



Strasbourg, le 20 mars 2021

CDL-AD(2021)009

Avis n° 1019/2021

Or. angl.

Avis du BIDDH n° ELE-GEO/407/2020

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

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

GEORGIE

AVIS CONJOINT

SUR LE PROJET D'ARTICLE 79¹ DU CODE ELECTORAL

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 71^e réunion (en ligne, 18 mars 2021)
et adopté par la Commission de Venise
lors de la 126^e session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)**

sur la base des observations de

M. Nicos ALIVIZATOS (Membre, Grèce)
M. Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (Membre, Espagne)
M. Michael FRENDÓ (Membre, Malte)
M. Don BISSON (Expert, OSCE/BIDDH)

Opinion co-funded
by the European Union



I. Introduction

1. Par lettre du 24 décembre 2020, M. Archil Talakvadze, Président du Parlement de Géorgie, a demandé un avis urgent de la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (ci-après "Commission de Venise") et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après "OSCE/BIDDH") sur une modification du code électoral¹. Il a demandé que l'avis de la Commission soit disponible dans la semaine du 18 janvier 2021.

2. Le Bureau de la Commission de Venise s'est prononcé contre la procédure d'urgence pour deux raisons : l'absence d'une raison impérieuse d'urgence, ainsi que l'impossibilité - également due à la période des vacances - d'examiner les textes et d'organiser des consultations significatives pour que l'avis soit prêt dans le délai demandé. L'avis a donc été préparé selon la procédure ordinaire. Conformément à la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement avec l'OSCE/BIDDH.

3. Nicos Alivizatos, Josep Maria Castellà Andreu et Michael Frendo ont été les rapporteurs de la Commission de Venise. M. Don Bisson a été nommé expert juridique pour l'OSCE/BIDDH.

4. Les 11 et 12 février 2021, une délégation conjointe composée de M. Alivizatos, M. Castellà Andreu et M. Frendo au nom de la Commission de Venise, et de M. Bisson au nom de l'OSCE/BIDDH, accompagnée de M. Pierre Garrone et M. Gaël Martin-Micallef du Secrétariat de la Commission de Venise et de Mme Kseniya Dashutsina de l'OSCE/BIDDH, a participé à une série de réunions par vidéoconférence avec des membres de la commission électorale centrale, des représentants du ministère de la justice, de divers partis politiques de Géorgie, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres parties prenantes. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de ces réunions. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise remercient le Bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie pour l'excellente organisation de ces vidéoconférences.

5. Le présent avis conjoint a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions virtuelles des 11 et 12 février 2021. Après son examen et son approbation par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 71^e réunion (en ligne, 18 mars 2021), et un échange de vues avec M. Shalva Papuashvili, premier vice-président de la commission de l'éducation, de la science et de la culture du Parlement de Géorgie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 126^e session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021).

II. Champ d'application de l'avis conjoint

6. Le champ d'application du présent avis conjoint ne couvre que les révisions législatives officiellement soumises pour examen ("l'amendement"). Ainsi limité, l'avis conjoint ne constitue pas une révision complète et exhaustive de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les élections et les partis politiques en Géorgie.

7. Les recommandations qui en découlent sont fondées sur les normes, règles et pratiques internationales, comme par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) des Nations unies, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et ses protocoles additionnels, ainsi que les engagements pertinents de l'OSCE en matière de dimension humaine, et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise. Le cas échéant, ils font également référence à d'autres documents et sources de référence ainsi qu'aux recommandations pertinentes formulées dans des avis juridiques antérieurs publiés par l'OSCE/BIDDH et/ou la Commission de Venise.

¹ [CDL-REF\(2021\)002](#) ; voir [CDL-REF\(2021\)009](#).

8. Le présent avis conjoint est basé sur une traduction anglaise non officielle. Des erreurs de traduction peuvent en résulter.

9. Compte tenu de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise tiennent à préciser que le présent avis conjoint n'empêche pas l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise de formuler à l'avenir des recommandations ou des commentaires écrits ou oraux supplémentaires sur le projet de loi en question ou la législation connexe relative au cadre juridique et institutionnel régissant les partis politiques et la législation électorale en Géorgie.

III. Résumé

10. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise soulignent l'importance de la stabilité du droit électoral, qui est une condition préalable à la confiance du public dans les processus électoraux et implique que la législation électorale, et en particulier ses éléments fondamentaux, devraient toujours être modifiés bien avant les prochaines élections.

11. En outre, il convient de garder à l'esprit l'importance d'une législation qui respecte les obligations et les normes internationales, qui tient compte des recommandations préalables et qui est adoptée par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH rappellent également l'importance des engagements politiques des États à mettre pleinement en œuvre la législation électorale de bonne foi.

12. Si le droit de vote et d'éligibilité peut être soumis à un certain nombre de conditions, notamment la nationalité des personnes concernées, et si l'objectif de prévenir une éventuelle ingérence étrangère dans la vie politique intérieure peut justifier des dispositions restrictives, des paramètres clairs doivent être établis en droit. En particulier, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise estiment que les restrictions à la participation des étrangers à la vie politique nationale pourraient être limitées à la création de partis politiques, mais pas à leur adhésion.

13. En outre, la sanction consistant à radier la liste d'un parti en raison de la nationalité étrangère d'une personne agissant en tant que son dirigeant politique semble être une mesure disproportionnée car elle restreindrait indûment le droit d'être élu pour les candidats de la liste du parti visé et limiterait le droit des électeurs à choisir.

14. En outre, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise s'inquiètent de l'absence de critères clairs et objectifs de la notion de "dirigeant politique", qui peut conduire à une interprétation trop subjective et ambiguë de ce terme et donc à une insécurité juridique.

15. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH font également part de leurs préoccupations concernant la procédure de recours de l'article 79¹, notamment en ce qui concerne les catégories de demandeurs et les délais de recours. Sur ce dernier point, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise s'interrogent sur la brièveté des délais et sur la possibilité que les votes obtenus par un parti ou un bloc électoral qui serait radié risquent de ne pas être comptabilisés, ce qui aurait pour conséquence de gaspiller et d'annuler les votes des électeurs ayant exercé leur droit de vote de bonne foi.

16. Enfin, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont d'avis que l'amendement pourrait être perçu comme une législation *stricto sensu ad hominem*, une technique législative précédemment critiquée par la Commission de Venise.

17. En vue d'assurer le pluralisme politique et le bon fonctionnement des institutions démocratiques, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise font donc une **recommandation principale**, qui est de reconsidérer l'adoption de l'amendement proposé.

IV. Analyse

18. L'article 1 du projet de loi organique modifiant le code électoral de Géorgie prévoit une nouvelle disposition dans le code, qui se lit comme suit :

"Article 79¹. Responsabilité d'un sujet électoral pour la participation à une campagne de la personne agissant comme chef de parti, qui ne remplit pas les critères établis par la Constitution de Géorgie pour l'exercice du suffrage actif

1. Si une personne, qui ne remplit aucun des critères établis par la Constitution de Géorgie pour l'exercice du suffrage actif, participe à la campagne d'un parti ou d'un bloc électoral en tant que son dirigeant politique, l'enregistrement du parti ou du bloc électoral concerné est révoqué par le décret de la Commission électorale centrale (CEC).

2. Un parti ou un bloc électoral ou une organisation locale d'observation enregistrée a le droit de faire appel auprès de la CEC sur la question spécifiée au paragraphe 1 de cet article. Ledit recours déposé auprès de la CEC sera considéré comme irrecevable si plus de 2 jours calendaires se sont écoulés depuis le jour du vote. La CEC examine le recours dans un délai de 2 jours calendaires.

3. La décision de révoquer l'enregistrement d'un parti ou d'un bloc électoral conformément au premier paragraphe du présent article peut faire l'objet d'un recours par le même demandeur auprès du tribunal de la ville de Tbilissi dans les 2 jours calendaires suivant sa réception. Le tribunal examine l'appel dans un délai de 2 jours calendaires. La décision du tribunal de la ville de Tbilissi peut faire l'objet d'un appel par le demandeur concerné dans les 2 jours calendaires suivant la décision du tribunal, devant la cour d'appel, qui examine l'appel dans les 2 jours calendaires. La décision de la Cour d'appel est définitive et ne peut faire l'objet d'un appel.

4. La décision de la CEC de révoquer l'enregistrement d'un parti ou d'un bloc électoral entre en vigueur à l'expiration du délai de recours contre cette décision devant la ville ou la cour d'appel ou à partir du moment de la publication de la décision de la cour d'appel.

5. Si l'enregistrement d'un parti ou d'un bloc électoral est révoqué après son inscription sur le bulletin de vote ou après le jour du vote, les résultats des élections sont réconciliés sans tenir compte des votes obtenus par ce parti ou ce bloc électoral."

19. Le paragraphe 1 du nouveau projet d'article 79¹ établirait la responsabilité - sa radiation - pour un parti politique ayant permis à une personne agissant en tant que son dirigeant politique, qui ne remplit pas les critères établis par la Constitution pour l'exercice du droit de vote, de participer à sa campagne électorale.

20. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH souhaitent rappeler d'emblée le principe de la nécessité d'une stabilité du droit électoral. Ce principe est crucial pour garantir la confiance du public dans le processus électoral et pour exclure tout soupçon de manipulation du cadre législatif électoral, comme le souligne le Code de bonne conduite en matière électorale de la

Commission de Venise et comme le développe la Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral².

21. En outre, ils rappellent que toute modification réussie de la législation électorale devrait reposer au moins sur les trois éléments 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 la législation électorale de bonne foi. En particulier, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise soulignent qu'un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation du projet renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général.

22. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont donc constamment recommandé que les amendements au cadre juridique électoral soient adoptés bien avant les prochaines élections, ainsi que par un processus public et inclusif qui respecte les principes de légalité et de l'État de droit et qui permette une discussion significative et facilite le consensus des principales parties prenantes³.

23. En outre, la garantie du suffrage universel est reconnue comme un principe fondateur pour la conduite d'élections démocratiques, comme le prévoient l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 25(b) du PIDCP⁴. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne à cet égard que "le suffrage universel couvre à la fois les droits électoraux actifs (droit de vote) et passifs (droit d'éligibilité). Le droit de vote et d'éligibilité peut être soumis à un certain nombre de conditions [...]. Les plus courantes sont l'âge et la *nationalité*"⁵.

24. L'article 33 ("Droits des étrangers et des apatrides"), paragraphe 2, de la Constitution de Géorgie stipule que "l'État est habilité à imposer des restrictions aux activités politiques des citoyens d'autres États et des apatrides." En outre, le Code électoral de Géorgie stipule à l'article 45.4 (f) que "[t]out individu peut mener une campagne électorale et y participer, sauf [...] f) des étrangers et des organisations étrangères [...]". La peine pour participation à une campagne électorale en violation de la loi est fixée à 2 000 GEL (environ 497€) en vertu de l'article 79 du code électoral.

25. Comme le soulignent les lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques⁶, "l'article 16 de la CEDH permet aux États de restreindre davantage les étrangers que les nationaux en ce qui concerne leurs activités politiques au titre des articles 10 et 11 de la CEDH, telles que la création de partis politiques et la participation à ceux-ci". Toutefois, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a fait valoir que l'article 16 reflète une compréhension dépassée du droit international [...] dans le contexte spécifique de l'affaire Perinçek, qui concernait le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la CEDH "sans considération de frontières" et que, par conséquent, "aucune distinction ne pouvait être établie

² Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#)), II.2 ; Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral ([CDL-AD\(2005\)043](#)).

³ Paragraphe 5.8 du [document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#), qui exige "une législation, adoptée à l'issue d'une procédure publique". Voir Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit ([CDL-AD\(2016\)007rev](#)), II.A.5, page 13, et II.B.4, page 16.

⁴ [PIDCP](#), article 25(b).

⁵ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#)), I.1.1, Rapport explicatif, I.1.1.

⁶ OSCE/BIDDH - Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques - Deuxième édition ([CDL-AD\(2020\)032](#)), Partie IV, 7 c, paragraphe [149](#).

entre les nationaux et les étrangers quant à son exercice"⁷. En même temps, la Cour a également estimé que l'article 16 devait être interprété comme n'autorisant que des restrictions aux "activités" qui affectent directement le processus politique. En outre, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa Recommandation 799 (1977), a recommandé que les restrictions actuellement autorisées par l'article 16 en ce qui concerne l'activité politique des étrangers soient exclues⁸. Bien que ces recommandations ne soient pas juridiquement contraignantes, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH estiment, dans les lignes directrices conjointes, que si la possibilité pour les étrangers de créer des partis politiques peut être limitée en vertu de l'article 16, elle ne devrait pas être appliquée pour restreindre l'adhésion des étrangers à des partis politiques⁹.

26. Si les dispositions visant à prévenir une éventuelle ingérence étrangère dans la vie politique intérieure peuvent donc être justifiées au regard du contexte politique et régional d'un pays, elles ne peuvent pas entraver le droit des personnes étrangères à participer à des partis politiques en tant que tels. Des restrictions plus ciblées qui entravent les ""activités" qui affectent *directement* le processus politique"¹⁰ sont possibles, mais elles nécessitent l'établissement de paramètres clairs, afin d'éviter la tentation de déformer l'esprit de ces règles en isolant les mouvements, partis ou coalitions d'opposition de la vie politique nationale, ce qui ne serait pas justifiable dans une société démocratique.

27. Sur la question de l'octroi de la citoyenneté géorgienne conformément à la loi organique de la Géorgie sur la citoyenneté géorgienne¹¹, il convient de faire une distinction entre un étranger qui se voit accorder la citoyenneté géorgienne par naturalisation, d'une part, et un ancien citoyen géorgien qui a été privé de sa citoyenneté et qui est donc privé de son droit d'être élu, d'autre part. La procédure d'obtention de la citoyenneté géorgienne passe par l'Agence de développement du service public, qui dépend du ministère de la justice de Géorgie, avec l'aide de la Commission de la citoyenneté. Ces deux organes sont composés de fonctionnaires¹² et ont un rôle important, bien que pas décisif¹³, car "la décision finale d'accorder, de conserver, de refuser d'accorder ou de mettre fin à la citoyenneté géorgienne est prise par le Président de la Géorgie"¹⁴, sans contrôle judiciaire *in fine*, à l'exception de la décision sur la résiliation de la citoyenneté géorgienne¹⁵. On peut donc s'interroger sur l'objectivité du processus, qui laisse la possibilité de considérations politiques potentielles visant à peser sur la décision d'accorder la citoyenneté géorgienne, sans fournir de garanties supplémentaires, par exemple le droit de recours.

28. En ce qui concerne l'introduction d'une sanction supplémentaire dans la législation géorgienne par le projet d'article 79¹, il est à noter que la candidature d'un ressortissant étranger à des postes au Parlement ne serait pas conforme à la Constitution. Cependant, la radiation électorale d'un parti politique, qui permet à un citoyen étranger agissant en tant que son dirigeant politique de participer à sa campagne électorale, semble être une mesure disproportionnée, qui vise en outre le parti plutôt que l'étranger en question. En conséquence,

⁷ CEDH, [Perinçek c. Suisse](#) (Grande Chambre), requête n° 27510/08, 15 octobre 2015, paragraphe 121. On peut noter en outre que le PIDCP ne contient pas de disposition exceptionnelle telle que l'article 16 de la CEDH.

⁸ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, [Recommandation 799 \(1977\)](#) sur les droits politiques et la situation des étrangers.

⁹ OSCE/BIDDH - Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques - Deuxième édition ([CDL-AD\(2020\)032](#)), Partie IV, 7 c, paragraphe 149. Voir également la Déclaration des droits de l'homme des personnes qui ne possèdent pas la nationalité du pays dans lequel elles vivent, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 40/144 du 13 décembre 1985 ([lien](#)).

¹⁰ Ibid.

¹¹ [Loi organique de la Géorgie sur la citoyenneté géorgienne](#).

¹² Ibid, article 24, paragraphes 1 et 2.

¹³ Ibid, articles 24.9 et 25.1.

¹⁴ Ibid, article 25.1. Voir également les articles 21¹.1 et 24.8.

¹⁵ Ibid., article 29.1.

cette disposition peut constituer une ingérence dans le droit d'être élu de tout candidat qui figure sur la liste de ce parti et peut limiter indûment le droit de choisir des électeurs.

29. Il devrait y avoir un éventail de sanctions disponibles pour différentes infractions à la loi, en fonction de leur gravité et de leur effet, ce qui garantirait le respect du principe de proportionnalité. Au contraire, l'amendement proposé serait une sanction lourde de conséquences pour le pluralisme politique du pays lors des élections. L'objectif de prévenir l'intervention étrangère dans les activités politiques pourrait également être atteint en imposant de lourdes amendes à l'étranger concerné et/ou au parti, sans pour autant retirer le parti du processus électoral.

30. En outre, le projet d'amendement ne définit pas clairement les critères qui seraient utilisés pour déterminer qui est considéré comme le "leader politique" d'une liste électorale ou d'un parti, ce qui crée une incertitude juridique et donc une difficulté pour le parti ou le "leader" à prévoir les conséquences de leur comportement. Une telle terminologie peu claire peut conduire à des applications incohérentes, voire contradictoires, de la loi. En outre, cela laisserait la définition des critères clés entre les mains de la Commission électorale centrale (ci-après "CEC"). Les tribunaux auraient un contrôle judiciaire sur la question, mais il n'y a pas de possibilité de contrôle ultime par la Cour suprême ou la Cour constitutionnelle.

31. La procédure de recours est la suivante. Premièrement, un parti politique, un bloc électoral ou une organisation locale d'observateurs enregistrée a le droit de faire appel auprès de la CEC de sa décision de radier un parti ou un bloc électoral ; la décision de la CEC peut faire l'objet d'un appel devant le tribunal municipal de Tbilissi en première instance ; et la décision du tribunal municipal de Tbilissi peut à son tour faire l'objet d'un appel devant la cour d'appel. Comme les recours pour la radiation d'un parti ou d'un bloc électoral peuvent être faits jusqu'à deux jours après les élections¹⁶, la décision peut être prise après que les votes ont été exprimés¹⁷. Cette situation est préoccupante car les électeurs pourraient voter de bonne foi pour un parti qui pourrait alors être radié. En outre, les délais de recours pour les partis radiés (deux jours à chaque instance) sont excessivement courts, alors que le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit trois à cinq jours en première instance¹⁸.

32. En outre, la majorité des interlocuteurs rencontrés lors des réunions par vidéoconférence étaient convaincus que la nouvelle règle ne vise pas les étrangers en général, mais un certain citoyen géorgien, leader historique du principal parti d'opposition en Géorgie, qui a perdu sa nationalité et qui, par conséquent, ne peut plus exercer aucun droit politique en Géorgie. Le projet d'amendement pourrait donc être perçu comme une législation *stricto sensu ad hominem*, c'est-à-dire une législation dirigée contre un individu ou un groupe d'individus particulier, une technique législative précédemment critiquée par la Commission de Venise¹⁹. L'adoption et l'utilisation d'une telle législation seraient très problématiques du point de vue de l'État de droit.

¹⁶ Article 791.2.

¹⁷ Article 791.2.

¹⁸ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#)), II.3.3.g.

¹⁹ Voir par exemple Turquie, avis sur les décrets-lois d'urgence n^{os} 667 à 676 adoptés à la suite du coup d'État avorté du 15 juillet 2016 ([CDL-AD\(2016\)037](#)), paragraphes 86, 91 et 227, point 3. Voir également Hongrie, avis sur la loi XXV du 4 avril 2017 portant modification de la loi CCIV de 2011 sur l'enseignement supérieur national ([CDL-AD\(2017\)022](#)), paragraphe 22.