fin de l'alinéa 54.2.a).

52. Article 58.4 Il est tout à fait contre-indiqué de mélanger les bulletins des urnes mobiles avec les bulletins déposés personnellement dans le bureau de vote.

53. Article 62.2 Au lieu de «jours» il faudrait lire «jours ouvrables».

54. Article 62.3 Cette phrase est mal traduite en anglais, et son sens n'est pas clair. Cette disposition devrait être examinée par quelqu'un qui connaît la langue ou qui dispose d'une meilleure traduction.

### **Transparence pendant la préparation et le déroulement du scrutin (Chapitre VIII)**

55. Les dispositions de ce chapitre (articles 65-72 pour la préparation et 73-76 pour le déroulement) traduisent un effort méritoire pour garantir des élections libres et loyales.

56. Article 69.9 L'autorisation délivrée aux observateurs devrait comporter également le numéro du passeport ou de la carte d'identité géorgienne.

57. Article 70.1.j Les observateurs ne devraient pas avoir le droit d'introduire un recours. Il s'agit peut-être d'un problème de traduction.

58. Article 72 Les restrictions indiquées à l'article 70.2 en ce qui concerne les activités des observateurs devraient également s'appliquer aux médias. Il faudrait aussi qu'il existe des règles visant à empêcher un bureau de vote d'être «envahi» par des représentants des médias, surtout s'ils travaillent tous pour le même journal/la même station de radio ou chaîne de télévision. En conséquence, il faudrait modifier le paragraphe 72.5 de manière à fixer à deux (au lieu de trois) le nombre maximum de représentants d'un même média autorisés à être présents en même temps. En outre, la CES devrait être habilitée à fixer, avant l'ouverture du scrutin, un nombre maximum de médias (quatre ou cinq); si un plus grand nombre de médias sollicitent le droit d'être présents, il convient de procéder par tirage au sort.

59. Avec la réforme structurelle des commissions électorales, le Chapitre VIII représente le changement majeur introduit par le nouveau Code. En termes de comparaison internationale, il n'est pas très fréquent qu'un code électoral consacre une section distincte à la transparence. Le fait de résumer les conditions préalables à la tenue d'élections libres et régulières dans les démocraties «fragiles» peut être considéré comme un progrès. A cet égard on peut mentionner:

- le libre accès aux commissions électorales (article 67.1);

- l'accréditation - exempte de toute restriction politique - des observateurs du scrutin, tant nationaux qu'étrangers, ainsi qu'une définition précise de leurs droits (articles 68-70);
- l'égalité officielle entre les candidats en ce qui concerne la campagne électorale, en particulier en matière de propagande sur les chaînes de télévision publiques ou privées (article 74);
- une séparation claire entre, d'une part, les moyens technico-financiers utilisés pour la campagne électorale et, d'autre part, le budget de l'Etat (article 76).

60. Article 73.11 La disposition concernant les sondages d'opinion est claire, réaliste et équitable; il n'y a pas lieu de la modifier.

61. Article 75.2 Les limites à la liberté d'expression doivent être interprétées conformément au principe de la proportionnalité.

62. Article 76.4 Il doit y avoir un *lapsus calami* dans la traduction («un candidat inscrit qui n'est pas un employé de l'administration centrale ...» au lieu de «qui est»). Cette disposition doit, elle aussi, être interprétée conformément au principe de la proportionnalité.

### **Règlement des litiges (Chapitre IX)**

63. Ce chapitre (article 77) fixe des règles très précises pour le règlement des litiges électoraux; il indique le type de litige et les possibilités de recours devant une commission électorale supérieure et devant un tribunal (ou la Cour constitutionnelle), en précisant les délais. Ces dispositions représentent une réponse raisonnable aux recommandations qui figurent dans les documents de référence. Dans les clauses de ce type, il convient d'indiquer autant que possible quelle juridiction doit être saisie; cette indication est généralement fournie dans le code en cause. Toutefois, il semble qu'on puisse introduire un recours soit devant une commission électorale, soit devant un tribunal (article 77.1). Il y a là matière à confusion, et un risque de conflits de compétence positifs ou négatifs. Il est donc vivement conseillé de supprimer cette possibilité de choix.

64. Les délais indiqués sont très courts; mais dans le cas d'un recours devant une commission électorale, cela n'est pas critiquable, puisque les questions litigieuses revêtent généralement un caractère d'urgence. Toutefois, il n'est pas sûr que les dispositions pertinentes puissent être mises en œuvre aussi rigoureusement que le prévoit le Code. Il n'est pas sûr, par exemple, que la Cour constitutionnelle soit toujours en mesure de statuer sur les recours électoraux en l'espace de cinq jours, comme le voudrait l'article 77.4. Ce laps de temps peut s'avérer trop court pour qu'on puisse rendre une décision éclairée sur tel cas complexe/telle allégation de fraude électorale. En pareil cas, on pourrait contester la légitimité de l'examen auquel la Cour a procédé - et en fin de compte, la légitimité du Code électoral.

65. En outre, les délais indiqués devraient autant que possible être liés au moment auquel la décision, l'ordonnance ou la mesure est portée à la connaissance de l'intéressé, par voie de publication ou par notification directe; or, ce n'est pas toujours forcément le cas. La situation à cet égard pourrait peut-être être clarifiée par des dispositions complémentaires à l'intérieur de ce chapitre, mais aussi par des dispositions dans le chapitre sur les commissions électorales, dispositions qui tendraient à garantir une notification satisfaisante de leurs décisions - si ce point n'est pas déjà pris en compte.

66. Article 77.21 L'annulation de l'enregistrement d'un candidat ne doit intervenir que dans des cas exceptionnels et dans le respect du principe de la proportionnalité. En tout état de cause, la Commission comprend qu'une décision aussi grave concernant une liste enregistrée pour un scrutin national n'est pas de la compétence d'un tribunal de «rayon» (tribunal d'instance), et que d'autre part elle est susceptible de recours devant une juridiction supérieure.

### **Election du Président de la République (Chapitres X–XI)**

67. Les dispositions de base relatives aux élections présidentielles n'ont pas été modifiées. En ce qui concerne le mandat, la possibilité de réélection, la candidature et le système électoral, le Code est généralement conforme aux normes internationales en matière d'élection du président au suffrage direct.

### **Chapitre X**

68. Article 84.4 Retrait d'une candidature à la présidence à n'importe quel moment avant le jour du scrutin. Cette disposition est manifestement inacceptable; elle ne peut que générer manipulation, confusion, spéculation et suspicion. Lorsqu'un candidat capte les suffrages exprimés en faveur d'un autre candidat, il devrait être suspendu d'enregistrement pendant cinq ans, c'est-à-dire disqualifié pour l'élection présidentielle suivante et pour toute autre charge publique élective.

69. Il y a toutefois un détail qui pose un problème du point de vue normatif: l'article 86.2 stipule que la majorité requise (50 % + 1) se calcule sur la base du nombre d'électeurs participant au scrutin, et non pas, comme c'est généralement le cas, sur la base des suffrages exprimés. En d'autres termes, dans ce système, les bulletins nuls et blancs jouent systématiquement contre le candidat le mieux placé. Dans un contexte non compétitif, cela ne pose pas de problème; en effet, dans une «élection sans choix», les bulletins nuls et blancs peuvent raisonnablement être considérés comme une sorte de «vote négatif». En revanche, lorsqu'il y a deux ou plusieurs candidats, les bulletins nuls et blancs ne peuvent être interprétés comme un choix politique clair, et, par conséquent, ils ne devraient pas être pris en compte. Ainsi, il faudrait remplacer l'expression «votes of the voters taking part in the election» (électeurs participant au scrutin) par «valid votes» (suffrages exprimés) (cf. également «élections législatives», Chapitres XII-XIV).

70. Il serait bon aussi, afin d'éviter la tenue d'un nombre indéfini de nouvelles élections, de prévoir le cas dans lequel le seuil de participation nécessaire (article 86.1) n'est pas atteint lors de plusieurs consultations consécutives (trois, par exemple). En pareil cas, le seuil nécessaire pourrait, par exemple, être réduit au quart du corps électoral.

### **Chapitre XI**

71. Article 87 Un candidat qui est arrivé en première ou deuxième position lors du premier tour devrait pouvoir renoncer à son droit de participer au second tour en faveur d'un autre candidat qui est arrivé en troisième ou quatrième position. Cela pourrait être utile lorsqu'un candidat arrivé en première ou deuxième position au premier tour dispose d'une faible marge de soutien, alors qu'un candidat arrivé en troisième ou quatrième position a

potentiellement une plus grande capacité d'attirer une coalition majoritaire lors du second tour. En aucun cas, toutefois, un candidat ne doit pouvoir accéder au second tour s'il n'a pas rassemblé sur son nom un nombre raisonnable de voix au premier tour.

72. Article 89 La tenue d'une élection extraordinaire ne devrait intervenir qu'après au moins 45 jours. Cela correspond à un calendrier très serré; en Russie on prévoit 90 jours. Un délai raisonnable serait 60 jours. On pourrait modifier le Code en ce sens, c'est-à-dire pour faire en sorte que des élections extraordinaires aient lieu dans les 60 jours.

73. Article 89.2 La réunion immédiate du parlement est souhaitable. Mais l'article 89.3 peut entraîner un conflit d'une grande âpreté si aucun accord n'intervient au sujet de la date des élections. Il est préférable que cette date soit fixée par la loi, plutôt que d'en faire l'objet d'un débat parlementaire – et ce quel que soit le délai retenu: 45 ou 60 jours.

### **Elections législatives (Chapitres XII-XIV)**

74. La réglementation des élections législatives n'a pas elle non plus fondamentalement changé. Toutefois, quelques dispositions ont été modifiées.

75. Un ajustement technique, mais qui n'est pas sans importance, est la clause de l'article 96.2 selon laquelle les «doubles candidatures» (dans une circonscription uninominale et sur une liste de parti) doivent être indiquées en marge du nom de l'intéressé sur la liste de parti (en vertu de l'article 37.2 de la loi électorale de 1999, une liste des candidats se présentant dans les circonscriptions uninominales devait être jointe à chaque liste de parti). La nouvelle procédure devrait faciliter l'information des électeurs à cet égard, rendant ainsi le système électoral «parallèle» plus transparent.

76. Article 96.1 Il est tenu pour acquis que la notion de «parti» est définie dans un autre texte de loi.

### **Enregistrement des candidats se présentant aux élections législatives (Chapitre XIII)**

77. Article 95.3 La recommandation tendant à faire réexaminer la question de l'opportunité, pour un parti non parlementaire, de présenter une liste de 50.000 signatures lors d'élections de portée nationale ne semble pas avoir débouché sur une modification du Code.

78. Article 96.5,6 Il faudrait prévoir la possibilité, pour une personne dont le nom a été inscrit sur deux listes, de choisir entre ces deux listes, pour préserver la validité de sa candidature. En d'autres termes, un candidat ne devrait pas être disqualifié parce que son nom figure, avec sa permission, sur telle liste et qu'il figure aussi, à tort, sur telle autre liste. Si deux partis utilisent le même nom sans autorisation, le candidat doit pouvoir se retirer. L'article 98.3 répond partiellement, mais pas entièrement, à cette préoccupation.

79. Article 100 Annulation d'une décision de proposer un candidat à la députation. Cette disposition devrait être supprimée, car elle ouvre la porte à de nombreux types d'abus. En particulier, la clause prévoyant la possibilité, pour un candidat ou un parti, de se retirer au plus tard deux jours avant le scrutin est trop libérale (article 100.3). La première phrase de l'article 100.2 n'est pas claire, sans doute en raison de la traduction.

80. Une innovation plus importante est la disposition de l'article 102 selon laquelle, à moins que la CEC «ne donne son consentement», sur mise en demeure des services du procureur, l'immunité d'un candidat aux élections législatives ne peut être levée avant que les résultats du scrutin n'aient été officiellement publiés. Compte tenu, notamment, des expériences négatives qu'on a connues pendant les élections de 1999, le législateur a eu raison de circonscrire le pouvoir de la CEC à cet égard. Etant donné que la formulation utilisée («issues consent») paraît encore trop vague, du moins dans la traduction anglaise, on pourrait, pour être plus précis, la remplacer par «unanimously decides» (décide à l'unanimité).

81. Le quorum, qui est élevé (7 %) (article 105.7), n'a pas été abaissé, bien qu'il ait été vivement critiqué par les organisations internationales. Il va sans dire que le fait de fixer un seuil d'exclusion est toujours une décision politique; c'est pourquoi le quorum dans les systèmes d'élection à la proportionnelle est très variable – entre 0,67 % et 10 % du total des voix; mais la Géorgie est, dans le monde, l'un des pays dans lesquels la barre est fixée le plus haut<sup>6</sup>. D'une manière générale, on peut dire que la «représentation proportionnelle» ne peut pas ne pas être atteinte de manière inacceptable par l'effet de concentration mécanique produit par un seuil aussi élevé. Autrement dit, cet effet de concentration exclura d'une représentation parlementaire un nombre considérable de partis/de suffrages valables, en faveur des forces politiques les plus puissantes; par voie de conséquence, un tel seuil tend à produire un effet majoritaire. C'est d'ailleurs ce que confirment les élections législatives de 1999, qui se sont soldées par la «perte» de 283.279 voix valables (14,1 %) (cf. Tableau 1). Compte tenu de la récente fragmentation du système de partis géorgien après l'éclatement du CUP, qui était en position dominante, on peut penser que «l'effet d'exclusion» du seuil se renforcera à l'occasion des prochaines élections; on pourrait même en arriver à un résultat semblable à celui qu'on avait observé en Russie lors des élections de 1995 à la Douma, où près de 50 % des suffrages valables avaient été «filtrés» par un seuil de 5 % - moyennant quoi les grands partis avaient pu doubler (!) leur nombre de sièges (par rapport à une répartition des voix purement proportionnelle). Et si les élections législatives russes de 1999 s'étaient déroulées avec un seuil de 7 %, elles auraient été à nouveau très disproportionnées. 5 %: tel est le seuil maximum justifiable. On pourrait d'ailleurs envisager d'élever le seuil progressivement, en le fixant par exemple à 4 % pour les prochaines élections et à 5 % pour les élections suivantes (sans modifier le code, qui déterminerait dès le jour de son adoption la date à laquelle interviendrait l'élévation du seuil). Bref, le seuil de 7 % est incontestablement trop élevé, non seulement en termes normatifs, mais aussi au regard du contexte politique réel. Il serait donc hautement souhaitable qu'il soit ramené à 4 ou 5 %. Cela passe par une révision de l'article 50.2 de la Constitution.

---

<sup>6</sup> Actuellement, seule la Turquie applique un seuil plus élevé (10 %). Même l'Azerbaïdjan, qui avait fixé la barre à 8 %, l'a ramenée à 6 % avant les élections législatives de 2000. On trouvera un tour d'horizon international des dispositions pertinentes dans Nohlen, Dieter/Grotz, Florian/Hartmann, Christof «Elections and Electoral Systems in Asia. The Middle East, Central Asia and South Asia» in: idem (eds.): *Elections in Asia and the Pacific. A data Handbook Vol. I: The Middle East, Central Asia, and South Asia*. Oxford University Press, 2001, pp. 1-46.



Table 1: The 1999 Parliamentary Elections in Georgia

Année	1999 <sup>a</sup>	
	Nombre total	%
Electeurs inscrits	3.143851	–
Nombre de votants	2 133878	67,9
Bulletins nuls et blancs	130844 <sup>c</sup>	6,1
Suffrages exprimés	2.003034	93,9
CUG	890915	44,5
B-RG	537297	26,8
B-ISG	151038	7,5
GLP	140595	7,0
B-NDA-TW	95039	4,7
B-PP-D	87781	4,4
B-UCP-WU	28736	1,4
GPG	11400	0,6
GPPV	11708	0,6
MKS	10357	0,5
USJG	1200	0,1
Divers <sup>d</sup>	36968	1,8

Source: Kuchinka-Lančava, Natalie, Grotz, Florian, “Georgia”, in Nohlen, Dieter/Grotz, Florian/Hartmann, Christof (eds.) : *Elections in Asia and the Pacific. A Data Handbook. Vol. I : The Middle East, Central Asia, and South Asia. Oxford : Oxford University Press, 2001.*

<sup>a</sup> Les chiffres pertinents renvoient au «deuxième vote» exprimé en faveur des listes de parti à l'échelle nationale.

<sup>c</sup> Etant donné que le procès-verbal de la CEC n'indique pas expressément le nombre de bulletins nuls ou blancs, ce chiffre a été calculé par les auteurs.

<sup>d</sup> 22 partis sont regroupés sous cette rubrique:

B-RT-FG: 5657 (0,3%); B-PF-CS: 4339 (0,2%); B-VG-GC: 4275 (0,2%); B-C-S: 3778 (0,2%); B-RCPP: 3229 (0,2%); CDUG: 2951 (0,1%); PESDPG: 2171 (0,1%); PDP: 1917 (0,1%); B-XXIC-GN: 1058 (0,1%); B-UNM: 994 (0,0%); FPG: 828 (0,0%); DAP: 758 (0,0%); B-GNUP: 733 (0,0%); PUC-LUG: 643 (0,0%); NPG: 593 (0,0%); UGN: 555 (0,0%); NIDPG: 529 (0,0%); DCG:452 (0,0%); PM-FG: 419 (0,0%); PU-S: 412 (0,0%); ILG: 344 (0,0%); PUC-AGFU: 333 (0,0%).

82. Si l'on veut promouvoir une réinstitutionalisation du système de partis fluide, il serait judicieux d'introduire deux autres changements:

(1) Il faudrait prévoir un «seuil différencié», c'est-à-dire un seuil distinct pour les partis (par exemple 4%) et des seuils plus élevés pour les alliances électorales (6% pour les alliances bipartites, 8% pour les coalitions de trois partis ou plus). Les seuils différenciés, qui ont été «inventés» lors des phases de transition dans les pays

d'Europe centrale et orientale au début des années 1990<sup>7</sup>, ont eu, dans l'ensemble, des effets positifs sur le renforcement des systèmes de parti concurrentiels; en effet, non seulement ils ont été des incitations à constituer des coalitions électorales, mais ils ont aussi stimulé les processus de fusion entre mini-partis (ayant des programmes très voisins), et ils ont ainsi contribué à renforcer la cohésion de chaque groupe parlementaire.

(2) Dans le souci de garantir une représentation pluraliste dans le volet proportionnel du système électoral, les dispositions spéciales applicables devraient être assouplies dans le cas où aucun parti ne franchit la barre légale. Dans une situation extraordinaire de ce genre, la tenue de nouvelles élections mettant à contribution un échantillon de partis plus restreint (partis ayant obtenu au moins 2% des voix dans le scrutin initial – cf. article 105.17) est une proposition viable. Toutefois, si un seul parti franchit le seuil nécessaire, il n'y a pas de nouvelles élections. Etant donné que le volet proportionnel d'un système électoral n'a pas vocation à produire un système de parti unique au Parlement, il vaudrait mieux remplacer, dans l'article 105.16, les mots «none of the parties» (aucun des partis) par «less than two parties» (moins de deux partis). En outre, le législateur pourrait étudier la possibilité d'abaisser le seuil légal requis pour les nouvelles élections, comme l'a fait la loi électorale polonaise de 1993<sup>8</sup>.

83. Enfin, il faudrait aussi modifier la base de calcul pour la fixation des seuils. De même que pour les élections présidentielles, la répartition entre les sièges parlementaires attribués au système majoritaire et ceux attribués à la proportionnelle continue de se faire sur la base du nombre de votants. Comme il a été expliqué plus haut, il faudrait procéder ici à une adaptation aux normes internationales, c'est-à-dire retenir comme base de calcul les suffrages exprimés.

84. On a quelque difficulté à comprendre, à la lecture de l'article 105.13,15, dans quels cas il y a lieu de prescrire de nouvelles élections; sans doute y a-t-il là un problème de traduction.

85. Article 106.1 Un deuxième tour de scrutin dans les circonscriptions uninominales appliquant le système majoritaire (plus de 50% des voix) est acceptable. Toutefois, un certain nombre de considérations, tant théoriques que pratiques, militent en faveur d'une plus grande souplesse lorsqu'il s'agit de décider quels sont les deux candidats qui seront présents au second tour, comme cela s'est passé en France. En particulier, les candidats qui, dans un district, sont arrivés en première et deuxième position devraient être autorisés soit à se maintenir, soit, s'ils le souhaitent, à s'effacer en faveur d'un autre candidat ayant fait un score raisonnable. Cette clause est invoquée plus ou moins fréquemment selon la situation.

86. Article 106.9 Apparemment, lorsqu'un député élu dans une circonscription uninominale se retire, il est remplacé par une personne désignée par son parti. Il vaudrait mieux voter en même temps pour un député et son suppléant.

---

<sup>7</sup> Des seuils différenciés ont été introduits en République tchèque (1992–) en Hongrie (1994–), en Pologne (1993–), en Roumanie (1992–) et en Slovaquie (1992–1998).

<sup>8</sup> En vertu des articles 6 et 7 de la loi polonaise de 1993 sur les élections législatives, le seuil applicable en cas de nouveau scrutin devait passer de 5% à 3% pour les partis et de 8% à 5% pour les coalitions.

87. La question du découpage des circonscriptions uninominales a déjà donné lieu à des commentaires. Il serait souhaitable que soit créée une commission indépendante compétente en matière de découpage de circonscriptions, qui tiendrait des auditions publiques, et/ou que la CEC entreprenne cette tâche, moyennant des dispositions spéciales en matière d'examen et de recours. Il serait bon, également, qu'il soit précisé, dans la Constitution, quelle est l'instance responsable de la modification du découpage des circonscriptions.

### **Elections des organes de représentation locale et des maires (Chapitres XV-XVII)**

88. Les dispositions légales relatives aux élections locales diffèrent à plusieurs égards des dispositions en matière d'élections de portée nationale. Pour les démocraties européennes, cette différence est normale, car les relations entre électeurs et représentants au niveau local sont généralement considérées comme étant plus étroites qu'au niveau national. Ainsi, les dispositions pertinentes s'alignent sur une tendance internationale consistant à élaborer des dispositions spécifiques pour le contexte local. Celles-ci incluent notamment:

- une limite d'âge plus basse pour faire acte de candidature (21 ans au lieu de 25 ans au niveau national; article 110.1);
- l'impossibilité de voter pour les personnes résidant hors du territoire national (article 110.3);
- un système électoral (système majoritaire plurinominal avec vote multiple<sup>9</sup>) qui renforce les liens entre les électeurs et leurs représentants (article 111).

89. D'une manière générale, les dispositions de ces chapitres sont conformes aux normes acceptées.

### **Autorités locales (Chapitre XV)**

90. Les circonscriptions plurinominales où le scrutin est majoritaire peuvent générer une confusion électorale et encourager de nombreux abus, comme on l'a vu dans la vie politique japonaise. Elles peuvent aussi produire des résultats très disproportionnés. D'un autre côté, s'agissant de l'administration locale, les listes de parti ne sont pas nécessairement appropriées. Dans ces conditions, on pourrait recommander la forme irlandaise de représentation proportionnelle (STV – vote unique transférable), dans laquelle les électeurs votent pour des candidats individuels par ordre de préférence: 1, 2, 3... Cela permet aux candidats de se présenter de manière indépendante. En même temps, cela introduit une dose significative de proportionnalité. Toutefois, mieux vaudrait envisager l'introduction d'un tel changement lorsque les résultats des élections précédentes auront été analysés en détail.

91. (et article 115) Dans les petites villes et les villages, il serait approprié d'avoir un conseil unique de plusieurs membres (7 au maximum). Dans les grandes villes, où le conseil compte, par exemple, 10 ou 12 membres, on pourrait envisager d'avoir deux districts pour éviter que les électeurs ne soient obligés de choisir entre une douzaine de candidats. En tout état de cause, lorsque le scrutin est uninominal il ne devrait y avoir qu'un seul district électoral (cf. article 115.2).

---

<sup>9</sup> Cela signifie que chaque électeur dispose d'autant de voix qu'il y a de sièges à pourvoir dans une circonscription plurinomiale. Sont élus les candidats qui recueillent le plus grand nombre de voix. Par comparaison avec le scrutin de liste, le «facteur personnel» tend à être plus important dans cette forme de candidature moins (pré)structurée.

92. Article 119.7 Cette disposition traite-t-elle des incompatibilités, ou bien de l'inéligibilité? Il faudrait clarifier ce point, en particulier compte tenu du fait que les divers scrutins n'ont pas lieu simultanément.

93. Article 120.7 Il serait préférable, comme le veut le principe de la proportionnalité, de fixer aux partis ou aux candidats un bref délai pour la présentation des documents.

94. Article 121 Retrait d'une candidature. Cette disposition semble encore plus difficilement justifiable dans un contexte électoral local. Elle devrait être supprimée.

95. Peut-être serait-il bon, aussi, d'envisager de développer les facilités en matière de vote des absents, afin de permettre aux personnes qui se trouvent temporairement hors du pays de voter au sein de leur commune – du moins si la chose n'est pas trop difficile à mettre en œuvre.

### **Dispositions transitoires (Chapitre XVIII)**

96. Article 127 Le souhait de maintenir une représentation de l'Abkhazie est compréhensible, mais il devrait être assujéti à une limite de temps. Les députés élus il y a dix ans ne sont pas forcément représentatifs de la population actuelle et de ses opinions; cette vérité ne fera que se renforcer avec le temps. Le pire scénario serait que les députés siègent à vie et aient une influence négative sur la préention du parlement à la légitimité et à la démocratie – comme cela s'est passé à Taiwan à l'époque du KMT, lorsque le parlement avait été «hérité» de Pékin. Permettre aux représentants historiques de continuer de siéger au parlement pendant une autre législature serait une option raisonnable. Le cas échéant, on pourrait accepter, à titre de compromis, deux législatures; l'essentiel est d'éviter qu'ils ne jouissent d'un mandat indéfini.

### **Résumé: évaluation préliminaire du Code électoral unifié de la Géorgie**

97. En conclusion, le Code électoral unifié de la Géorgie peut être considéré comme marquant un progrès important dans la mise en place de normes démocratiques pour un gouvernement représentatif, dans un pays qui connaît des difficultés. Le Code électoral a pris en compte plusieurs des recommandations formulées par la communauté internationale. Les principales innovations par rapport au texte de loi précédent sont les suivantes:

- la réforme du système des commissions électorales (Chapitre IV);
- les dispositions relatives à la transparence de la campagne électorale et au déroulement du scrutin (Chapitre VIII);
- plusieurs ajustements techniques améliorant la transparence et l'efficacité de l'administration électorale (par exemple l'introduction des listes électorales supplémentaires dont il est question au Chapitre II).

98. Nonobstant ce constat globalement positif, certaines dispositions continuent de poser des problèmes et devront être modifiées avant les prochaines élections. Les principaux points à cet égard sont les suivants:

- Les dispositions en matière de «vote extérieur» devraient être détaillées et précisées. Cela vaut à la fois pour les dispositions générales relatives au suffrage (Chapitre I) et pour les règles plus spécifiques relatives à l'organisation du vote – y compris le dépouillement – des ressortissants géorgiens qui se trouvent à l'étranger (Chapitres III et X-XIV).

- En ce qui concerne le découpage des circonscriptions, on devrait adopter le principe d'un écart maximum de 10% par rapport au nombre moyen d'électeurs par circonscription uninominale (Chapitre III).
- La faculté de porter une contestation soit devant une commission électorale, soit devant un tribunal, devrait être supprimée (Chapitre IX).
- En ce qui concerne le volet proportionnel du système des élections législatives, le seuil d'exclusion devrait être abaissé à 4% ou 5% (avec possibilité d'adopter un «seuil différencié» pour les partis et pour les alliances électorales; Chapitre XIV).
- La possibilité de retirer sa candidature devrait être supprimée.

99. En outre, la décision du parlement de modifier une fois encore la composition de la CEC est un signal négatif. La stabilité des éléments les plus sensibles de la législation électorale, y compris le système électoral et la composition des commissions électorales, est essentielle pour la légitimité du processus démocratique (Chapitre IV).