



Strasbourg, le 24 juin 2024

CDL-AD(2024)010

Or. angl.

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

GÉORGIE

PROJET D'AVIS SUR LES SUITES DONNÉES

À

**L'AVIS CONJOINT DE LA COMMISSION DE VENISE ET DU BIDDH
SUR LE PROJET
D'AMENDEMENTS AU CODE ÉLECTORAL
ET AU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU PARLEMENT**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 80^e réunion (Venise, 20 juin 2024) et
adopté par la Commission de Venise
à sa 139^e session plénière
(Venise, 21-22 juin 2024)**

Sur la base des commentaires de

**M. Nicos ALIVIZATOS (Membre, Grèce)
M. Michael FRENDO (Membre, Malte)
Mme Katharina PABEL (Membre suppléant, Autriche)**

I. Introduction

1. Par lettre du 7 mars 2024, Mme Zanda Kalnina-Lukasevica, Présidente de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a sollicité un avis de la Commission de Venise sur les amendements au Code électoral et au Règlement du Parlement de Géorgie tels qu'adoptés par le Parlement géorgien le 20 février 2024 (« les amendements », [CDL-REF\(2024\)008](#)). Le présent avis fait suite à l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de Géorgie ([CDL-AD\(2023\)047](#)).

2. M. Nicos Alivizatos, M. Michael Frendo et Mme Katharina Pabel ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Étant donné que de larges consultations avaient été organisées les 15 et 16 novembre 2023 lors d'une visite en Géorgie, en préparation de l'avis initial, aucune visite supplémentaire dans le pays ni aucune consultation en ligne avec les autorités et les autres parties prenantes n'ont été organisées pour la préparation de cet avis de suivi.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des amendements. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis sur les suites données a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Les autorités de la Géorgie ont soumis leurs commentaires sur le projet d'avis le 30 mai 2024. L'avis a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 80^e réunion (Venise, 20 juin 2024) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

II. Contexte

6. Le 5 octobre 2023, le Parlement géorgien a adopté en 1^e lecture des projets d'amendements à la législation électorale qui concernaient uniquement la composition de la Commission électorale centrale (CEC) et l'élection du président de la CEC et de ses membres non partisans. Par la suite, le processus d'adoption a été suspendu, les projets d'amendements ont été envoyés à la Commission de Venise, et lors de sa 137^e session plénière (15-16 décembre 2023), la Commission de Venise a adopté l'Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de Géorgie ([CDL-AD\(2023\)047](#)), qui déclarait :

« 53. La Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent que l'objectif est d'éliminer au moins certaines des lacunes du cadre électoral actuel avant les prochaines élections législatives qui doivent se tenir en octobre 2024, mais ils regrettent que plusieurs recommandations en suspens n'aient toujours pas été suivies. Ceci est d'autant plus important que les bonnes pratiques internationales soulignent l'importance de la stabilité de la législation électorale et l'impact que des changements fréquents peuvent avoir sur la confiance du public. Des modifications fréquentes risquent en outre de semer la confusion parmi les électeurs, les partis et les candidats, et de compliquer l'application de la loi par les autorités électorales compétentes, ce qui peut entraîner des erreurs dans le processus électoral et, par conséquent, une méfiance à l'égard des organes élus. Une réforme plus complète pourrait prévenir ces risques et permettre un processus plus structuré et plus clair.

54. Les amendements proposés au code électoral et au règlement intérieur du Parlement concernent exclusivement la composition de la Commission électorale centrale (CEC) et l'élection de ses membres (non partisans) et de son président. Ils sont compliqués et

plutôt déroutants, notamment parce qu'ils comprennent des références croisées multiples et imprécises entre les deux sources de droit.

55. Le calendrier de la réforme actuelle n'est certainement pas idéal, car il concerne des éléments fondamentaux de la loi électorale - à savoir la composition des commissions électorales - et serait adopté moins d'un an avant une élection. D'un autre côté, il faut reconnaître que le processus d'adoption a été suspendu après la première lecture au Parlement afin que les conclusions de l'avis conjoint puissent être prises en compte, et que la réforme servirait au moins en partie à se conformer aux normes du patrimoine électoral européen et à mettre en œuvre les recommandations précédentes de la Commission de Venise et du BIDDH, en réintroduisant l'exigence d'une majorité qualifiée (3/5) pour l'élection/la nomination du président de la CEC et des membres (non partisans) et en renforçant ainsi l'indépendance et l'impartialité de la CEC. Cette évolution est, en principe, bienvenue ; en même temps, les amendements proposés sont insuffisants pour garantir un processus politique fondé sur le consensus, qui est crucial pour l'indépendance et l'impartialité de la CEC et pour la confiance du public dans cette institution.

56. A la suite d'un accord politique conclu le 19 avril 2021 entre la majorité et plusieurs partis d'opposition, des amendements importants - concernant notamment la composition de la CEC - ont été mis en œuvre en 2021 et ont été en principe accueillis favorablement par la Commission de Venise et le BIDDH. Entre-temps, une série d'autres amendements ont été adoptés qui s'éloignent de cet accord politique général. Selon la Commission de Venise et le BIDDH, les projets d'amendements actuels constituent un pas dans la bonne direction mais doivent être développés davantage.

57. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent :

- A. Modifier les projets d'amendements pour garantir la recherche d'un consensus sur la nomination/l'élection des membres non partisans et du président de la CEC ; cela pourrait impliquer d'exiger une majorité parlementaire des 2/3 en premier lieu et, en tout état de cause, un mécanisme anti-blocage qui favorise les majorités qualifiées, avant de recourir éventuellement aux majorités simples (ou absolues) comme solution ultime au blocage ; [paragraphe 29].
- B. Envisager d'allonger la durée limitée proposée entre les différentes étapes du mécanisme anti-démarrage ; [paragraphe 30].
- C. Transférer le pouvoir de nomination des membres non partisans et du président de la CEC du président du Parlement au président de la Géorgie ; [paragraphe 32].
- D. Exiger que toute décision du président du Parlement et du président de la Géorgie concernant la nomination, le rejet et la désignation d'un candidat au poste de membre ou de président de la CEC soit motivée ; [paragraphe 33-34].
- E. Supprimer du projet la suppression du vice-président élu parmi les membres de la CEC nommés par les partis d'opposition ; [paragraphe 36].
- F. Modifier les projets d'amendements en ce qui concerne le mandat des membres non partisans et du président de la CEC, afin de garantir que les nominations effectuées sur la base du mécanisme anti-blocage soient significativement limitées dans le temps et ne puissent pas être prolongées. [paragraphe 38].

58. La Commission de Venise et le BIDDH considèrent que la réintroduction proposée d'une exigence de majorité qualifiée pour l'élection/la nomination du président et des membres (non partisans) de la CEC est cruciale et urgente, et que le respect des recommandations clés ci-dessus justifierait, avec un soutien plus large, y compris de la part de l'opposition, une dérogation à l'adoption anticipée d'un an pour les prochaines élections législatives, requise par le principe de la stabilité de la loi électorale.

59. La Commission de Venise et le BIDDH réitèrent en outre leurs recommandations antérieures relatives à la composition des commissions électorales, à savoir :

- G. Garantir des qualifications plus élevées pour les membres de la CEC ; [paragraphe 40]
- H. Assurer la formation transparente de la Commission de sélection et sa composition diversifiée, impartiale et de bonne réputation, ainsi qu'un processus de nomination transparent et fondé sur le mérite pour les membres non partisans et le président de la CEC ; [paragraphe 41].
- I. Définir clairement et de manière restrictive les motifs pour lesquels les membres nommés par les partis peuvent être révoqués ; [paragraphe 42].
- J. Renforcer les critères, le recrutement et le processus de sélection des membres des organes électoraux de niveau inférieur (commissions électorales de district et commissions électorales de circonscription), afin de garantir, *entre autres*, des processus transparents et véritablement fondés sur le mérite pour la nomination de membres non partisans. [paragraphe 43].

60. Ces recommandations sont reprises dans l'ensemble du texte du présent avis conjoint. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH soulignent une fois de plus que plusieurs autres recommandations antérieures n'ont pas encore été suivies et restent valables.

61. Alors que la Géorgie s'emploie à faire progresser sa demande d'adhésion à l'Union européenne, le BIDDH et la Commission de Venise encouragent les autorités à utiliser cet élan pour renforcer le processus démocratique. Tous les États doivent considérer la démocratie comme un processus dynamique qui nécessite un dialogue soutenu, dans le cadre d'un processus parlementaire inclusif impliquant la société civile, et qui favorise un esprit de coopération entre toutes les parties prenantes dans l'intérêt du bien commun. »

7. Suite à l'adoption de l'avis conjoint, le Parlement géorgien a adopté les projets d'amendements sans aucun changement en 2^e lecture lors de la session plénière du 9 février 2024, et en 3^e et dernière lecture - dans le cadre d'une procédure accélérée - le 20 février 2024. Le 5 mars 2024, le Président de la Géorgie a opposé son veto aux amendements. Le 19 mars 2024, le Parlement géorgien a annulé le veto du Président, et le 25 mars, la loi sur les amendements a été signée par le Président du Parlement et est entrée en vigueur.

III. Analyse

A. Aspects procéduraux

8. La Commission de Venise a toujours estimé que toute modification réussie de la législation électorale devait s'appuyer au moins sur les trois éléments essentiels suivants :

- 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et qui tient compte des recommandations antérieures ;
- 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées ; et
- 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé.

9. A cet égard, la Commission de Venise a déclaré que « [s]i le processus de modification des règles électorales n'est pas suffisamment inclusif et transparent, c'est-à-dire si toutes les parties prenantes ne sont pas impliquées de manière appropriée, les nouvelles règles électorales

risquent d'être perçues comme visant davantage à favoriser les titulaires qu'à améliorer le système électoral »¹.

10. En ce qui concerne le processus législatif des amendements - désormais adoptés - au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de Géorgie, la Commission de Venise et le BIDDH ont déjà exprimé leurs préoccupations dans l'avis initial, à savoir que le processus « n'a pas garanti le consensus le plus large possible après des consultations publiques approfondies avec toutes les parties prenantes. Ils souhaitent rappeler que le cadre juridique pour la tenue des élections devrait reposer sur un consensus aussi large que possible entre toutes les parties participant à une élection et que tous les efforts devraient être faits pour parvenir à cette confiance partagée dans le processus ; en même temps, l'appropriation du processus ne peut se faire que par le dialogue entre toutes les parties prenantes animées d'un véritable désir de sauvegarder et de renforcer la démocratie géorgienne »².

11. Ces déclarations sont toujours valables, d'autant plus que les amendements ont été adoptés sans aucune modification, c'est-à-dire sans tenir compte des préoccupations soulevées par le Président de la Géorgie, plusieurs représentants de l'opposition et de la société civile, ainsi que par des organisations internationales, dont la Commission de Venise et le BIDDH. En outre, il convient de noter que les amendements ont été adoptés par 81 voix au Parlement (3^e lecture du 20 février 2024) et que le veto du Président a été annulé par 78 voix (le 5 mars 2024), alors que le Parlement est composé de 150 membres³. Dans ces conditions, la Commission de Venise ne peut pas conclure que les amendements ont été adoptés par un large consensus après des consultations publiques approfondies avec toutes les parties prenantes concernées et en tenant compte des recommandations antérieures.

B. Aspects de fond

1. Amendements concernant la composition de la Commission électorale centrale

12. Etant donné que les projets d'amendements examinés dans l'avis initial ont été adoptés sans aucun changement, l'évaluation précédente reste valable et la Commission de Venise réitère les commentaires et recommandations précédents relatifs à la composition de la CEC contenus dans l'avis initial.⁴ La Commission se réfère à nouveau au Code de bonne conduite en matière électorale, qui stipule que « [e]n l'absence d'une longue tradition d'indépendance de l'administration face au pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être créées, du niveau national au niveau du bureau de vote » afin de garantir que les élections se déroulent correctement, ou du moins de lever les soupçons sérieux d'irrégularité⁵.

13. Par conséquent, l'une des principales recommandations de l'avis initial⁶ visait à garantir la recherche d'un consensus sur la nomination/l'élection des membres non partisans et du président de la CEC. L'avis notait qu'une option pour y parvenir pourrait consister à exiger une majorité parlementaire des 2/3 en premier lieu et, en tout état de cause, un mécanisme anti-blocage qui favorise les majorités qualifiées, avant de recourir éventuellement à la majorité simple (ou absolue) comme solution ultime pour sortir de l'impasse. Les amendements

¹ Commission de Venise et BIDDH, Türkiye - Avis conjoint sur les modifications de la législation électorale par la loi n° 7393 du 31 mars 2022, [CDL-AD\(2022\)016](#), paragraphe 21.

² Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)047](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie, para. 15.

³ Article 37, paragraphe 2, de la Constitution.

⁴ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)047](#) Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie, paras. 16 et suivants, et la liste des recommandations aux paras. 57 et 59 (cité ci-dessus au paragraphe 6).

⁵ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), ligne directrice II 3.1.b.

⁶ Cité ci-dessus au para. 6.

concernant - ont introduit l'exigence d'une majorité qualifiée (3/5)⁷, mais avec un mécanisme anti-blocage qui prévoit la possibilité de deux tours de scrutin supplémentaires au cours desquels les candidats peuvent être élus à la majorité simple. L'avis souligne que cela est clairement « insuffisant pour garantir un processus politique fondé sur le consensus, qui est crucial pour l'indépendance et l'impartialité de la CEC et pour la confiance du public dans cette institution ». ⁸

14. Pendant et après le processus d'adoption de l'avis initial, les autorités ont fait observer que les règles introduites en juin 2021 - c'est-à-dire l'exigence d'une majorité des 2/3 et un mécanisme anti-blocage en plusieurs étapes⁹ - avaient échoué et que l'accord politique du 19 avril 2021, sur lequel ces règles étaient fondées, n'était plus pertinent. A cet égard, la Commission de Venise souligne qu'elle n'a pas recommandé une solution spécifique (telle que le règlement de juin 2021), mais qu'il appartient clairement aux autorités géorgiennes de trouver une solution appropriée, tant que l'objectif final de faciliter le consensus entre les acteurs politiques sur la composition et la direction de la CEC est atteint. La Commission réitère ses inquiétudes quant au fait que les amendements actuels ne suffisent pas à garantir cet objectif. Entre autres, le nouveau mécanisme anti-blocage pour combler les postes vacants¹⁰ comporte le risque que le parti au pouvoir puisse seul élire les membres (non partisans) et le président de la CEC.

15. La Commission de Venise tient à préciser que, si la garantie d'élections libres et équitables est une obligation contraignante en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ses recommandations sur la manière d'atteindre cet objectif fournissent des orientations, tout en laissant aux autorités le soin de trouver d'autres solutions adéquates conformes à ces normes, dans le plein respect de la souveraineté de la Géorgie¹¹.

2. Autres questions en suspens

16. L'avis initial soulignait que de nouveaux amendements à la législation électorale de la Géorgie seraient nécessaires « étant donné que toutes les recommandations précédentes de la Commission de Venise et du BIDDH n'ont pas été prises en compte ». Les questions législatives qui n'ont pas été traitées dans le cadre des réformes récentes concernent, entre autres, la délimitation des circonscriptions électorales, les conditions restrictives de résidence pour les candidats aux élections présidentielles et parlementaires et d'autres critères indus d'éligibilité des électeurs et des candidats, des aspects supplémentaires concernant la formation des commissions électorales, des dispositions relatives à l'utilisation abusive d'une position officielle à des fins de campagne électorale, des plafonds de dons élevés pour les campagnes électorales affectant l'égalité des chances, la poursuite de la réglementation et de la surveillance du financement des campagnes, la poursuite de l'élaboration de la réglementation des campagnes dans les médias, le renforcement du cadre de résolution des litiges électoraux afin de garantir un recours juridique efficace, des recomptages et des annulations, et des mesures visant à prévenir l'intimidation des électeurs. »¹²

⁷ En juin 2023, le quota parlementaire de 2/3 pour l'élection d'un candidat (tel qu'introduit en 2021) a été abaissé à la majorité simple, et le mandat de six mois pour les candidats élus à la majorité simple a été abrogé, tous les membres/présidents étant élus pour un mandat de cinq ans.

⁸ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)047](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie, para. 55.

⁹ Le mécanisme anti-blocage de l'article 12 du code électoral prévoit que si aucune majorité des deux tiers n'est atteinte au premier tour de scrutin, un deuxième (à nouveau les deux tiers), un troisième (les trois cinquièmes) et un quatrième (la majorité simple) sont possibles. Si le poste n'est toujours pas pourvu à l'issue de ce processus, la procédure de nomination recommence. Le mandat d'un membre de la CEC élu à moins des deux tiers est limité à six mois.

¹⁰ Article 211.1, paragraphe 7, du règlement intérieur du Parlement.

¹¹ Certaines déclarations ont été faites sur la question de la souveraineté : voir par exemple [Mamuka Mdinardze : Nous ne tiendrons pas compte des conclusions de la Commission de Venise ou de toute autre commission dirigée contre la Géorgie, ses élections démocratiques et sa souveraineté.](#)

¹² Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)047](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie, para. 52.

17. S'il est compréhensible que des réformes aussi vastes n'aient pas été engagées dans l'intervalle, moins d'un an avant les prochaines élections législatives d'octobre 2024, il est toutefois préoccupant qu'un certain nombre de recommandations importantes n'aient toujours pas été prises en compte et que les élections se tiendront à nouveau sur la base d'un cadre juridique qui présente encore un certain nombre de lacunes.

C. Stabilité de la loi électorale

18. Comme la Commission de Venise l'a déjà souligné dans l'avis initial ainsi que dans plusieurs avis précédents, « la loi électorale doit jouir d'une certaine stabilité, qui est un aspect crucial de la sécurité juridique ; d'une part, cette stabilité permet la compréhension des règles électorales par toutes les parties prenantes : les candidats, les électeurs, l'administration électorale, les observateurs, le public ; d'autre part, elle représente une garantie contre les manipulations politiques des partis »¹³. Le Code de bonne conduite en matière électorale précise que « la stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe ; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électorale est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin »¹⁴.

19. La pratique de la Géorgie consistant à modifier fréquemment la législation électorale risque de compromettre l'intégrité du processus électoral et les efforts actuels de l'Etat pour consolider la démocratie.. Elle risque en outre de semer la confusion parmi les électeurs, les partis et les candidats, et rend difficile l'application de la loi par les autorités électorales compétentes, ce qui peut entraîner des erreurs dans le processus électoral et, par conséquent, une méfiance à l'égard des instances élues. Étant donné qu'un certain nombre de recommandations spécifiques de la Commission de Venise et du BIDDH sont toujours en suspens, l'appel à une réforme plus complète et systémique de la loi électorale géorgienne, bien avant les élections, dans le cadre d'un processus de consultation inclusif, est donc réitéré. Il conviendrait de veiller à ce que cette future réforme réponde aux préoccupations restantes et aux recommandations en suspens, afin d'éviter des changements fréquents et de parvenir à la stabilité.

20. En outre, en ce qui concerne le calendrier des réformes électorales, le Code de bonne conduite en matière électorale¹⁵ recommande que les éléments fondamentaux du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne soient pas susceptibles d'être modifiés moins d'un an avant une élection, ou qu'ils soient inscrits dans la Constitution ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire. En référence à cette recommandation, la note explicative du code met en garde contre le fait que, lors de l'adoption d'amendements, « il faut veiller à éviter non seulement la manipulation au profit du parti au pouvoir, mais même la simple apparence de manipulation

¹³ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)047](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie, para. 45. Voir aussi, *entre autres*, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2022\)047](#), Avis conjoint sur des projets d'amendements au Code électoral et à la loi sur les associations politiques de citoyens, para. 28 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au code électoral de Géorgie, rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur de la Commission de Venise le 18 juin 2021, paras. 39- 43 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d' amendements au code électoral, paras. 23-24.

¹⁴ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), paragraphe 63 du rapport explicatif ; voir également les paragraphes 58 et 64-67.

¹⁵ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), ligne directrice II.2.b. Voir également la Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2005\)043](#) et (mutatis *mutandis*) CEDH, 8 juillet 2008, *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, n° 9103/04, paragraphe 88.

[...] Même lorsqu'il n'y a pas de manipulation, les changements paraîtront dictés par des intérêts politiques immédiats »¹⁶.

21. Des exceptions au principe d'un an sont admissibles s'il existe un large consensus sur la réforme. En outre, le principe « ne prime pas les autres principes du code » et il ne peut « être invoqué pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine électoral européen ni faire obstacle à la mise en oeuvre des recommandations des organisations internationales »¹⁷.

22. En l'espèce, les amendements concernent clairement des éléments fondamentaux de la loi électorale - à savoir la composition des commissions électorales, et ils ont été adoptés moins d'un an avant les prochaines élections législatives prévues pour octobre 2024. Cela dit, l'avis initial notait que la réintroduction proposée d'une exigence de majorité qualifiée pour l'élection/la nomination du président de la CEC et des membres (non partisans) était cruciale et urgente. Il concluait donc qu'une dérogation à l'adoption anticipée d'un an pour les prochaines élections législatives, requise par le principe de stabilité de la loi électorale, serait justifiée à condition que les principales recommandations formulées dans l'avis conjoint soient respectées et qu'elles bénéficient d'un soutien plus large, y compris de la part de l'opposition¹⁸. Ces deux conditions n'ont toutefois pas été remplies dans le cadre du processus d'adoption ultérieur.

IV. Conclusion

23. Le 5 octobre 2023, le Parlement géorgien a adopté en 1^e lecture des projets d'amendements à la législation électorale qui concernaient uniquement la composition de la Commission électorale centrale (CEC) et l'élection du président de la CEC et de ses membres non partisans. Par la suite, le processus d'adoption a été suspendu, les projets d'amendements ont été envoyés à la Commission de Venise et, lors de sa 137^e session plénière (15-16 décembre 2023), la Commission de Venise a adopté l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les projets d'amendements au code électoral et au règlement intérieur du Parlement de Géorgie, qui contenait six recommandations clés ainsi que plusieurs autres recommandations.

24. Suite à l'adoption de l'avis conjoint, le Parlement géorgien a adopté les projets d'amendements sans aucun changement en 2^e lecture lors de la session plénière du 9 février 2024, et en 3^e et dernière lecture - dans le cadre d'une procédure accélérée - le 20 février 2024. Le 5 mars 2024, le Président de la Géorgie a opposé son veto aux amendements. Le 19 mars 2024, le Parlement géorgien a annulé le veto du Président, et le 25 mars, la loi sur les amendements a été signée par le Président du Parlement et est entrée en vigueur.

25. Par lettre du 7 mars 2024, Mme Zanda Kalnina-Lukasevica, Présidente de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a sollicité un avis de la Commission de Venise sur les amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de Géorgie tels qu'adoptés par le Parlement géorgien. Le présent avis est un avis sur les suites données à l'avis initial de décembre 2023 susmentionné.

26. La Commission de Venise est très préoccupée par le fait qu'aucune de ses recommandations n'a été prise en compte par les autorités géorgiennes, même partiellement. La Commission souligne une fois de plus que les amendements - désormais adoptés - sont clairement insuffisants pour garantir un processus politique fondé sur le consensus, qui est crucial pour l'indépendance et l'impartialité de la CEC et pour la confiance du public dans cette institution. L'une des principales préoccupations concerne le nouveau mécanisme anti-blocage pour

¹⁶ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), paragraphes 64-65.

¹⁷ Voir Commission de Venise, Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2005\)043](#), points II.1. et 2.

¹⁸ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)047](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie, para. 58.

pourvoir les postes vacants, qui prévoit la possibilité de deux tours de scrutin supplémentaires au cours desquels les candidats peuvent être élus à la majorité simple¹⁹, et qui comporte le risque que le parti au pouvoir puisse à lui seul élire les membres (non partisans) de la CEC et le président.

27. En outre, il est préoccupant que les modifications d'éléments aussi fondamentaux de la loi électorale aient été adoptées moins d'un an avant les prochaines élections législatives prévues en octobre 2024, ce qui est contraire au principe de stabilité de la loi électorale. Dans son avis initial, la Commission de Venise avait souligné qu'une dérogation à la règle de l'adoption anticipée d'un an pour les prochaines élections ne serait justifiée qu'à condition que les recommandations clés formulées dans cet avis soient respectées et qu'elles bénéficient d'un soutien plus large, y compris de la part de l'opposition. Or, ces deux conditions n'ont pas été remplies lors du processus d'adoption ultérieur. Il est frappant de constater qu'aucune des préoccupations soulevées par le Président de la Géorgie, plusieurs représentants de l'opposition et de la société civile, ainsi que par des organisations internationales telles que la Commission de Venise et le BIDDH, n'a été prise en compte dans ce processus.

28. Enfin, il est inquiétant de constater qu'un certain nombre de recommandations antérieures importantes n'ont toujours pas été prises en compte et que les élections se tiendront à nouveau sur la base d'un cadre juridique qui présente encore un certain nombre de lacunes. La Commission de Venise rappelle que les questions législatives qui n'ont pas été abordées lors des récentes réformes concernent, entre autres, la délimitation des circonscriptions électorales, les conditions restrictives de résidence pour les candidats aux élections présidentielles et parlementaires et d'autres critères indus concernant l'éligibilité des électeurs et des candidats, des aspects supplémentaires concernant la formation des commissions électorales, des dispositions relatives à l'abus de position officielle et des dispositions relatives à l'utilisation de l'argent des contribuables, des dispositions sur l'utilisation abusive d'une position officielle à des fins de campagne, des plafonds de dons élevés pour les campagnes électorales affectant l'égalité des chances, une réglementation et une surveillance plus poussées du financement des campagnes, une élaboration plus poussée de la réglementation des campagnes médiatiques, le renforcement du cadre de résolution des litiges électoraux afin de garantir un recours juridique efficace, des recomptages et des annulations, et des mesures visant à prévenir l'intimidation des électeurs.

29. En conclusion, la Commission de Venise réitère ses recommandations formulées dans l'avis initial, y compris l'appel général à une réforme plus globale - au lieu de changements fréquents et limités - qui réponde aux obligations et normes internationales et aux recommandations antérieures, et qui soit fondée sur un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées. La Commission de Venise réitère également ses déclarations finales dans l'avis initial : Alors que la Géorgie s'efforce de faire progresser sa demande d'adhésion à l'Union européenne, la Commission encourage les autorités « à utiliser cet élan pour renforcer encore le processus démocratique. Tous les Etats doivent considérer la démocratie comme un processus dynamique qui nécessite un dialogue soutenu, dans le cadre d'un processus parlementaire inclusif impliquant la société civile, et qui favorise un esprit de coopération entre toutes les parties prenantes dans l'intérêt du bien commun ».

30. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.

¹⁹ Article 211.1, paragraphe 7, du règlement intérieur du Parlement.