



Strasbourg/Varsovie, le 9 juin 2010

CDL-AD(2010)013

Avis n° 571 / 2010

Or. angl.

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

ET

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

AVIS CONJOINT SUR LE CODE ÉLECTORAL
DE LA GÉORGIE
tel que modifié jusqu'en mars 2010

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors sa 33^e réunion
(Venise, 3 juin 2010)
et par la Commission de Venise
lors de sa 83^e session plénière
(Venise, 4 juin 2010)

sur la base des observations de

M. Klemen JAKLIC (membre, Commission de Venise, Slovénie)
M. Owen MASTERS (expert, Commission de Venise, Royaume-Uni)
M. Jessie PILGRIM (expert, BIDDH/OSCE, Etats-Unis d'Amérique)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	3
RÉSUMÉ.....	4
SYSTÈME ÉLECTORAL.....	5
Circonscriptions électorales pour les élections législatives.....	5
Candidatures indépendantes.....	5
Choix du système électoral.....	6
DROITS DES CANDIDATS – DROIT DE VOTE.....	6
Garantie du droit de vote.....	6
Restrictions au droit de vote.....	6
Restrictions au droit d'éligibilité.....	7
Nombre requis de signatures.....	8
Annulation de candidatures.....	8
COMMISSIONS ÉLECTORALES.....	9
Observations générales.....	9
Structure et désignation des commissions électorales.....	9
Protection contre la révocation.....	9
Conditions applicables au scrutin majoritaire.....	10
Formation des membres des commissions.....	10
OPPORTUNITÉ DES ÉLECTIONS.....	10
Amendements au calendrier électoral.....	10
LISTES D'ELECTEURS.....	10
OBSERVATEURS.....	11
Observations générales.....	11
Procédures d'accréditation.....	11
Droits des observateurs.....	12
DISPOSITIONS RELATIVES À LA CAMPAGNE ÉLECTORALE.....	12
Achat de voix.....	12
Utilisation de ressources publiques.....	13
MÉDIAS.....	14
Cadre réglementaire.....	14
Tarifs communs par annonce.....	14
Couverture médiatique et autres programmes.....	14
FINANCEMENT DES CAMPAGNES.....	15
Observations générales.....	15
Financement des campagnes électorales.....	15
Obligation de reporting financier et d'audit.....	16
Organe de contrôle.....	16
Sanctions.....	16
VOTE ET PUBLICATION DES RÉSULTATS DÉTAILLÉS.....	17
Dispositions spéciales pour les électeurs handicapés et les électeurs appartenant à des minorités.....	17
Vote des militaires.....	17
Vote mobile.....	17
Procédures de vote.....	18
Détermination des résultats.....	18
Publication des résultats.....	18
Invalidation des résultats.....	19
Recomptage des bulletins.....	19
PROTECTIONS JURIDIQUES.....	20
Observations générales.....	20
Recours concernant le scrutin.....	20
Sanctions administratives.....	21
OBSERVATIONS FINALES.....	21

INTRODUCTION

1. A la demande des autorités géorgiennes, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« la Commission de Venise ») du Conseil de l'Europe et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE) ont élaboré les observations et recommandations ci-après sur le Code électoral unifié de la Géorgie (« le Code »). Le dernier avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE, en date du 28 octobre 2008, portait sur les amendements apportés jusqu'au mois de juillet 2008¹.

2. Le Code a de nouveau été modifié en décembre 2009 et en mars 2010. La représentation permanente de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe a demandé à la Commission de Venise, au nom du Parlement géorgien, le 10 février 2010, de passer en revue les amendements de décembre 2009. Le présent document porte donc essentiellement sur ces amendements. Notons toutefois, qu'en mars 2010, le parlement a adopté des amendements supplémentaires dont il est tenu compte dans le présent avis. L'évaluation ci-après repose sur une traduction non officielle en langue anglaise du Code tel que modifié jusqu'en mars 2010.

3. Le présent avis ne garantit pas l'exactitude de la traduction examinée, ni la numérotation des articles, des paragraphes et des alinéas. Tout contrôle juridique fondé sur des textes traduits peut pâtir de questions d'interprétation résultant de la traduction. Même si tout a été fait pour réduire les écarts entre la traduction et le texte original, l'exactitude de la terminologie ne saurait être garantie².

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

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

6. L'avis repose sur les documents suivants :

- une traduction non officielle du Code au 28 décembre 2009 (CDL-EL(2010)009) ;
- une loi portant modification du Code électoral de la Géorgie adoptée par le parlement le 28 décembre 2009 (CDL-EL(2010)008) ;
- le Code de bonne pratique en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rév) ;
- l'avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie (CDL-AD(2006)023, 16 juin 2006) ;
- l'avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie (CDL-AD(2009)001, 9 janvier 2009) ;

¹ Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie tel qu'amendé en juillet 2008, CDL-AD(2009)001, 9 janvier 2009. L'ensemble des avis conjoints précédents sur la législation électorale de la Géorgie est disponible à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odihr-elections/18745.html> et : http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Country_ef.asp?C=40&L=E.

² A titre d'exemple, si le Code mentionne des « circonscriptions électorales de bureaux de vote ou 'CEBV' », les amendements traduits du 28 décembre 2009 emploient les termes « commissions électorales régionales ». A des fins de cohérence, le présent avis reprend, comme les avis précédents, l'expression « bureaux de vote ».

- le rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH/OSCE sur les élections législatives en Géorgie, 21 mai 2008 (9 septembre 2008) ;
- le rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH/OSCE sur l'élection présidentielle extraordinaire du 5 janvier 2008 (4 mars 2008) ;
- les engagements existants pour des élections démocratiques dans les Etats participants de l'OSCE (2003) ;
- le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les élections législatives, 21 mai 2008 ;
- le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'élection présidentielle extraordinaire, 5 janvier 2008 ; et
- des documents régionaux et internationaux de l'Onu, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE.

7. Le présent avis a été adopté à sa 33e session (Venise, 3 juin 2010) par le Conseil des élections démocratiques et à sa 83e session plénière par la Commission de Venise (Venise, 4 juin 2010).

RÉSUMÉ

8. Le Code, tel que modifié jusqu'en mars 2010, permet, d'une manière générale, de mener des élections démocratiques et tient compte d'un certain nombre de recommandations précédentes. Il prévoit des mesures pour garantir que :

- les élections se déroulent de manière transparente et ouverte ;
- les médias assurent aux candidats un accès équitable ;
- le vote soit accessible aux personnes handicapées et aux personnes qui ne peuvent pas voter dans leur bureau de vote ;
- des bulletins soient disponibles dans les langues des minorités.

9. De plus, à la suite des amendements, le Code comprend des dispositions et des précisions utiles sur les sanctions applicables en cas d'infractions à ses dispositions et de comportement abusif de la part de membres de commissions électorales.

10. De vives inquiétudes subsistent cependant, car certaines dispositions ne sont conformes ni aux engagements pris à l'égard de l'OSCE, ni aux normes électorales énoncées dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise et dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. En particulier, les autorités géorgiennes devraient être plus attentives aux points suivants :

- les restrictions excessivement sévères apportées à la capacité électorale active et passive des citoyens ;
- la formation de circonscriptions électorales compromettant le principe de l'égalité du suffrage ;
- l'absence de disposition autorisant des candidats indépendants à se présenter ;
- la durée de résidence excessive imposée aux candidats aux élections locales ;
- la persistance d'incohérences dans le processus de règlement des plaintes et des recours électoraux ;
- les sanctions disproportionnées et éventuellement problématiques liées à la violation des règles relatives au financement des campagnes électorales.

Ces questions sont examinées ci-dessous.

11. Les amendements adoptés en mars 2010 apportent un nombre limité de modifications et d'améliorations qui concernent principalement le déroulement des élections locales et municipales. Certains revoient dans le bon sens les modifications apportées dans le cadre des amendements de décembre 2009.

SYSTÈME ÉLECTORAL

Circonscriptions électorales pour les élections législatives

12. Le Parlement géorgien compte 150 membres. Soixante-quinze (75) membres sont élus à la proportionnelle sur la base de listes présentées dans une circonscription unique étendue à l'ensemble du pays. Soixante-quinze (75) membres sont élus dans des circonscriptions électorales uninominales.

13. Le Code ne précise pas les critères à appliquer pour former des circonscriptions électorales uninominales et n'exige pas que ces circonscriptions soient de taille égale ou comparable, ce qui ne permet pas de garantir l'un des principaux principes des droits électoraux, à savoir l'égalité du suffrage³. En fait, lors des élections législatives de mai 2008, le nombre d'électeurs dans les circonscriptions électorales a varié de 6 000 à 140 000. De telles différences constituent un déni du droit à l'égalité du suffrage. A partir de là, un candidat pourrait être élu avec 1 800 voix alors qu'un autre pourrait nécessiter 70 000 suffrages.

14. Un certain écart entre les circonscriptions électorales est sans doute inévitable pour des raisons géographiques ou démographiques. Par exemple, les citoyens vivant dans des régions montagneuses isolées voudront que leurs intérêts soient représentés par leur propre député. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise dispose que l'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de modifier le Code pour que les circonscriptions électorales uninominales présentent un nombre d'électeurs égal ou similaire. Le Code devrait préciser la manière dont les circonscriptions électorales doivent être établies pour tous les types d'élections⁴. Il devrait exiger indépendance et impartialité des responsables de la délimitation des circonscriptions. Le processus de délimitation devrait être transparent et s'inscrire dans le cadre de vastes consultations publiques. Le Code devrait aussi prévoir un examen périodique des circonscriptions qui tienne compte des changements démographiques⁵.**

Candidatures indépendantes

15. D'après l'article 93 du Code électoral, les candidats indépendants ne peuvent pas se présenter aux élections législatives, car seuls les coalitions électorales et les partis politiques peuvent désigner des candidats (qualifiés de « candidats majoritaires » à l'article 3 du Code). De plus, les amendements apportés le 28 décembre 2009 ne permettent plus à un groupe d'initiative (d'au moins 5 électeurs) de désigner des candidats à des élections locales d'une

³ Le paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 engage les Etats participants de l'OSCE à garantir « un suffrage universel et égal aux citoyens majeurs ». Voir également l'Observation générale n° 25, paragraphe 21 du Comité des droits de l'homme de l'Onu. Ce comité a adopté une Observation générale (Observation générale n° 25) interprétant les principes applicables aux élections démocratiques énoncés à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I. 2.2., iv.

⁴ La loi sur les organes de l'autonomie locale dispose que dans la ville de Tbilissi, les circonscriptions ont été restructurées pour que le nombre d'électeurs soit égal ou similaire.

⁵ Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I 2.2 v. : « Afin d'assurer l'égalité de la force électorale, une nouvelle répartition des sièges doit avoir lieu au moins tous les dix ans et de préférence hors des périodes électorales ».

collectivité territoriale autonome (article 116). En raison de ces amendements, les candidats indépendants n'ont guère la possibilité d'être élus dans une collectivité territoriale autonome, les groupes d'initiative ne pouvant désigner des candidats qu'à la fonction de Président de la Géorgie. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent que, conformément au paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE, le Code électoral autorise de nouveau des candidats indépendants à se présenter aux deux types d'élections⁶. Il est en outre recommandé de tout faire pour que les candidats indépendants puissent satisfaire à ces exigences dans la pratique (par exemple le nombre nécessaire de signatures).**

Choix du système électoral

16. Le choix d'un système électoral est une décision souveraine de l'Etat à condition que le système soit conforme aux principes énoncés dans les engagements à l'égard de l'OSCE, dans le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise et dans d'autres normes internationales, y compris aux exigences de transparence, d'universalité et d'égalité du suffrage des électeurs et de non-discrimination entre candidats et partis politiques. La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont déjà recommandé, dans des avis conjoints et des rapports finaux de missions d'observation d'élections, d'envisager une réforme du système électoral. Il convient de renouveler cette recommandation, car un système électoral permettant d'être élu avec 1 800 suffrages dans une circonscription contre 70 000 dans une autre pose un grave problème. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de revoir le système électoral pour les élections législatives afin de garantir l'égalité du suffrage⁷.** Le parlement pourrait prendre en considération les travaux de la Commission de Venise sur le choix d'un système électoral approprié⁸ pour trouver le rapport optimal entre représentation authentique et stabilité du gouvernement, tout en respectant le principe de l'égalité du suffrage.

DROITS DES CANDIDATS – DROIT DE VOTE

Garantie du droit de vote

17. Selon un principe universel, tout citoyen a le droit, sans discrimination aucune et sans restrictions déraisonnables : (1) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; (2) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; et (3) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays⁹. Le Code ne respecte pas pleinement ces principes fondamentaux puisqu'il comporte des dispositions qui, de manière inacceptable, privent certaines personnes du droit de vote et restreignent les droits des candidats.

Restrictions au droit de vote

18. L'article 5.2 dispose notamment qu'une personne placée dans un établissement pénitentiaire en exécution d'une décision de justice n'est pas habilitée à prendre part aux élections. Il y a donc privation du droit de vote en cas de condamnation, quelle que soit la

⁶ Le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 exige des Etats participants de l'OSCE qu'ils respectent le droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, sans discrimination. *Voir également* le Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I. 1.3.

⁷ *Voir* le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, II. 4.

⁸ *Voir* le rapport de la Commission de Venise sur les systèmes électoraux – tableau de l'offre et critères de choix (CDL-AD(2004)003) (en particulier la partie 4).

⁹ *Voir* par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 25.

nature de l'infraction. Le droit de vote est un droit fondamental inaliénable sauf en cas de condamnation pour une infraction pénale grave¹⁰. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de modifier l'article 5 de manière que seules les personnes condamnées pour des infractions pénales graves soient privées du droit de vote et que la déchéance des droits politiques soit aussi proportionnée à l'infraction commise. Ces infractions pénales doivent être clairement définies dans le Code pour écarter tout doute sur la nature d'une infraction pénale grave.**

Restrictions au droit d'éligibilité

19. Les conditions de résidence pour être candidat à des élections en Géorgie sont notamment les suivantes : 15 années de résidence pour la fonction de Président (article 80.2) et 10 années pour celle de député (article 92.1). Les amendements du 28 décembre 2009 ont porté les conditions de résidence dans le cas d'élections locales d'une collectivité territoriale autonome à un total de 5 années (article 109.1). Ces conditions posent problème et peuvent représenter une restriction injustifiée de la capacité électorale passive. Si la résidence est généralement acceptée comme une restriction valable aux droits des candidats, le Comité des droits de l'homme de l'Onu¹¹ s'est déclaré préoccupé par la longueur excessive de la durée de résidence et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise¹² précise qu'une condition de durée ne peut être imposée que pour les élections locales et régionales et que cette durée ne devrait pas dépasser six mois, sauf pour protéger des minorités nationales. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de revoir la condition de résidence, conformément au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise.**

20. Les articles 92.3 et 107¹ posent problème : ils privent en effet les « toxicomanes » et les « utilisateurs de drogues » de la capacité électorale passive et exigent des députés qu'ils se soumettent à un « test de dépistage de drogues » qui doit être négatif s'ils ne veulent pas perdre leur mandat. Ces deux articles sont ambigus et peuvent faire l'objet d'abus car (1) ils ne renvoient pas à la législation dans laquelle les « drogues » sont définies, (2) ne précisent pas quelle quantité de composé chimique particulier (« drogue ») trouvée dans le corps de la personne faisant l'objet du test, est révélatrice de l'« utilisation » d'une « drogue » définie légalement et (3) n'indiquent pas non plus le nombre de tests qui doivent être positifs, ni sur quelle période, pour que l'on parle de « toxicomanie »¹³. **Comme la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE l'ont recommandé dans des avis précédents, ces articles du Code devraient être revus de manière critique ou supprimés.**

21. Il convient de noter que les amendements de décembre 2009 ont supprimé la disposition de l'article 111 qui empêchait un député d'être candidat aux élections locales d'une collectivité territoriale autonome. Comme indiqué dans des avis conjoints antérieurs, si des restrictions peuvent être imposées à la capacité d'une personne à cumuler plusieurs mandats, une telle restriction ne devrait pas être étendue aux candidatures. Cet amendement est positif.

¹⁰ La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le fait de priver globalement tous les détenus de leur droit de vote « quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils ont commise et de leur situation personnelle » emportait violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme. Voir *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), requête n° 74025/01, 6 octobre 2005 et *Frodil c. Autriche*, requête n° 20201/04, 8 avril 2010.

¹¹ Comité des droits de l'homme de l'Onu, Observation générale n° 25, paragraphe 15.

¹² Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, I. 1.1.c.4.

¹³ De plus, « l'addiction » à un composé chimique donné serait considérée comme un handicap physique ou mental, voire les deux. Une telle interdiction imposée aux « toxicomanes » pourrait être considérée comme une discrimination et une violation des normes internationales protégeant les citoyens handicapés dans l'exercice de leur droit de vote.

Nombre requis de signatures

22. Les inquiétudes que la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE avaient exprimées au sujet du nombre de signatures qu'un parti non représenté au parlement devait soumettre à la CEC pour pouvoir présenter des candidatures et des listes de partis ont en partie été dissipées. Le nombre de signatures de soutien exigé à l'article 117.3 a été ramené de 50 000 à 30 000. Cette réduction est positive. Cela étant, il est d'une manière générale recommandé de faire en sorte que le nombre requis de signatures ne soit pas supérieur à 1 % des électeurs de la circonscription¹⁴. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent d'envisager de modifier l'article 117.3 et de faire en sorte que le nombre requis de signatures ne soit pas supérieur à 1 % des électeurs de la circonscription.**

23. Les dispositions relatives à la vérification des signatures par la CEC bénéficieraient de précisions supplémentaires quant à la procédure visant à empêcher tout abus éventuel et à garantir l'objectivité dans l'application. L'article 42.2 peut servir à invalider des signatures valables s'il existe un certain pourcentage de signatures non valables, d'où d'éventuels abus lorsqu'une commission électorale a pour objectif de trouver suffisamment de signatures non valables dans le seul but de rejeter une candidature au lieu d'en trouver suffisamment de valables pour enregistrer la candidature¹⁵. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de modifier l'article 42.2 en conséquence**¹⁶.

Annulation de candidatures

24. L'article 100.2 du Code autorise un parti ou une coalition, dans certaines conditions, à annuler l'inscription d'un candidat. Dans la version traduite du Code, il semble que l'inscription d'un candidat puisse être annulée après l'élection de celui-ci. Cette disposition est en contradiction avec le paragraphe 7.9 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990. La Commission de Venise a aussi critiqué les dispositions juridiques établissant ce qui est qualifié de « mandat impératif »¹⁷. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de supprimer cette disposition du Code.**

25. L'article 100 dispose qu'un candidat peut décider de se retirer d'une élection législative et qu'un parti peut renoncer à présenter un candidat à une élection législative, au plus tard deux jours avant le scrutin. Conformément à l'article 84.4, un candidat à l'élection présidentielle peut retirer sa candidature au plus tard à 12 heures la veille du scrutin. Bien que le retrait de candidature est lié à des circonstances exceptionnelles (telles que des raisons de santé), aucune modification des bulletins ne doit être apportée à la main en raison du risque d'erreur humaine ou de fraude¹⁸. **Comme la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE l'ont recommandé dans leur avis conjoint antérieur**¹⁹, **il conviendrait de fixer un délai plus raisonnable qui expirerait avant l'impression des bulletins de vote. En outre, il faudrait, pour tous les types d'élections, mettre en place une procédure officielle de retrait de candidature qui préciserait les mesures (y compris les décisions**

¹⁴ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I. 1.3. ii.

¹⁵ Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (I.1.3, § 8) recommande : « La procédure de vérification des signatures doit obéir à des règles claires, notamment en ce qui concerne les délais, et porter sur l'ensemble des signatures plutôt que sur un échantillon ; toutefois, lorsque la vérification permet de considérer comme certain qu'un nombre suffisant de signatures a été atteint, il peut être renoncé à la vérification des signatures restantes ».

¹⁶ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I. 1.3. ii. et I.1.3.iv.

¹⁷ Voir l'Avis 423/2007, CDL-AD(2007)018, paragraphe 6.

¹⁸ L'article 51.13 (qui correspond à l'article 54.15 dans les amendements du 28 décembre 2009) dispose « Si l'un des candidats à l'élection se retire, au moment où le bulletin de vote est émis, la mention « s'est retiré » doit être inscrite en face du nom du candidat ». Conformément à l'article 84.4 « Si un candidat retire sa candidature à la présidence de la Géorgie, son nom apparaît avec la mention « s'est retiré » sur le bulletin de vote ».

¹⁹ Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie tel que révisé en juillet 2008. CDL-AD-AD(2009)001.

des commissions électorales) nécessaires pour que le retrait soit effectif. Les conditions applicables au retrait d'une candidature devraient être énoncées de manière claire et exhaustive dans la loi.

COMMISSIONS ÉLECTORALES

Observations générales

26. Bien qu'il n'existe pas de composition type des commissions électorales, la législation électorale devrait garantir que les commissions électorales soient établies et fonctionnent de manière indépendante et que leurs membres agissent de manière impartiale²⁰. De plus, dans la pratique, une commission et ses membres devraient respecter ces normes. Bien qu'il constitue un cadre pour l'application de ces principes, le Code électoral peut être amélioré sur certains points afin que ces principes soient mieux garantis.

Structure et désignation des commissions électorales

27. La Commission électorale centrale (CEC) compte 12 membres et le président. La candidature de cinq de ses membres est présentée par le Président géorgien et approuvée par le parlement ; les sept autres membres sont désignés par les partis politiques comme prévu à l'article 26.1. En vertu des amendements du 28 décembre 2009, le Président propose le nom du président de la CEC qui est élu par les six membres de la CEC désignés par les partis politiques représentés au parlement (à l'exclusion des membres nommés par le parti ayant le plus de sièges au parlement). De plus, à la suite des amendements de décembre 2009, l'article 22¹ dispose que seuls les membres des commissions électorales de bureaux de vote (CEBV) désignés par les partis politiques de l'opposition ont le droit de proposer la candidature des secrétaires de ces commissions. Ces amendements positifs témoignent des efforts faits pour dissiper les préoccupations antérieures.

Protection contre la révocation

28. Les membres d'une commission électorale ne devraient pas pouvoir être révoqués discrétionnairement, car cela jette des doutes sur leur indépendance. Une révocation pour faute disciplinaire est admissible, mais les motifs de révocation doivent être formulés clairement et restrictivement dans la loi. En vertu de l'article 21, le parlement peut mettre fin de manière anticipée au mandat de membres de la CEC non désignés par un parti. De plus, l'article 37 expose les formes possibles de mesures disciplinaires auxquelles les commissions électorales de district peuvent avoir recours contre les commissions électorales de bureaux de vote, y compris la déchéance du mandat. Si ces dispositions énumèrent les sanctions applicables, elles devraient aller plus loin pour que la sanction que constitue la révocation ne fasse pas l'objet d'abus et ne soit appliquée que compte dûment tenu de la proportionnalité. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent que le Code protège les membres des commissions électorales de toute révocation arbitraire en précisant les motifs pouvant justifier une telle révocation par rapport aux motifs exigeant une sanction moindre.**

29. L'article 21.1g dispose que le mandat d'un membre d'une commission prend fin si le parti qui a désigné ce membre le révoque²¹. Au vu de l'article 19.3, selon lequel les membres des commissions électorales sont indépendants et ne représentent pas l'autorité qui les a nommés, la justification de la révocation est contestable. En fait, rien ne justifie la révocation

²⁰ Engagements existants pour des élections démocratiques dans les Etats participants de l'OSCE, paragraphe 4 ; Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, II. 3.1.

²¹ L'article 21.5 empêche la « révocation » d'un membre d'une commission électorale de bureau de vote pendant les quinze jours qui précèdent le scrutin. L'article 37.6 emploie le mot « retrait » au lieu de « révocation », mais la notion est identique.

discrétionnaire d'un membre d'une commission électorale, car la possibilité d'une telle révocation compromettrait l'impartialité, l'indépendance et la stabilité de l'administration électorale. L'amendement apporté en juin 2006 à l'article 21.5 qui dispose que « la révocation d'un membre d'une commission électorale de bureau de vote est interdite pendant les quinze jours qui précèdent le scrutin » témoigne de l'intention du législateur de garantir la stabilité des commissions électorales de bureaux de vote. Cet amendement ne traite cependant pas du problème fondamental qui a donné lieu à la recommandation. **Il est recommandé de modifier le Code pour assurer une protection juridique aux membres des commissions électorales afin d'éviter que ceux-ci ne soient révoqués par les organes qui les ont nommés et de renforcer la capacité de ces membres à s'acquitter de leurs fonctions de manière indépendante, impartiale et professionnelle²².**

Conditions applicables au scrutin majoritaire

30. En vertu des amendements du 28 décembre 2009, si toutes les décisions des commissions électorales doivent être prises à la majorité, les décisions concernant « l'annulation des résultats des élections ... [et] le dépouillement des bulletins et des enveloppes spéciales » doivent être prises par les deux tiers des membres de la commission présents (article 22.7). De même, conformément à l'article 27.5, le président de la CEC doit être choisi par les deux tiers de la commission de sélection (ou par quatre des six membres de la CEC désignés par des partis chargés de cette sélection). Il faut se féliciter de l'adoption de cette obligation de majorité qualifiée, **en particulier en regard du problème que posent l'annulation des résultats électoraux et le dépouillement des suffrages (article 22.7).**

Formation des membres des commissions

31. La création d'un centre de réforme, de développement du système électoral et de formation (article 17¹ des amendements du 28 décembre 2009), chargé en partie de former les membres des commissions électorales, peut permettre de renforcer le professionnalisme de l'administration électorale et contribuer à normaliser la formation dispensée aux membres des commissions. Les effets et le rôle de cet organe pourront être évalués lors d'élections futures.

OPPORTUNITÉ DES ÉLECTIONS

Amendements au calendrier électoral

32. Les amendements du 28 décembre 2009 ont modifié le calendrier électoral. Par exemple, les candidats aux élections dans une circonscription de l'autonomie locale doivent désormais demander leur inscription 57 jours avant la date du scrutin (contre 38) (article 117.1) ; la liste des électeurs qui sont inscrits sur une liste spéciale parce qu'ils font leur service militaire doit être soumise 30 jours avant la date du scrutin (contre 10) (article 10.4¹) ; et les commissions électorales de district doivent définir les circonscriptions électorales 50 jours avant les élections et non plus 38 jours avant (article 16.4). D'une manière générale, ces modifications du calendrier électoral sont positives et devraient accroître l'efficacité de l'administration électorale.

LISTES D'ÉLECTEURS

33. La CEC est responsable de la tenue d'un registre des électeurs centralisé et informatisé (article 9.4). L'article 9.5 dispose que divers organes de l'Etat (ministère de la Justice, entités de l'autonomie locale, ministère des Réfugiés, etc.) sont chargés de communiquer à la CEC des informations actualisées sur les électeurs. Conformément aux amendements du

²² Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, II.3.1.f.

28 décembre 2009, ils le font quatre fois par année civile et la CEC est obligée de mettre à jour la base de données électronique des électeurs inscrits (article 9.6). De plus, pendant les trois semaines qui précèdent les élections, les commissions électorales de bureaux de vote sont chargées de compléter et de corriger les listes d'électeurs (article 9.8).

34. Les partis politiques, les coalitions électorales, les observateurs électoraux et les électeurs ont la possibilité d'examiner la liste préliminaire des électeurs et de demander des changements (article 9.7). L'article 9.13 dispose que « la Commission électorale centrale et les commissions électorales concernées garantissent la publicité et l'accessibilité de la liste électorale générale conformément aux procédures établies par la législation géorgienne ». Pour plus de clarté, il est généralement recommandé de se référer non pas à la « législation géorgienne », mais aux dispositions numérotées pertinentes. En outre, pour contribuer à la mise à jour de la liste électorale, **la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent que l'article 9 prévoit l'affichage de la liste électorale dans les locaux des commissions électorales aux fins d'un contrôle public (conformément à l'article 66.2), et la publication de cette dernière également dans les langues minoritaires, en particulier dans les régions où d'autres matériels électoraux sont produits dans des langues minoritaires.**

OBSERVATEURS

Observations générales

35. La présence d'observateurs électoraux d'Etats participants de l'OSCE chargés de suivre le déroulement des élections est prévue dans le document de Copenhague²³. Il est en outre reconnu que des observateurs nationaux devraient être autorisés (en application de leur droit fondamental à participer au processus électoral) à suivre les élections. D'une manière générale, le Code tient compte comme il convient de ces exigences en accordant aux observateurs de nombreux droits et en chargeant les commissions électorales de préparer et de mener les élections dans la transparence. Cela étant, le Code pourrait être amélioré pour encore faciliter l'observation.

Procédures d'accréditation

36. Les amendements de mars 2008 uniformisent la procédure d'enregistrement des observateurs nationaux et celle des observateurs internationaux. Conformément à l'article 69.3, une organisation nationale d'observateurs dépose une demande auprès de la commission électorale concernée dix jours avant la date du scrutin (contre 30 jours dans le passé), tandis qu'une organisation internationale doit se faire enregistrer auprès de la CEC au plus tard sept jours avant la date du scrutin.

37. Cela étant, bien qu'aux termes du Code les observateurs nationaux soient autorisés à suivre le déroulement d'une élection à tous les échelons de l'administration électorale, leurs badges doivent indiquer le nom et le nombre de circonscriptions électorales et de bureaux de vote qu'ils ont déclaré vouloir observer (article 69.9). Bien que le Code autorise les organisations nationales à se faire enregistrer pour observer des élections sur l'ensemble du territoire national, l'obligation d'indiquer au préalable les circonscriptions et les bureaux de vote à observer risque d'être appliquée de manière restrictive et de porter atteinte à l'efficacité de l'observation. Quant aux organisations internationales, elles n'ont pas l'obligation de préciser les endroits où elles ont l'intention d'observer les élections et le badge des observateurs indique que ceux-ci ont le droit de suivre les élections dans n'importe quel bureau de vote, quelle que soit la circonscription (article 69.10). Pour faciliter l'observation effective des organisations nationales et internationales, les organisations nationales

²³ Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, paragraphe 8.

devraient pouvoir décider librement des lieux où elles veulent observer la procédure électorale. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de modifier le Code de manière que les observateurs nationaux ne soient pas tenus de préciser à l'avance les bureaux de vote dans lesquels ils ont l'intention de suivre le déroulement des élections et que leurs badges indiquent expressément qu'ils sont autorisés à observer les élections dans toutes les CEBV, les CED ou la CEC**²⁴.

De plus, la procédure d'enregistrement des observateurs d'organisations nationales devrait être alignée sur celle des organisations internationales, y compris pour ce qui est du respect du calendrier et des décisions prises²⁵.

Droits des observateurs

38. L'article 70 énonce les différents droits des observateurs. Si l'article 70.1.f permet aux observateurs d'être présents pendant la « consolidation » des voix, il ne prévoit pas expressément le droit des observateurs de suivre tous les aspects de la procédure électorale au sein des CED pendant la réconciliation des résultats, ce qui a posé des problèmes lors des élections présidentielle et législatives de 2008. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de modifier l'article 70 pour qu'il prévoie expressément que les observateurs accrédités peuvent faire valoir les droits susmentionnés**²⁶.

39. Pendant le décompte, deux observateurs sont choisis parmi les observateurs présents au bureau de vote pour « rester à proximité » des comptoirs (article 60.1 et article 61.3). Si ces articles n'empêchent pas la présence d'autres observateurs, leur nécessité n'est pas claire. Pour bien faire et pour autant que la superficie du bureau de vote le permette, il faudrait que tous les observateurs soient autorisés à observer à égale distance le processus de décompte des voix et qu'ils aient tous la possibilité de voir et d'évaluer les résultats du décompte de la même façon. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de modifier ces dispositions pour que tous les observateurs puissent effectivement observer le processus de décompte des voix**²⁷.

40. Le nouvel article 126³¹ prévoit des amendes importantes (500 GEL, soit environ 215 euros) lorsque les observateurs ainsi que les candidats et les représentants des médias ne respectent pas les normes fixées en matière de comportement à l'article 70.2 b-d. La mise en place de telles sanctions peut avoir des effets positifs sur le comportement des personnes qui suivent un processus électoral et favoriser l'application de la loi.

DISPOSITIONS RELATIVES À LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

Achat de voix

41. L'article 73.9 interdit ce qu'il est convenu d'appeler « l'achat de voix ». Il a été observé lors des élections législatives de 2008 que cette disposition a été interprétée largement par les tribunaux, qui en ont ignoré à la fois la lettre et l'esprit, ce qui a permis à des candidats et à des membres de leur état major d'exercer une pression indue sur les électeurs par l'achat de voix. A la suite des amendements de décembre 2009, cet article a été modifié et interdit

²⁴ Voir les Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 31^e réunion (Venise, 10 décembre 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 81^e session plénière (Venise, 11-12 décembre 2009) ; CDL-AD(2009)059), III, 1.4, vi, i).

²⁵ Voir les Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, III, 1.4.

²⁶ Voir les Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, III, 1.4, vi, ii); III, 1.5, i.

²⁷ Voir les Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections, III, III, 1.5, i.

désormais expressément aux candidats, à leurs représentants ou à un parti tiers de faire don de biens, d'argent ou d'autres moyens matériels à des citoyens géorgiens ou de leur en faire la promesse. Le caractère suffisant de la disposition telle qu'elle est actuellement formulée et sa mise en œuvre pourront être évalués lors d'élections futures.

Utilisation de ressources publiques

42. L'article 76¹ permet l'utilisation de ressources administratives à des fins de campagne, c'est-à-dire qu'il permet d'utiliser des bâtiments, des moyens de communication et des véhicules publics, à condition qu'un accès égal soit accordé à tous les candidats. A cet égard, cette disposition semble respecter le principe d'égalité des chances. Or dans la pratique, cette égalité peut, très vite, être compromise, car les partis politiques au pouvoir ont plus facilement accès à ces ressources (installations publiques, téléphones, ordinateurs et véhicules). De plus, le paragraphe 2 de l'article 76 autorise les fonctionnaires à se servir de leur véhicule de fonction pour faire campagne, à condition de rembourser les frais d'essence.

43. L'article 76¹, paragraphe 2, autorise aussi les responsables politiques²⁸ à associer des activités de campagne pour (ou contre) des candidats à l'exercice de leurs fonctions publiques, ce qui estompe la frontière entre l'Etat et les partis politiques. Ces dispositions ne sont pas conformes aux engagements pris à l'égard de l'OSCE²⁹. Elles accordent un avantage déloyal à certains candidats. **Il est donc recommandé de revoir les dispositions permettant aux responsables politiques d'associer des activités de campagne et des fonctions officielles, notamment en limitant le nombre de personnes pouvant en bénéficier (comme indiqué à l'article 3). Le Code électoral devrait expressément interdire l'utilisation directe ou indirecte de tous les types de ressources administratives – financières, matérielles, techniques et humaines – à des fins de campagne par des candidats, des fonctionnaires ou d'autres acteurs de la campagne.**

44. Il est positif que, dans le cadre des amendements apportés au Code, un nouvel article 73.10¹ dispose que les institutions de l'Etat ne sont pas autorisées, lors d'une campagne électorale, à lancer des programmes sociaux ou des programmes de protection sociale autres que ceux envisagés dans leur budget annuel³⁰. De plus, les amendements à l'article 76.3 exigent que les matériels imprimés de la campagne ne relèvent pas du budget de l'Etat ou du budget local. D'une manière générale, ces amendements sont positifs en ce sens qu'ils tendent à réglementer l'abus potentiel des ressources de l'Etat. L'application de ces dispositions pourra être évaluée dans la pratique lors des prochaines élections.

45. Le Code électoral ne prévoit pas d'interdiction générale de faire campagne le jour du scrutin dans les bureaux de vote et autour. La seule interdiction en termes de délais est l'interdiction des activités de campagne inscrite à l'article 73.3 ; la diffusion de publicités électorales gratuites et/ou payantes à la télévision est en effet interdite dans les 24 heures précédant le scrutin. (L'article 73.12 interdit la publication de certains sondages d'opinion 48

²⁸ Conformément au Code électoral, par responsables politiques on entend notamment le Président, les ministres, les vice-ministres, les députés et les hauts fonctionnaires des autorités locales. Les différents acteurs ont des interprétations divergentes quant à la question de savoir quels autres fonctionnaires sont juridiquement considérés comme des responsables politiques.

²⁹ Voir les paragraphes 5.4 et 7.6 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE, le premier appelant à une séparation claire entre l'Etat et les partis politiques et le second enjoignant l'Etat de donner « les garanties légales nécessaires pour permettre aux [partis politiques] de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités ».

³⁰ Les versions traduites présentent certaines différences. Dans la version anglaise des amendements du 28 décembre 2009, tout programme supplémentaire de ce type devrait être interdit « Du jour du scrutin jusqu'à la compilation des résultats des élections... ». Or, l'on trouve dans des traductions antérieures de l'article 73 : « A partir de la date de publication de l'acte juridique pertinent qui annonce les élections jusqu'à la publication des résultats définitifs... ». La version originale de l'article 73.10¹ devrait être vérifiée. Si l'article indique « du jour du scrutin jusqu'à la compilation des résultats », la disposition n'est pas efficace et n'empêchera pas l'abus de ressources publiques ; elle devrait donc être révisée.

heures avant les élections). Une influence excessive au cours des 24 heures précédant l'élection peut être exercée dans divers contextes, qu'il s'agisse d'agitation sur le lieu de vote ou à proximité ou de porte-à-porte le jour du scrutin. Pendant les élections législatives de 2008, des activités et des matériels de campagne ont en fait été relevés le jour du scrutin à la fois à l'intérieur des bureaux de vote et à proximité. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent d'envisager une interdiction générale contre tout type d'activité de campagne au cours des 24 heures précédant les élections. Il faudrait interdire les activités et les matériels de campagne dans les bureaux de vote et autour le jour du scrutin.**

MÉDIAS

Cadre réglementaire

46. Les dispositions régissant l'activité des médias pendant les campagnes électorales figurent aux articles 73 et 73¹. Bien que ces dispositions paraissent garantir une campagne équitable aux candidats, certains problèmes demeurent. Le Code dispose que les conditions d'un traitement équitable s'appliquent uniquement aux candidats « qualifiés »³¹. Les candidats « non qualifiés » doivent montrer qu'ils sont soutenus par le public au moyen des résultats des sondages d'opinion pour qu'un espace/temps d'antenne gratuit leur soit accordé, ce qui peut limiter la capacité des nouveaux partis politiques à concourir sur une base égale. **Il est recommandé de procéder à une révision approfondie de l'article 73¹ afin de remédier à cette lacune. Conformément au paragraphe 3.4 des *Guidelines on Media Analysis* de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE, les médias publics « devraient assurer aux partis et aux candidats à des élections un accès égal et un traitement équitable »³². L'article 73¹ devrait en tenir compte.**

Tarifs communs par annonce

47. Le critère d'égalité des conditions de campagne pour tous les candidats à des élections comprend le droit de bénéficier, pour les publicités électorales, des mêmes conditions tarifaires que celles offertes à l'ensemble des partis politiques et des candidats, avec des conditions similaires en termes de temps et d'espace publicitaire. Bien que cette égalité soit garantie pour les supports écrits (article 73.15.c), il n'en est fait mention ni dans le Code, ni dans les lois relatives aux médias en ce qui concerne les médias électroniques. **Il est recommandé de modifier le Code afin d'y inclure l'obligation d'assurer à tous les candidats les mêmes conditions et tarifs ainsi que des temps d'antenne analogues pour la publicité électorale payante**³³.

Couverture médiatique et autres programmes

48. Les articles 73 et 73¹ pourraient également être améliorés, car ils se limitent actuellement à la possibilité pour les candidats de diffuser des messages en disposant d'un temps d'antenne gratuit, sans traiter la question de la couverture médiatique des candidats dans les journaux télévisés ou d'autres émissions. La recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe précise que « Lorsque cela n'est pas couvert dans le cadre de l'autorégulation, les Etats membres devraient adopter des mesures en application desquelles, pendant les périodes électorales, les médias du service public et du secteur privé devraient, en particulier, être équitables, équilibrés et impartiaux dans leurs programmes d'information et d'actualités, y inclus les programmes de discussion tels que les

³¹ Les candidats « qualifiés » sont les partis et/ou les candidats de partis ayant obtenu au moins 4 % des voix lors des dernières élections législatives ou au moins 3 % des voix lors des dernières élections locales.

³² *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Missions* du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise (en anglais seulement) (CDL-AD(2009)031), para. 57.

³³ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation CM/Rec(2007)15, 7 novembre 2007.

interviews ou les débats.»³⁴. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de modifier ces articles pour que les médias du secteur public donnent des informations complètes sur tous les aspects du processus électoral dans diverses émissions, en plus des temps d'antenne gratuits prévus actuellement, afin que tous les candidats puissent participer au débat. Il est aussi recommandé de modifier ces articles pour que les médias du secteur public soient obligés de traiter tous les candidats de manière équitable, non seulement lors des émissions électorales spéciales, mais aussi lors de toutes les autres émissions, y compris les actualités. Il est en outre recommandé d'encourager les radiodiffuseurs du secteur privé à produire des émissions d'information et des débats avec les partis et les candidats. Ce faisant, ceux-ci devraient respecter les mêmes conditions que celles imposées aux radiodiffuseurs du secteur public. Les articles 73 et 73¹ devraient être modifiés en conséquence.**

FINANCEMENT DES CAMPAGNES

Observations générales

49. Les articles 46 à 48 portent sur le financement des campagnes et sur les comptes de campagne. D'une manière générale, ces articles favorisent la transparence et la responsabilisation. Certains problèmes demeurent cependant. Comme les articles 46 à 48 n'ont pas été modifiés sur le fond par les amendements du 28 décembre 2009³⁵, les recommandations que la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont formulées dans le passé sont renouvelées.

Financement des campagnes électorales

50. L'article 47.3 dispose que « les montants transférés sans préciser les informations prévues au paragraphe 2 de cet article sont considérés comme anonymes », et sont donc « immédiatement transférés au budget de l'Etat géorgien ». Cette mesure risque d'être disproportionnée, car elle restreint le droit à la propriété d'une manière excessive (Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) afin d'empêcher les dépôts indus, alors qu'il semble y avoir des moyens moins radicaux de parvenir à un résultat au moins aussi efficace. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de modifier l'article 47.3 en conséquence.**

51. L'article 48.4 énonce les différentes missions dont doit s'acquitter le trésorier des fonds de la campagne électorale, comme la communication mensuelle à la CEC des sources et des montants des contributions. Cette disposition favorise la transparence et est saluée. Elle exige cependant de rendre compte une fois par mois seulement, ce qui, dans la pratique, s'est révélé insuffisant lors des élections législatives de 2008. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de réviser cette disposition pour que le rapport financier soit présenté au groupe de contrôle financier de la CEC et publié quelques jours avant la date du scrutin. Cette disposition devrait également inclure une obligation de faire un rapport sur les dépenses (et pas seulement sur les recettes) pendant la période préélectorale (et pas seulement pendant la période postélectorale).**

³⁴ *Ibid*, para II, 2.

³⁵ L'article 46.2 est la seule disposition modifiée. Si la forme de cet article a été modifiée, le fond et l'intention demeurent identiques (exigeant l'ouverture des fonds électoraux à tous les candidats en dehors des candidats « majoritaires » qui ouvrent des fonds volontairement).

Obligation de reporting financier et d'audit

52. L'article 48.6 porte sur les rapports de financement des campagnes, après l'organisation du scrutin, ce qui contribue à la transparence et à la légalité des élections. **Il est toutefois recommandé de modifier cette disposition pour que le rapport d'audit définitif soumis par les candidats soit rendu public et que toutes les pièces justificatives pertinentes y soient annexées.**

53. L'article 48.8 prévoit que les CED ou la CEC adressent une mise en garde initiale aux candidats qui n'auraient pas respecté les dispositions relatives au financement des campagnes électorales. Toutefois, la référence, dans cette disposition, à la « législation géorgienne » pour déterminer la responsabilité d'un candidat et des trésoriers d'une campagne électorale en cas d'inexactitude des données est ambiguë. **Il est recommandé de renvoyer expressément dans l'article 48 aux dispositions juridiques applicables.**

Organe de contrôle

54. L'article 48.101 exige de la CEC qu'elle crée un groupe de contrôle financier chargé de contrôler les rapports financiers que tous les candidats sont tenus de présenter aux commissions électorales pendant la période électorale. Lors des élections législatives de 2008, l'efficacité de ce groupe de contrôle a été limitée, car sa mission n'est pas définie dans le Code électoral, ce qui a donné lieu à une certaine confusion au sujet de ses attributions. **Il est recommandé que le Code définisse clairement le rôle et les responsabilités de ce groupe de contrôle financier.**

Sanctions

55. Les sanctions appliquées en cas de violations de la réglementation sur le financement des campagnes semblent disproportionnées et risquent de poser problème. L'article 48.8 dispose notamment que :

56. Les candidats qui obtiennent le nombre nécessaire de voix fixé par cette loi et ne présentent pas un rapport sur les comptes de la campagne dans les délais fixés ou ne respectent pas les dispositions des paragraphes 2, 3, 4, 5 et 7 de l'article 46 de cette loi, les paragraphes 4 et 5 de l'article 47 ou les paragraphes 4, 5 et 6 de cet article s'exposent à ce que le tribunal de district/municipal compétent se prononce sur la consolidation des résultats des élections sans tenir compte des voix obtenues par ces candidats.

57. Une telle sanction, qui équivaut à l'annulation des voix obtenues par un candidat au moment de la consolidation des résultats, sur la simple base de la remise tardive des comptes de campagne, est disproportionnée et pourrait facilement faire l'objet d'abus pour « éliminer » un candidat une fois les résultats connus. On ne sait pas très bien comment les tribunaux, qui d'ordinaire ne sont pas chargés de la consolidation des résultats, traiteraient ces affaires. Le Code ne semble pas indiquer que le candidat dont les résultats sont annulés bénéficiera du même type de protection que celui dont il bénéficierait lors d'une procédure judiciaire complète. Pour finir, il ne précise pas si les tribunaux pourront intervenir de leur propre chef ou si les commissions électorales devront saisir la justice. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de revoir les dispositions de l'article 48.8 pour tenir compte des préoccupations susmentionnées et garantir aux candidats une possibilité de recours.**

VOTE ET PUBLICATION DES RÉSULTATS DÉTAILLÉS

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

58. Le Code comprend des dispositions positives pour aider les électeurs handicapés et les électeurs à mobilité réduite. L'article 11 dispose que les électeurs à mobilité réduite ou malades sont inscrits sur la liste mobile. Quant à l'emplacement des bureaux de vote, les articles 49.2 et 49.3 prévoient des dispositions particulières pour faciliter l'accès des électeurs handicapés aux bureaux de vote, dont la nécessité pour ces bureaux d'être situés, si possible, au rez-de-chaussée. En ce qui concerne la préparation des bulletins de vote pour les circonscriptions électorales, l'article 54.2 indique que la CEC garantit l'utilisation d'une technologie permettant aux électeurs ayant des problèmes de vue de remplir leur bulletin en toute indépendance. L'article 66.5 exige de la télévision publique qu'elle tienne compte, lorsqu'elle retransmet des informations d'une commission électorale, des problèmes des personnes malentendantes en assurant une traduction en langue des signes et/ou en utilisant une technologie spéciale appropriée. Ces éléments positifs tiennent compte des besoins spécifiques de certaines personnes handicapées.

59. L'article 51.1 (article 54.1 dans les amendements du 28 décembre 2009)³⁶ oblige la CEC à imprimer des bulletins dans des langues autres que le géorgien lorsque cela est nécessaire pour les populations locales. Cette disposition est positive. Le parlement devrait aussi envisager, lorsqu'il adopte une législation, de faciliter la participation de tous les groupes de la société aux élections en exigeant que les autres matériels électoraux, comme les manuels des commissions électorales de bureaux de vote et le Code, soient aussi imprimés dans les langues minoritaires.

Vote des militaires

60. L'article 16.3 porte sur la mise en place de bureaux de vote spéciaux, y compris dans des casernes. S'il est acceptable que la législation électorale prévoie des dispositions spéciales pour que les militaires puissent exercer leur droit de vote s'ils n'ont pas la possibilité de regagner leur domicile le jour du scrutin, cette disposition doit être formulée avec le plus grand soin, car le vote des militaires peut faire l'objet d'abus. Cette recommandation figure dans des avis précédents. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de nouveau d'accompagner d'une réserve la disposition selon laquelle le Code doit permettre et permet la mise en place de bureaux de vote spéciaux dans des casernes situées dans des régions éloignées de toute zone d'habitation en précisant expressément que cette mise en place est strictement exceptionnelle et que, dans la mesure du possible, les militaires devraient voter soit sur leur lieu de résidence, soit dans des bureaux de vote civils (situés à proximité de leur base)³⁷.**

Vote mobile

61. Le vote mobile ne devrait être autorisé que dans des conditions très strictes, de manière à éviter tout risque de fraude³⁸. Bien que l'article 11 dispose clairement que seules les personnes dans l'incapacité physique (pour des raisons de santé ou autres) de se rendre au bureau de vote peuvent être inscrites sur la liste électorale mobile, l'article 59.3 suppose que les autres électeurs qui « ne peuvent atteindre le bureau de vote » peuvent demander à être

³⁶ Ce décalage dans la numérotation des articles dans les amendements du 28 décembre 2009 devrait être supprimé pour veiller à ce qu'aucun article ne soit omis lors de la traduction et à ce que les numéros correspondent.

³⁷ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rév), I. 3.2.2. xi.

³⁸ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rév), I. 3.2. vi.

inscrits sur la liste mobile jusqu'à deux jours avant les élections. Le caractère vague de cette disposition risque de donner lieu à des abus. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de réviser l'article 59.3 pour clarifier la question des personnes pouvant demander à utiliser l'urne mobile, conformément aux dispositions de l'article 11. Le vote mobile ne devrait être autorisé que pour les personnes hospitalisées, malades ou atteintes d'un handicap physique qui sont dans l'impossibilité de se rendre dans un bureau de vote.**

Procédures de vote

62. L'article 49.9 dispose qu'« afin de renforcer la confidentialité du vote, il est interdit de prendre des photos ou de faire des enregistrements vidéos dans l'isoloir ». La contribution de cette disposition à la tenue d'élections libres et équitables est évidente et positive. Cela étant, l'article 49.6.e autorise l'utilisation de la vidéosurveillance et de l'enregistrement vidéo dans le but de prévenir des violations au cours de la procédure électorale et d'y faire face grâce à ce qu'il est convenu d'appeler « l'œil vidéo ». Cette disposition est problématique. Même s'il ne porte pas atteinte au secret du vote, l'usage d'appareils d'enregistrement dans les bureaux de vote peut donner l'impression contraire et peut aussi intimider certains électeurs. En tant que telle, cette disposition risque d'avoir un effet dissuasif sur le droit de vote, pouvant déboucher sur l'intimidation, la peur et la coercition. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de supprimer entièrement l'article 49.6.e. Compte tenu des dispositions relatives à l'observation et des initiatives prises pour garantir la transparence de la procédure de vote, le but déclaré de cette disposition, à savoir prévenir les violations électorales, ne saurait se justifier.**

Détermination des résultats

63. Les articles 60 à 63 comprennent des dispositions précises sur l'ouverture des urnes, la détermination des résultats du scrutin, l'élaboration des procès-verbaux et la consolidation des résultats. La manière dont les bulletins placés dans des urnes mobiles sont évalués soulève toutefois des préoccupations.

64. L'article 61.4 exige que tous les bulletins placés dans une urne mobile soient invalidés si leur nombre est supérieur au nombre de signatures figurant sur la liste électorale supplémentaire. Le principe de proportionnalité ne serait pas respecté si 100 bulletins de vote placés légitimement et valablement dans une urne mobile étaient invalidés au seul motif qu'un bulletin supplémentaire se trouve dans l'urne. Il serait sans doute préférable d'inscrire dans le procès-verbal toute différence dans le nombre de bulletins glissés dans une urne mobile, ce qui permettrait de conserver des éléments de preuve qui pourraient être examinés ultérieurement au cas où il existerait une possibilité mathématique qu'un bulletin supplémentaire glissé dans l'urne mobile modifie le résultat. De plus, en l'absence de dispositions analogues permettant d'invalider des urnes ordinaires (article 61.4), cette disposition équivaut à traiter différemment les électeurs qui doivent utiliser une urne mobile. **Compte tenu des garanties prévues à l'article 59.4 et 8, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de supprimer cette disposition.**

Publication des résultats

65. L'article 64³ porte sur le procès-verbal des résultats du scrutin dans une circonscription établi par la CED. Il n'exige pas expressément que le procès-verbal de la CED donne des informations sur tous les bureaux de vote relevant de la CED. Si cette dernière est tenue de fournir des exemplaires des procès-verbaux des CEBV, **la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de revoir et, au besoin, de modifier l'article 64³ pour veiller à ce que la CED rédige un procès-verbal comprenant les résultats de toutes les commissions électorales de bureaux de vote de la circonscription qui fera partie**

intégrante de son propre procès-verbal, permettant ainsi aux partis et aux observateurs de vérifier les résultats.

66. L'article 64⁴.4 dispose que « la CEC prend les dispositions nécessaires pour afficher les résultats des procès-verbaux sur son site web ». Il convient de se féliciter de ce mécanisme transparent qui permet aux observateurs et aux partis politiques de vérifier l'exactitude des résultats et des données agrégés. Dans des avis antérieurs, la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont recommandé la publication par la CEC des résultats préliminaires par bureau de vote dès leur réception par les CED. D'après les autorités, la CEC suit déjà cette recommandation.

Invalidation des résultats

67. Les dispositions relatives à l'invalidation des résultats électoraux devraient être précisées. En effet, des insuffisances dans ce domaine sont apparues lors d'élections passées³⁹. Une partie de cette confusion est due au fait qu'il incombe apparemment à la CED d'invalider des résultats, conformément aux articles 34.2, 38.2 et 64³.4. Cela étant, l'article 105.12 semble aussi étendre en partie cette prérogative à la CEC. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de revoir en profondeur et de modifier tous les articles relatifs à l'invalidation des résultats électoraux pour en garantir la clarté et la cohérence et de charger expressément la CEC de l'invalidation des résultats. Il est également recommandé que ces articles précisent les conditions dans lesquelles les élections, ou une partie, peuvent ou doivent de nouveau se tenir. De plus, si les cas d'invalidation éventuelle peuvent relever des commissions électorales en première instance, il est recommandé de prévoir la possibilité de saisir un tribunal compétent⁴⁰.**

68. L'article 125.1 dispose : « Une commission électorale de district peut annuler les résultats dans une circonscription électorale en cas de violation flagrante de la présente loi ». Cela revient à accorder aux CED un pouvoir d'appréciation exceptionnel pour annuler une élection dans une circonscription, car la question de savoir si la loi a fait l'objet d'une violation flagrante est subjective. **La Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent de revoir cette disposition ainsi que le texte similaire de l'article 105.12.** Dans son Code de bonne pratique, la Commission de Venise conseille d'habiliter une commission électorale à « annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat », c'est-à-dire modifier la répartition des sièges⁴¹. De plus, les articles 125.2 et 105.12 permettent d'invalider des résultats dans une circonscription si le nombre de bulletins non valables est supérieur à la moitié du nombre total d'électeurs. Cette invalidation risque d'être beaucoup trop large, car elle pourrait avoir des conséquences pour les circonscriptions dans lesquelles aucune différence n'est observée simplement parce que d'autres circonscriptions du même district se sont heurtées à de graves problèmes.

Recomptage des bulletins

69. L'article 29.1.m autorise la CEC à demander que les bulletins d'un bureau de vote soient recomptés. Toutefois, ni l'article 29.1.m ni une autre disposition du Code ne prévoit de critère à cet effet. **Il est recommandé de modifier le Code pour indiquer les conditions dans lesquelles un nouveau comptage se justifie. Il est aussi recommandé de préciser dans**

³⁹ Rapport final du BIDDH/OSCE sur les élections législatives géorgiennes, partie 2, 28 mars 2004, page 23, pour une explication détaillée de la décision de la CEC concernant les circonscriptions de Khuol et de Kobuleti.

⁴⁰ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, II.3.3.

⁴¹ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, II.3.3.e ; voir également la Cour européenne des droits de l'homme, *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, requête n° 18705/06, 8 avril 2010, concernant des cas de violation flagrante pouvant justifier l'annulation des résultats même en l'absence d'effet avéré sur le résultat.

le Code les procédures à suivre lors de ce nouveau comptage. Il est en outre recommandé de prévoir dans le Code un délai raisonnable à cet effet et de porter ce délai à la connaissance des acteurs intéressés, y compris des observateurs accrédités.

PROTECTIONS JURIDIQUES

Observations générales

70. Des avis conjoints et des rapports finaux antérieurs de missions d'observation électorale ont largement porté sur les insuffisances du Code en matière de recours. Des recommandations ont été formulées pour favoriser des procédures simples, compréhensibles et transparentes permettant des recours effectifs et le règlement des contentieux électoraux devant un tribunal impartial lors d'une audition équitable et publique. Les amendements du 28 décembre 2009 modifient les articles applicables sans toutefois les améliorer sensiblement en dehors de l'allongement de certains délais. Le Code doit donc encore être amélioré dans ce domaine. Si les recommandations antérieures ne sont pas réitérées, les amendements du 28 décembre 2009 justifient certaines observations supplémentaires.

Recours concernant le scrutin

71. L'article 64 et le nouvel article 64¹ définissent la procédure permettant de faire recours au sujet du vote et du décompte. Ces articles exigent qu'un « recours » présenté à une commission électorale de bureau de vote soit immédiatement enregistré et qu'un récépissé soit remis au plaignant (article 64.1). Les délais pour faire recours peuvent cependant être très stricts. L'article 64^{1.1} exige que les recours liés au scrutin soient faits avant « la fermeture de l'urne » et que les recours relatifs aux procédures de décompte soient faits « entre le moment de l'ouverture de l'urne et la rédaction du procès-verbal final ». S'il faut se féliciter de la diligence avec laquelle les contentieux électoraux sont réglés, des délais aussi stricts peuvent décourager certaines plaintes légitimes, en particulier celles concernant les procédures de vote qui n'apparaissent qu'après le scrutin. **Il est recommandé de revoir ces délais pour qu'il soit possible de faire directement recours devant la commission électorale de bureau de vote jusqu'à l'achèvement des procès-verbaux.**

72. L'article 64.2 précise les renseignements qui doivent être donnés lorsqu'un « recours » est fait devant une commission électorale de bureau de vote. Si l'article 64^{2.5} dispose que les recours non accompagnés de toutes les données requises ne sont pas examinés, il existe une procédure de correction et de nouvelle présentation de ces recours (articles 64^{2.2}, 3, 4). La possibilité de corriger les erreurs et de faire de nouveau recours est positive. Elle exige cependant que les corrections soient faites « selon les modalités définies par l'agent de la commission électorale ». Pour garantir l'objectivité et l'équité dans l'application de cette disposition, **la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE recommandent que les amendements soient accompagnés de directives précises quant à la procédure de correction au lieu de laisser cette décision à l'appréciation du membre de la commission électorale compétente. De plus, l'article 17.6 pourrait être modifié pour exiger que les décisions prises à la suite de recours, en particulier celles de CED et de la CEC, figurent dans un rapport au parlement.**

Sanctions administratives

73. Les amendements du 28 décembre 2009 comprennent de nouveaux articles : 126¹⁸ à 126³². Ces articles précisent les amendes imposées pour une série d'infractions électorales. Bien que ces dispositions cherchent à garantir l'objectivité et la transparence des sanctions en cas de violations électorales, il est recommandé de revoir périodiquement chaque sanction pour en garantir la proportionnalité.

OBSERVATIONS FINALES

74. Dans l'ensemble, les amendements apportés au Code électoral de la Géorgie en décembre 2009 et en mars 2010 constituent un progrès. Il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de dispositions du Code actuel soulèvent de graves préoccupations ou des questions, car le texte du Code est ambigu ou peu clair dans certains domaines. Citons par exemple les restrictions par trop rigoureuses à la capacité électorale active et passive des citoyens ; la formation de circonscriptions électorales compromettant le principe de l'égalité du suffrage ; l'absence de disposition permettant à des candidats indépendants de se présenter ; la condition de résidence excessive imposée aux candidats à des élections locales et les insuffisances de la procédure de recours.

75. Comme le BIDDH/OSCE l'a recommandé dans son rapport final du 21 mai 2008 sur les élections législatives en Géorgie, au lieu d'adopter de nouveaux amendements au Code actuel, le Parlement géorgien pourrait adopter un nouveau Code à brève échéance, et au plus tard un an avant les prochaines élections nationales. Cette initiative constructive pourrait contribuer à systématiser et à simplifier les dispositions et supprimer les ambiguïtés et les incohérences que présentent divers articles, lesquelles sont probablement dues aux fréquents amendements apportés ces dernières années. Ce nouveau Code pourrait tenir compte des recommandations passées et actuelles du BIDDH/OSCE et de la Commission de Venise. Une procédure ouverte et transparente de consultation avec les principales parties prenantes, afin de dégager un vaste consensus, serait probablement la meilleure manière de procéder.

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