



Strasbourg, Varsovie, le 14 mars 2016

CDL-AD(2016)003

Avis Commission de Venise n° 834 / 2016
Avis OSCE/ODIHR n° : ELE-Georgia/284/2016

Or. angl.

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

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

AVIS CONJOINT

SUR DES AMENDEMENTS AU CODE ÉLECTORAL

DE LA GÉORGIE

DU 8 JANVIER 2016

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 54^e réunion (Venise, 10 mars 2016)**

**et par la Commission de Venise
à sa 106^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016)**

sur la base des commentaires de

M. Manuel GONZALEZ OROPEZA (membre suppléant, Mexique)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
Mme Kseniya DASHUTINA (experte, OSCE/BIDDH)

I. Introduction

1. M. Konstantin Korkelia, ambassadeur, représentant permanent de la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe, a demandé, dans des courriers du 14 janvier 2016 et du 22 janvier 2016, au nom des autorités géorgiennes, un avis de la Commission de Venise sur deux lois organiques ([CDL-REF\(2016\)001](#) et [CDL-REF\(2016\)005](#)) portant modification de la loi organique géorgienne sur le « Code électoral de la Géorgie » ([CDL-REF\(2016\)004](#))¹.
2. Le directeur de la Commission de Venise a confirmé, par courriers datés du 19 janvier 2016 et du 16 février 2016, que la Commission de Venise était prête à examiner les amendements et a proposé que la Commission rédige l'avis conjointement avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) étant donné que les deux institutions coopèrent régulièrement sur le sujet de la législation électorale.
3. Le présent avis conjoint a été rédigé en réponse aux demandes susmentionnées. La loi organique géorgienne portant modification du Code électoral sur le redécoupage des circonscriptions uninominales ([CDL-REF\(2016\)001](#)) a été adoptée par le parlement le 23 décembre 2015 et est entrée en vigueur le 8 janvier 2016. La loi organique géorgienne portant modification du Code électoral sur le seuil nécessaire pour élire des députés au scrutin majoritaire ([CDL-REF\(2016\)005](#)) a été adoptée par le parlement le 24 décembre 2015 et est entrée en vigueur le 29 décembre 2015.
4. Une délégation composée d'experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a participé à une visite de travail à Tbilissi du 15 au 18 février 2016. Elle a rencontré le Président du Parlement, des représentants des partis parlementaires et non parlementaires, de la Commission électorale centrale (CEC), de l'administration présidentielle et de la société civile ainsi que des organisations internationales travaillant dans le domaine électoral en Géorgie.
5. Le présent avis ne porte que sur les amendements soumis pour examen qu'il analyse au regard des obligations et des normes internationales pertinentes, en particulier celles du Conseil de l'Europe et des engagements de l'OSCE, ainsi que des bonnes pratiques d'autres Etats participants de l'OSCE et Etats membres du Conseil de l'Europe. Il renvoie aussi aux recommandations correspondantes formulées dans des avis conjoints antérieurs de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise et à des rapports antérieurs de missions d'observation en Géorgie² de l'OSCE/BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

¹ Code électoral au 27 octobre 2015.

² - Avis conjoint sur le projet de code électoral de la Géorgie ([CDL-AD\(2011\)043](#)) ;
- Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie tel que modifié jusqu'en mars 2010 ([CDL-AD\(2010\)013](#)) ;
- Avis conjoint sur le Code électoral de Géorgie tel qu'amendé en juillet 2008 ([CDL-AD\(2009\)001](#)) ;
- Avis conjoint sur le Code électoral de Géorgie tel qu'amendé au 24 juillet 2006 ([CDL-AD\(2006\)037](#)) ;
- Avis conjoint sur le Code électoral de Géorgie tel qu'amendé au 23 décembre 2005 ([CDL-AD\(2006\)023](#)) ;
- Avis sur le Code électoral unifié de Géorgie tel qu'amendé le 14 août 2003 ([CDL-AD\(2004\)005](#)) ;
- Avis sur le Code électoral unifié de la Géorgie ([CDL-AD\(2002\)009](#)) ;
- [Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 21 mai 2008](#) (en anglais) ;
- [Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 1^{er} octobre 2012](#) (en anglais) ;
- [Rapport final de l'équipe d'experts électoraux de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives partielles du 27 avril 2013](#) (en anglais) ;
- Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, observation des élections législatives en Géorgie (1^{er} octobre 2012) [Rapport d'observation d'élection](#) (Doc. 13068).

6. L'avis conjoint repose sur une traduction en langue anglaise des amendements initiaux en géorgien communiquée par les autorités géorgiennes. La version anglaise du Code électoral au 27 octobre 2015 a été fournie par la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES).

7. Compte tenu de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise tiennent à préciser que le présent avis ne préjuge en rien des éventuelles recommandations ou observations écrites ou orales relatives à la législation correspondante qu'ils pourront formuler ultérieurement.

8. Le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 54^e réunion (Venise, 10 mars 2016) et par la Commission de Venise à sa 106^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2016).

II. Résumé

9. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise prennent note avec satisfaction les amendements relatifs au redécoupage des circonscriptions uninominales et au seuil nécessaire pour élire les députés au scrutin majoritaire. Les amendements relatifs au redécoupage des circonscriptions représentent un progrès notable dans la perspective d'élections respectant notamment le principe du suffrage égal. Il a en grande partie été remédié aux variations que présentait le nombre d'électeurs des circonscriptions, qui portaient atteinte au principe du suffrage égal, conformément aux recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise au vu du paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et d'autres obligations et normes internationales.

10. Il n'en reste pas moins que le Code électoral gagnerait à être révisé pour garantir l'effectivité de ces nouvelles dispositions dans le strict respect des engagements de l'OSCE et des autres obligations et normes internationales. C'est ainsi que les amendements ne prévoient pas de méthode particulière pour la création de circonscriptions conformes aux spécifications des lignes directrices générales de l'article 110(1) du Code électoral, ne précisent aucun critère pour les variations autorisées du nombre d'électeurs et ne traitent pas suffisamment la question des réexamens futurs des limites de circonscriptions.

11. Malgré la réduction des variations du nombre d'électeurs, la manière dont le découpage a été entrepris et géré par le gouvernement a suscité de vives inquiétudes. De nombreux acteurs du processus électoral en particulier ont critiqué les étapes initiales de création des circonscriptions, y voyant un manque de transparence, d'impartialité et de large consensus. Les étapes suivantes de la consultation sur le découpage proposé ont pâti du désintérêt des parties prenantes, ce qui a encore pesé sur le caractère participatif du processus.

12. Si la législation fixe les limites des 73 circonscriptions uninominales, les 30 circonscriptions des quatre plus grandes villes ne sont pas encore délimitées avec précision. Cette tâche relève de la CEC. Alors que la législation a été adoptée près d'un an avant les prochaines élections législatives, prévues en octobre 2016, le processus est incomplet. Il reste peu de temps pour achever le redécoupage des circonscriptions et veiller à ce que tous les candidats potentiels ainsi que les électeurs soient suffisamment informés de l'ensemble des changements.

13. Compte tenu de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise formulent les recommandations clefs ci-après dans un souci d'amélioration du Code électoral :

A. veiller à ce que les dispositions fondamentales, découpage des circonscriptions compris, soient finalisées pas moins d'un an avant une élection ;

B. définir dans la loi la méthode de répartition des circonscriptions uninominales (si elles sont maintenues après les élections législatives à venir) et fixer un calendrier précis pour toute révision future de l'ensemble des limites de circonscriptions ;

C. préciser dans la loi l'écart maximal autorisé entre les circonscriptions électorales et la justification de tout cas exceptionnel ;

D. garantir une large consultation pour renforcer la confiance du public dans le processus de découpage, conformément aux obligations, aux normes et aux bonnes pratiques internationales, ce qui pourrait comprendre la mise en place d'une commission indépendante ad hoc ou permanente chargée du découpage des circonscriptions électorales.

14. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont disposés à aider les autorités à améliorer le cadre juridique relatif aux élections et à l'aligner plus avant sur les engagements de l'OSCE et les normes du Conseil de l'Europe.

III. Analyse et recommandations

A. Contexte

15. La loi organique portant modification du Code électoral sur le redécoupage des circonscriptions découle d'une décision de la Cour constitutionnelle du 28 mai 2015 référencée dans la note explicative de la loi organique et axée sur la compatibilité du redécoupage des anciennes circonscriptions uninominales pour la composante majoritaire avec la Constitution³. Il est pris note dans le présent avis de la décision de la Cour constitutionnelle selon laquelle les paragraphes 1 et 2 de l'article 110 du Code électoral sont en contradiction avec l'article 14 et le paragraphe 1 de l'article 28 de la Constitution et donc contraires au principe du suffrage égal.

16. Ces dernières années, la refonte du système électoral pour passer d'un système mixte de représentation proportionnelle et majoritaire à un système entièrement proportionnel a fait l'objet d'intenses discussions entre les acteurs du processus électoral en Géorgie. Les partis de l'opposition et les représentants de la société civile sont d'une manière générale favorables à une modification immédiate du système électoral. Si la coalition au pouvoir y est aussi favorable, elle a jugé que le temps manquait pour la concrétiser avant les prochaines élections législatives prévues en octobre 2016. Des projets d'amendements à la Constitution sur le passage à un système entièrement proportionnel ont été présentés mais n'ont pas été adoptés par le parlement⁴. Les élections législatives de 2016 auront donc lieu dans le cadre du système mixte existant avec des circonscriptions uninominales redécoupées.

B. Stabilité du droit

17. A la suite de la décision de la Cour constitutionnelle, il a fallu procéder au découpage des circonscriptions uninominales. Les amendements au Code électoral sur le redécoupage des circonscriptions prévoient deux étapes. La législation fixe les limites et le nombre d'électeurs de 43 des 73 circonscriptions uninominales. La CEC est chargée de répartir le nombre d'électeurs et de délimiter les 30 circonscriptions restantes situées dans les quatre plus grandes villes comprenant deux districts électoraux ou plus⁵.

³ Décision n° 1/3/547, publiée sur le site web de la Cour constitutionnelle géorgienne le 8 juin 2015. La version anglaise du jugement a été fournie par la Cour constitutionnelle le 2 mars 2016.

⁴ [CDL-REF\(2016\)003](#).

⁵ Sont comprises les villes de Tbilissi (22 circonscriptions), de Roustavi (2), de Koutaïssi (3) et de Batoumi (3).

18. Le découpage restant devrait être entrepris et finalisé en conformité avec une ordonnance de la CEC, dans le respect de la loi, avant le 1^{er} juin 2016. La CEC a en outre relevé lors de la visite des experts que les commissions électorales de circonscription auront jusqu'au 1^{er} juillet pour vérifier et officialiser le découpage des circonscriptions sous leur contrôle respectif. Alors qu'il est recommandé d'entreprendre tout redécoupage suffisamment en avance d'une élection, le présent redécoupage ne sera achevé que quelques mois avant les élections prévues en octobre 2016⁶.

19. L'adoption des amendements analysés moins d'un an avant les élections prévues et le délai très bref envisagé pour que la CEC procède au découpage des circonscriptions restantes sont préoccupants. Ces changements tardifs pourraient défavoriser certains partis politiques et candidats et donc être perçus comme politiquement biaisés. De plus, l'achèvement tardif du redécoupage risque de poser un problème, car il faut veiller à ce que les électeurs soient suffisamment informés des modifications de leurs circonscriptions électorales.

C. Découpage des circonscriptions uninominales

20. La loi organique géorgienne portant modification du Code électoral sur le redécoupage des circonscriptions tient compte des recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la formation des circonscriptions électorales conformément au principe du suffrage égal⁷.

21. D'après les chiffres figurant en annexe à la loi, l'écart par rapport à la clé de répartition ne dépasse pas 10 % dans 61 des 73 circonscriptions et 15 % dans les 12 autres circonscriptions. Le Code électoral exige que la taille des circonscriptions soit conforme aux normes internationales et que le nombre d'électeurs soit le même dans toutes les circonscriptions. Il ne comprend toutefois pas de règle claire pour le découpage des circonscriptions et ne définit aucun critère pour les écarts entre les circonscriptions électorales admissibles par la loi et la justification des cas exceptionnels⁸.

22. Les amendements visent à appliquer la décision de la Cour constitutionnelle d'après laquelle les circonscriptions électorales devraient être découpées de sorte à respecter le principe du suffrage égal. De plus, les amendements visent à répondre à des recommandations de longue date de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH⁹. Le

⁶ Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que les « éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection » (II. 2. b). Voir également la Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, adoptée par le Conseil des élections démocratiques à sa 15^e réunion (Venise, 15 décembre 2005) et par la Commission de Venise à sa 65^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2005 ; [CDL-AD\(2005\)043](#)).

⁷ Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 25b) et le paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 qui dispose que les Etats participants « garantiront un suffrage universel et égal aux citoyens majeurs ». Voir également le paragraphe 21 de l'Observation générale n° 25 de 1996 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies selon lequel « [l]e découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants ». Voir également le Code de bonne conduite en matière électorale, I. 2.2 : « L'égalité de la force électorale : les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions. [...] iv. 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 (protection d'une minorité concentrée, entité administrative à faible densité de population) ».

⁸ Article 110(3) du Code électoral.

⁹ Voir par exemple le dernier avis conjoint sur le projet de Code électoral de Géorgie (CDL-AD(2011)043), paragraphes 16-20 ; extraits : « La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de modifier le Code pour que les circonscriptions électorales uninominales présentent un nombre d'électeurs égal ou similaire. Le Code devrait préciser la manière dont les circonscriptions électorales doivent être établies pour tous les types d'élections, ainsi que les critères spécifiques qui doivent être appliqués et respectés. Il devrait exiger

découpage ne semble reposer que sur le nombre d'électeurs. Les différences entre le nombre d'électeurs des circonscriptions, qui portaient auparavant atteinte au principe du suffrage égal, ont en grande partie été supprimées. Cela étant, les amendements ne fixent pas de méthode claire de découpage des circonscriptions, ni de procédure décisionnelle spécifique permettant à la CEC de décider du découpage des circonscriptions qui relèvent de sa compétence¹⁰. De plus, la façon dont les districts municipaux précédemment utilisés pour découper les circonscriptions uninominales ont été fusionnés et répartis n'est pas claire. Les acteurs du processus électoral se sont aussi inquiétés du fait que d'autres éléments importants, comme les divisions municipales existantes ainsi que les facteurs historiques, géographiques et démographiques, ont été négligés et ont indiqué que le processus pourrait servir à atteindre des objectifs politiques à court terme (découpage abusif des circonscriptions).

23. De plus, lors de la visite des experts, la manière dont le découpage a été fait et géré par le gouvernement a soulevé de vives préoccupations. De nombreux acteurs du processus électoral en particulier ont critiqué les phases initiales de création des circonscriptions en raison du manque de transparence, d'impartialité et de participation¹¹. Les étapes suivantes de la consultation sur le découpage proposé ont pâti du désintérêt des parties prenantes, ce qui a encore pesé sur le caractère participatif du processus, contrairement aux engagements de l'OSCE et aux bonnes pratiques internationales.

24. Le Code de bonne conduite en matière électorale recommande la création d'une commission indépendante chargée du découpage des circonscriptions électorales. La coalition au pouvoir n'a ni engagé un processus consultatif étendu ni réuni une commission indépendante pour découper les circonscriptions, d'où un déficit de transparence et une confiance du public moindre dans l'impartialité du processus¹².

25. De plus, si la loi dispose que la CEC réexamine régulièrement le découpage des circonscriptions relevant de sa responsabilité, elle ne précise pas la périodicité de l'examen des circonscriptions uninominales restantes et globalement, le calendrier de réexamen n'est pas suffisamment réglementé¹³.

26. S'il n'est pas possible à ce stade de savoir quels seront les effets, le découpage des circonscriptions uninominales dans les zones de forte concentration de minorités devrait garantir le respect des droits des minorités nationales. Les limites ne devraient pas être modifiées dans le but de diluer ou d'exclure la représentation des minorités.

D. Seuil de la composante majoritaire du système électoral

l'indépendance et l'impartialité des responsables de la délimitation des circonscriptions. Le processus de délimitation devrait être transparent et s'inscrire dans le cadre de vastes consultations publiques. Le Code devrait aussi prévoir un examen périodique des circonscriptions qui tienne compte des changements démographiques. »

¹⁰ Point 3.3 des engagements actuels en faveur d'élections démocratiques dans les pays participants de l'OSCE, BIDDH, Varsovie, octobre 2003 : Lorsque cela est nécessaire, le redécoupage des circonscriptions électorales doit se faire conformément à un calendrier prévisible et suivant une méthode prévue par la loi ; il doit refléter les chiffres fiables d'un recensement ou d'un registre électoral. Le redécoupage doit aussi être effectué bien avant les élections, s'appuyer sur des propositions transparentes et permettre l'information et la participation de la population.

¹¹ Le paragraphe 5.8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 indique que les lois sont adoptées au terme d'une procédure publique.

¹² Le Code de bonne conduite en matière électorale dispose que cette « commission [devrait comprendre] de préférence un géographe, un sociologue, une représentation équilibrée des partis et, le cas échéant, des représentants des minorités nationales » (I. 2.2.2.vii).

¹³ D'après le Code de bonne conduite en matière électorale, « [a]fin d'éviter la géométrie électorale passive, une nouvelle répartition devrait avoir lieu au moins tous les dix ans, et de préférence hors des périodes électorales, ce qui limite les risques de manipulations politiques ». (Paragraphe 16 du rapport explicatif).

27. La loi organique géorgienne portant modification du Code électoral sur le système à scrutin majoritaire porte le seuil de 30 à 50 % pour déclarer un candidat vainqueur dans une circonscription uninominale, ce qui en fait un système à la majorité absolue. Le système électoral prévoyait précédemment que les députés des circonscriptions uninominales étaient considérés élus s'ils obtenaient plus de voix que tout autre candidat de la même circonscription, mais pas moins de 30 % du nombre total des suffrages exprimés. Si le candidat n'obtenait pas le nombre de voix requis, un deuxième tour devait être organisé entre les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix. La modification du seuil électoral a eu pour effet de porter le pourcentage de voix nécessaire pour qu'un candidat soit considéré élu au premier tour à 50 % des suffrages exprimés.

28. Le relèvement du seuil a été décidé suffisamment de temps avant les prochaines élections législatives et a été largement appuyé par les acteurs du processus électoral. Aucune préoccupation n'a été soulevée en ce qui concerne le pourcentage supplémentaire de voix nécessaires pour garantir une victoire électorale et la nécessité éventuelle d'un deuxième tour. De plus, même si cela risque d'accroître la charge de travail de la CEC et d'exiger davantage de ressources financières et humaines, le parlement devrait accorder à la CEC les ressources supplémentaires nécessaires.