



Strasbourg, Varsovie, le 5 juillet 2021

CDL-AD(2021)022

Avis n° 1030/2021  
Avis du BIDDH n° ELE-GEO/408/2021

Or. angl.

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

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

**GEORGIE**

**AVIS CONJOINT URGENT**

**SUR DES PROJETS D'AMENDEMENTS AU CODE ELECTORAL**

**Rendu en vertu de l'article 14a  
du règlement intérieur de la Commission de Venise le 30 avril 2021**

**Entériné par la Commission de Venise  
à sa 127<sup>e</sup> session plénière  
(Venise et en ligne, 2-3 juillet)**

**sur la base des commentaires de**

**M. Nicos ALIVIZATOS (membre, Grèce)**  
**M. Michael FRENDU (membre, Malte)**  
**Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)**  
**Mme Marla MORRY (experte, OSCE/BIDDH)**

Opinion co-funded  
by the European Union



**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Portée de l'avis conjoint.....	3
III.	Résumé.....	4
IV.	Contexte.....	5
V.	Analyse et recommandations .....	7
A.	Stabilité du droit électoral.....	7
B.	Composition de l'administration électorale .....	8
C.	Prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives.....	17
D.	Réglementation de la "propagande" le jour des élections .....	19
E.	Amendements aux protocoles relatifs aux résultats des scrutins et à la conduite des recomptages.....	20
F.	Recours .....	21
G.	Système électoral local.....	24
H.	Vote et dépouillement électroniques .....	26
VI.	Remarques techniques.....	28

## I. Introduction

1. Par lettre du 9 mars 2021, M. Archil Talakvadze, Président du Parlement de Géorgie, a demandé un avis au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après "BIDDH") sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie (CDL-REF(2021)031). Conformément à la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement par le BIDDH et la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (ci-après "Commission de Venise").
2. M. Nicos Alivizatos, M. Michael Frendo et Mme Katharina Pabel ont fait office de rapporteurs pour la Commission de Venise. Mme Marla Morry a été désignée comme experte juridique pour le BIDDH.
3. Les 12-13 avril 2021, une délégation conjointe composée de M. Alivizatos, M. Frendo et Mme Pabel au nom de la Commission de Venise, et de Mme Morry au nom du BIDDH, ainsi que de M. Michael Janssen et Mme Martina Silvestri du Secrétariat de la Commission de Venise et de Mme Kseniya Dashutsina du BIDDH, ont participé à une série de réunions par vidéoconférence avec des membres de la Commission électorale centrale, des représentants de divers partis politiques de Géorgie, des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et la communauté internationale représentée à Tbilissi. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de ces réunions. Le BIDDH et la Commission de Venise remercient le Parlement de Géorgie et le Bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie pour l'excellente organisation des vidéoconférences.
4. Le présent avis conjoint urgent a été rendu conformément au protocole de la Commission de Venise relatif à l'élaboration d'avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)) le 30 avril 2021. Il a été entériné lors de sa 127e session plénière (Venice et en ligne, les 2 et 3 juillet 2021).

## II. Portée de l'avis conjoint

5. Le champ d'application du présent avis conjoint ne couvre que les révisions législatives officiellement soumises à examen ("les projets d'amendements"). Ainsi limité, l'avis conjoint ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les élections en Géorgie.
6. Les recommandations qui suivent sont fondées sur les normes, règles et pratiques internationales, telles qu'énoncées par exemple dans 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<sup>1</sup>. 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 le BIDDH et/ou la Commission de Venise.
7. Le présent avis conjoint est fondé sur une traduction anglaise non officielle des projets d'amendements et de la loi géorgienne pertinente. Des erreurs de traduction peuvent en résulter.

---

<sup>1</sup> Commission de Venise, [Code de bonne conduite en matière électorale](#), CDL-AD(2002)023rev2-cor.

8. Compte tenu de ce qui précède, le BIDDH et la Commission de Venise souhaitent mentionner que le présent avis conjoint n'empêche pas le BIDDH et la Commission de Venise de formuler à l'avenir des recommandations ou des commentaires écrits ou oraux supplémentaires sur l'acte juridique concerné ou sur la législation connexe relative au cadre juridique et institutionnel régissant la législation électorale en Géorgie.

### III. Résumé

9. A titre de remarque préliminaire, il convient de noter que toute modification réussie de la législation sur les élections et les partis politiques devrait reposer au moins sur les trois éléments suivants : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et normes internationales et 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 en toute bonne foi. En particulier, le BIDDH et la Commission de Venise soulignent qu'un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation de ces amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général.

10. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH 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 notamment ses éléments fondamentaux, soit modifiée bien avant les prochaines élections. La pratique en Géorgie consistant à modifier fréquemment la législation électorale risque de compromettre l'intégrité du processus électoral et les efforts en cours pour consolider la démocratie.

11. Le présent avis conjoint prend note des changements positifs apportés par les projets d'amendements au Code électoral, notamment ceux relatifs aux mesures visant à lutter contre l'utilisation abusive des ressources administratives, au renforcement du processus de détermination des résultats des élections et à l'amélioration du processus de résolution des litiges électoraux. Toutefois, certains des amendements proposés, par exemple ceux concernant la composition des commissions électorales, suscitent des inquiétudes. En outre, si certaines recommandations en suspens concernant des changements spécifiques du cadre juridique, formulées précédemment par le BIDDH et la Commission de Venise, sont prises en compte dans cette initiative législative, de nombreuses questions fondamentales restent cependant sans réponse. Une réforme plus complète et systémique est encore nécessaire.

12. L'initiative actuelle de modification législative n'est pas fondée sur un examen complet de la législation, mais vise plutôt à surmonter une impasse politique et à répondre aux préoccupations politiques apparues lors des dernières élections parlementaires du 31 octobre 2020.

13. Le BIDDH et la Commission de Venise font les recommandations clés suivantes pour améliorer encore les projets d'amendements au Code électoral :

- A. Envisager l'introduction d'un vote à la majorité parlementaire qualifiée (par exemple, les deux tiers) ou d'une double majorité (exigeant une majorité parmi les députés des partis au pouvoir et des partis d'opposition) pour l'élection du président et des membres non partisans de la Commission électorale centrale (CEC), avec un mécanisme final anti-blocage. Exiger des qualifications plus élevées pour les membres non partisans de la CEC et assurer une composition diversifiée de la commission de sélection qui entreprend un processus de nomination transparent et basé sur le mérite.
- B. Supprimer les restrictions spécifiques du droit pour un parti de nommer un membre à la CEC en vertu du projet d'article 13(1)b) et c), c'est-à-dire les conditions que le parti ait

droit à un financement public et qu'au moins un des membres du parti "exerce effectivement les activités du membre du Parlement", ce qui exclut les partis qui boycottent le Parlement.

- C. Modifier encore les projets de dispositions relatives au processus de sélection des membres des commissions électorales de district (DEC) et des commissions électorales de circonscription (PEC), de manière à garantir, entre autres, un processus transparent et véritablement fondé sur le mérite pour la nomination de membres non partisans, ainsi que le droit pour un parti de nommer un membre à une commission électorale - le cas échéant - sans les conditions que le parti ait droit à un financement public et qu'au moins un des membres du parti "exerce effectivement les activités du membre du Parlement", conformément à la recommandation B.
- D. Définir clairement dans la loi les motifs sur lesquels la révocation des membres de la commission électorale nommés par les partis peut être fondée.

En outre, le BIDDH et la Commission de Venise recommandent :

- E. d'interdire à la fois la présence de représentants partisans et les activités de campagne dans les zones entourant les bureaux de vote le jour du scrutin ;
- F. adopter un cadre réglementaire complet qui spécifie des critères clairs et objectifs pour l'octroi et la conduite de recomptages et d'annulations afin de garantir une pratique transparente, équitable et uniforme du comptage et de la tabulation des résultats et du traitement des litiges post-électorales ;
- G. faciliter le traitement rapide des litiges électoraux devant les tribunaux en autorisant la soumission électronique des recours aux tribunaux, la soumission jusqu'à minuit le jour de la date limite, et la possibilité d'audiences à distance ;
- H. prolonger encore les délais de présentation et de jugement des recours et veiller à ce que les formalités techniques n'empêchent pas un examen approprié des recours ;
- I. répondre aux recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH exigeant que les circonscriptions électorales à mandat unique aient une population électorale égale ou similaire ;
- J. établir un cadre réglementaire détaillé et complet pour l'utilisation des nouvelles technologies de vote. Compte tenu du peu de temps restant avant les élections locales de 2021, il se peut qu'un projet pilote pour certaines technologies électroniques soit la seule option viable pour les prochaines élections.

14. Ces recommandations et d'autres, mises en évidence en gras, sont incluses dans le texte du présent avis conjoint.

15. La Commission de Venise et le BIDDH sont prêts à aider les autorités géorgiennes à poursuivre la révision du Code électoral, afin de le rendre plus conforme aux normes internationales et aux bonnes pratiques.

#### **IV. Contexte**

16. En octobre 2020, des élections législatives ont eu lieu en Géorgie. La période préélectorale avait été marquée par une tension politique accrue déclenchée entre autres par des désaccords sur le système électoral parlementaire existant. En juin 2020, des amendements constitutionnels ont été adoptés à la suite d'un protocole d'accord signé le 8 mars 2020 entre les principaux partis d'opposition et le parti au pouvoir, dans lequel il était convenu d'organiser les élections de 2020 selon un système électoral révisé. Les amendements ont introduit une composante proportionnelle plus importante dans le système électoral parlementaire et ont temporairement abaissé le seuil de représentation des partis politiques au Parlement, de cinq à un pour cent. Les amendements ultérieurs à la législation

électorale adoptés dans les mois précédant les élections ont couvert un large éventail de questions.

17. À l'issue du premier tour des élections, le parti au pouvoir et huit partis d'opposition ont atteint le seuil parlementaire, ainsi que le seuil légal pour bénéficier d'un financement public. Cependant, tous les partis d'opposition ont rejeté les résultats des élections, alléguant une fraude électorale généralisée. Les partis d'opposition ont boycotté le second tour des élections organisées dans des circonscriptions à mandat unique et n'ont pas participé au nouveau Parlement, exigeant entre autres la tenue de nouvelles élections parlementaires.

18. À la suite d'une série de négociations menées par les acteurs internationaux en janvier 2021, deux partis politiques d'opposition ont conclu un accord avec le parti au pouvoir et ont rejoint le Parlement sur la base d'un protocole d'accord signé entre eux. Le protocole d'accord est resté ouvert aux autres partis d'opposition. Il comprenait des questions liées au système électoral local, à la formation de l'administration électorale et aux litiges électoraux. Les six autres partis d'opposition, dont le principal parti d'opposition, ont toutefois maintenu leur refus de rejoindre le Parlement tant que leurs demandes ne seraient pas satisfaites. Le nouveau Parlement se composait donc du parti au pouvoir, avec 90 sièges, et de 2 partis d'opposition détenant 6 sièges sur 150. La Commission de Venise et le BIDDH ont déclaré que "la décision de l'opposition de boycotter les sessions parlementaires est regrettable. Si le boycott parlementaire est un moyen légitime d'exprimer son désaccord dans le discours politique, des boycotts longs et étendus peuvent entraver tout dialogue parlementaire significatif et pourraient avoir un impact sur le droit à la participation politique du peuple par l'intermédiaire de ses représentants élus<sup>2</sup>." Le 19 avril 2021, les deux partis d'opposition qui avaient conclu le protocole d'accord, quatre autres partis d'opposition et deux députés indépendants ont signé un accord modifié avec le parti au pouvoir, s'engageant à rejoindre le Parlement et à poursuivre plusieurs réformes, notamment la réforme électorale. Cependant, trois partis, dont le principal parti d'opposition, n'ont pas signé le document.

19. Suite au protocole d'accord de janvier 2021, le groupe de travail sur la réforme électorale a repris ses travaux au Parlement en février 2021. Des représentants d'organisations internationales et locales et de la Commission électorale centrale (CEC) ont participé aux réunions du groupe. Cependant, en raison du boycott des partis d'opposition à cette époque, le groupe a travaillé sans leur participation, ce qui a limité l'inclusivité et la légitimité du processus. En outre, le processus de consultation s'est déroulé de manière précipitée. Une série d'amendements proposés au cadre juridique électoral a été rédigée dans le cadre de ce processus. Les amendements proposés qui font l'objet du présent avis conjoint concernent la composition de l'administration électorale, l'utilisation abusive des ressources administratives, la propagande le jour des élections, les amendements aux protocoles des résultats du scrutin et la conduite des recomptages, les recours, le système électoral pour les élections locales, ainsi que le vote et le dépouillement électroniques. La plupart des amendements découlent du protocole d'accord, tandis que certaines questions abordées dans le projet émanent de propositions avancées par des organisations de la société civile. Il convient de noter que l'accord du 19 avril 2021 susmentionné prévoit la préparation d'autres amendements au projet de loi dans un court délai.

20. La Commission de Venise et le BIDDH souhaitent réaffirmer que le système électoral et le cadre juridique pour la tenue des élections doivent être fondés sur un consensus aussi large que possible entre toutes les parties participant à une élection et que tous les efforts doivent être faits, en particulier en ce moment en Géorgie, pour obtenir cette confiance partagée dans le processus. Toutefois, l'appropriation du processus ne peut se faire que par un dialogue

---

<sup>2</sup> Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint sur les projets d'amendements au code électoral, à la loi organique sur les associations politiques de citoyens et au règlement intérieur du parlement de Géorgie, [CDL-AD\(2021\)008](#), par. 10.

entre toutes les parties prenantes animées d'un véritable désir de sauvegarder et de renforcer la démocratie géorgienne. Les avis juridiques peuvent faciliter ce processus qui se déroule sur le terrain, mais ne peuvent s'y substituer. En outre, il faut considérer que le délai dans lequel les amendements proposés ont été discutés et rédigés a été inutilement comprimé, ne permettant pas un processus de consultation publique adéquat.

21. Avant la rédaction des amendements susmentionnés, une série d'amendements antérieurs proposait essentiellement de circonscrire le droit des partis boycottés à recevoir un financement public. Ces projets d'amendements ont été examinés par la Commission de Venise et le BIDDH qui ont conclu que les amendements proposés constituent une mesure excessive et disproportionnée qui restreint le pluralisme politique et limite les droits de l'opposition<sup>3</sup>. Ils ont déconseillé l'adoption des amendements ; le projet est toujours en attente au parlement. Certains des projets d'amendements qui sont évalués dans le cadre de cet avis conjoint sont directement liés aux projets d'amendements relatifs au droit au financement public.

22. Enfin, il convient de noter qu'à la suite des élections parlementaires de 2020, le BIDDH a recommandé que la législation électorale soit révisée afin de la rendre davantage conforme aux engagements de l'OSCE, aux normes internationales et aux bonnes pratiques, bien avant la prochaine période électorale et dans le cadre d'un processus de consultation inclusif<sup>4</sup>. Il a noté que certaines recommandations antérieures du BIDDH et du Conseil de l'Europe n'avaient pas été prises en compte. Toutefois, l'initiative actuelle d'amendement législatif ne repose pas sur une révision complète de la législation, mais vise plutôt à surmonter une impasse politique sur le système électoral et à répondre aux préoccupations politiques apparues lors des dernières élections parlementaires, principalement liées à l'administration des élections et à la crédibilité de leurs résultats.

## **V. Analyse et recommandations**

### **A. Stabilité du droit électoral**

23. Le droit électoral doit jouir d'une certaine stabilité qui le protège contre les manipulations des partis politiques. "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 électoral 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."<sup>5</sup> La pratique géorgienne consistant à modifier fréquemment la législation électorale risque de compromettre l'intégrité du processus électoral et les efforts déployés par l'État pour consolider la démocratie<sup>6</sup>. Elle risque en outre de semer la confusion dans l'esprit des électeurs, des partis et des candidats, et rend difficile l'application de la loi par les autorités électorales compétentes, ce qui peut conduire à des erreurs dans le processus électoral et, par conséquent, à la méfiance envers les organes élus.

---

<sup>3</sup> Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint sur les projets d'amendements au code électoral, à la loi organique sur les associations politiques de citoyens et au règlement intérieur du parlement de Géorgie, CDL-AD(2021)008, paragraphes 13-16.

<sup>4</sup> Voir le [rapport final de la mission d'observation des élections du BIDDH sur les élections parlementaires en Géorgie, 31 octobre 2020](#).

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> La dernière grande réforme électorale a été adoptée par le Parlement à la mi-2020, il y a moins d'un an.

24. En outre, le calendrier des modifications actuellement proposées à la législation électorale, moins d'un an avant les prochaines élections locales (prévues pour la seconde moitié de 2021), peut être jugé non conforme aux bonnes pratiques internationales<sup>7</sup> si les modifications portent sur des aspects fondamentaux des élections, notamment des changements aux éléments clés du système électoral local et de la composition des commissions électorales. Une exception au principe de stabilité du droit électoral est admissible si la réforme fait l'objet d'un large consensus. Ce n'est pas la première fois que des amendements à la législation électorale géorgienne ont été initiés trop près d'une période électorale, et lors de précédentes missions d'observation électorale, le BIDDH et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont déclaré que cela était incompatible avec le principe de stabilité du droit<sup>8</sup> et créait de la confusion parmi les électeurs<sup>9</sup>.

## **B. Composition de l'administration électorale**

25. En l'absence d'une norme internationale spécifique pour la formation des administrations électorales, chaque pays devrait trouver le modèle le plus approprié, conforme aux traditions locales et aux bonnes pratiques qui ont été développées, et basé sur quelques principes directeurs, notamment l'indépendance et l'impartialité de l'administration électorale, la confiance des acteurs électoraux dans les organes de gestion des élections, et la transparence et la responsabilité dans l'ensemble du processus électoral. Comme l'indique le Code de bonne conduite en matière électorale, "[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<sup>10</sup>. Les amendements proposés peuvent être considérés comme une tentative d'assurer cela, mais des améliorations supplémentaires semblent nécessaires, comme indiqué ci-dessous.

26. Un large éventail de modèles pour la formation des organes d'administration des élections a vu le jour dans les États participants de l'OSCE, y compris des organes centraux d'administration des élections qui sont basés sur la représentation multipartite. La composition des commissions de niveau inférieur reproduit généralement le principe suivi pour la création de la commission centrale. Le principal intérêt de la mise en place de l'organe central d'administration des élections basé sur la représentation multipartite est de renforcer la confiance et la transparence du processus en permettant aux principaux intérêts politiques de prendre part à l'administration des élections. L'hypothèse clé est que les principaux intérêts politiques en lice pour l'élection doivent être en mesure d'identifier des personnes professionnelles respectées par le public, qui, indépendamment de leur affiliation politique, seront en mesure de mettre en œuvre le cadre juridique de manière collégiale et consensuelle, conformément à l'esprit et à la lettre de la loi.

27. Les amendements proposés aux articles 8, 10, 12-14, 19-20, 24-26, 30, 42, 196 et 203.3 du Code électoral de Géorgie concernent la composition des commissions électorales aux trois niveaux - Commission électorale centrale (CEC), Commissions électorales de district (DEC) et Commissions électorales de circonscription (PEC). Les projets d'amendements maintiennent la composition mixte de la CEC et des DEC (nominations non partisans et partisans des membres) mais introduisent des changements dans le nombre de membres

---

<sup>7</sup> La ligne directrice II. 2.b. du Code de bonne conduite en matière électorale stipule que " les éléments fondamentaux du système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le tracé des limites des circonscriptions, ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être inscrits dans la constitution ou à un niveau supérieur au droit commun ".

<sup>8</sup> Voir, par exemple, le [rapport](#) d'observation des élections parlementaires de 2020 du BIDDH.

<sup>9</sup> Voir, par exemple, le [rapport](#) d'observation des élections parlementaires de l'APCE de 2016.

<sup>10</sup> Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Ligne directrice II 3.1.b.

des commissions et les processus de nomination. Les amendements modifient fondamentalement la composition des PEC, qui passe d'une composition mixte à une composition entièrement non partisane. À la lumière du processus considérablement révisé proposé pour la nomination des candidats des partis politiques en tant que membres des commissions électorales, l'article 2 des projets d'amendements met fin à l'autorité des membres permanents nommés par les partis dans les commissions, qui doivent être remplacés conformément à l'article 196 révisé. Toutefois, les amendements ne mettent pas fin au mandat des membres non partisans de la CEC et des DEC, dont le mandat est de cinq ans<sup>11</sup>.

28. En vertu des amendements proposés, le nombre de membres de la CEC passerait de 11 actuellement (à l'exclusion du président de la CEC) à 17 membres (y compris le président de la CEC), le Parlement devant nommer 8 membres sur proposition du président de la Géorgie à l'issue d'un processus de sélection concurrentiel, contre 5 actuellement, et les partis politiques devant nommer 9 membres, contre 6 actuellement<sup>12</sup>. En ce qui concerne les nominations par les partis politiques, chaque parti éligible aurait le droit de nommer un membre de la CEC chacun, ce qui constitue un changement important par rapport au processus de nomination proportionnel actuel (voir ci-dessous pour plus de détails sur les changements apportés au processus de nomination des partis)<sup>13</sup>. Cette augmentation des sièges des partis politiques au sein de la CEC reflète la réalité politique actuelle après les élections parlementaires de 2020.

29. En vertu de la législation actuelle et depuis 2017, les partis ayant des factions parlementaires ont le droit de nommer les membres des commissions électorales à tous les niveaux en proportion du nombre de voix obtenues lors des dernières élections parlementaires<sup>14</sup>. Le BIDDH a observé lors des dernières élections que cela a entraîné une représentation dominante du parti au pouvoir dans les commissions électorales, ce qui a eu un impact négatif sur la perception publique de l'impartialité et de l'indépendance des commissions, pierre angulaire de toute administration électorale. Le passage d'une nomination multiple (proportionnelle) à une nomination unique au sein de la CEC par chaque parti éligible répond à une recommandation du BIDDH suite aux élections parlementaires de 2020 qui stipule : "La composition de l'administration électorale pourrait être reconsidérée pour accroître son impartialité et son indépendance. La formule de nomination pourrait être révisée afin d'assurer une représentation politique plus équilibrée et d'empêcher la domination de fait d'un seul parti politique<sup>15</sup>."

30. Les amendements proposés prévoient que le président de la CEC soit proposé par le Président et nommé par deux tiers des membres de la CEC parmi les membres de la CEC élus par le parlement<sup>16</sup>. Les projets d'amendements établissent essentiellement le statut du président sur le même pied qu'un membre de la CEC. Notamment, les changements proposés abrogeraient l'obligation pour le Président de consulter les organisations de la société civile sur trois candidats au poste de président de la CEC, donnant au contraire au Président toute

---

<sup>11</sup> Dans le contexte du Conseil du radiodiffuseur public, un arrêt de la Cour constitutionnelle de 2013 a jugé inconstitutionnelle, la législation qui démet les fonctionnaires avant l'achèvement d'une nomination à durée déterminée dans un organe indépendant.

<sup>12</sup> Projet d'article 10(1) du Code électoral.

<sup>13</sup> Projet d'article 13 du Code électoral.

<sup>14</sup> Avant 2017, les partis parlementaires nommaient chacun un commissaire aux élections.

<sup>15</sup> Les rapports d'observation électorale du BIDDH des élections locales de 2017 et de l'élection présidentielle de 2018 en Géorgie comprenaient également des recommandations visant à reconsidérer la formule de composition des commissions électorales afin de garantir une représentation politique plus équilibrée.

<sup>16</sup> L'actuel article 10, paragraphe 2, du Code électoral prévoit que le président est désigné et nommé parmi des candidats n'appartenant pas à la CEC.

latitude pour nommer un membre de la CEC au poste de président<sup>17</sup>. À la lumière de la perception d'une confiance limitée dans l'indépendance et l'impartialité de la CEC, un tel abandon de la consultation publique concernant la direction de l'organe électoral central n'est pas souhaitable. En effet, le renforcement du rôle de la société civile dans le processus de nomination du président de la CEC peut être essentiel pour accroître la confiance du public. En outre, il convient de noter que le poste présidentiel lui-même ne jouit pas de la pleine confiance du public en tant que mécanisme libre de toute influence politique dans les nominations aux postes de président de la CEC et de membres non partisans, et que d'autres mécanismes de nomination pourraient recueillir une plus large acceptation. Cependant, exclure complètement le président de la République du processus nécessiterait un amendement constitutionnel<sup>18</sup>.

31. Les projets d'amendements maintiennent la procédure selon laquelle, si le président de la CEC n'est pas élu par les deux tiers des membres de la CEC dans un délai donné, le Président soumet le même candidat au Parlement qui élit alors le président de la CEC<sup>19</sup>. La Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent qu'il doit y avoir une méthode pour sortir de l'impasse si la première méthode n'aboutit pas à l'élection d'un président. Cela dit, en l'absence d'une exigence selon laquelle l'élection par le parlement doit se faire à la majorité qualifiée, cela signifie effectivement que le président représentera le parti au pouvoir. Il faut souligner une fois de plus que le consensus autour du président de la CEC est une question importante pour la démocratie géorgienne. Par conséquent, tout doit être mis en œuvre pour trouver un consensus aussi large que possible sur le président de la CEC. Il convient de noter que cette préoccupation peut également s'appliquer même dans une situation de non-boycott, si le candidat au poste de président de la CEC ne reçoit aucun soutien de l'opposition mais peut, en tout état de cause, être désigné par un vote à la majorité. En outre, le projet ne prévoit pas le cas où le Parlement n'approuve pas le candidat proposé par le Président. **Pour garantir un consensus plus large sur la direction de la CEC, il conviendrait d'envisager l'introduction d'un vote à la majorité parlementaire qualifiée (par exemple deux tiers) ou d'une double majorité (exigeant une majorité parmi les députés des partis au pouvoir et des partis d'opposition) pour l'élection du président de la CEC, avec un mécanisme final anti-blocage.**

32. Dans le même temps, les amendements proposés passent d'une commission de sélection présidentielle composée pour moitié de représentants de la société civile et chargée de recommander au parlement des candidats pour les membres non partisans de la CEC, à une commission de sélection entièrement composée d'acteurs de la société civile<sup>20</sup>. Sans être un changement systémique, il s'agit d'un pas positif vers la garantie d'un organe électoral central impartial et l'augmentation de la confiance du public dans la CEC, en particulier à la lumière des défis passés pour nommer les membres de la CEC qui ont bénéficié de la pleine confiance du public. Il convient toutefois de veiller à ce que seules des organisations impartiales et réputées fassent partie de la commission.

33. A cet égard, l'amendement introduit l'exigence que les organisations membres aient au moins trois ans d'expérience dans l'observation des élections. Dans le contexte géorgien, une activité de trois ans peut être trop courte, car ces jeunes organisations n'ont pas les antécédents nécessaires pour susciter la confiance du public dans l'indépendance de leur travail. Dans le même temps, l'exigence selon laquelle les organisations doivent avoir une expérience de l'observation électorale est sans doute trop restrictive, car elle exclut des

---

<sup>17</sup> Projet d'article 10(3) du Code électoral.

<sup>18</sup> Voir l'article 52(1)d) de la Constitution, selon lequel le président de la Géorgie "participe à la nomination du président et des membres de la Commission électorale centrale de Géorgie dans les cas définis par la loi organique et conformément à la procédure établie".

<sup>19</sup> Article 10(5) du Code électoral.

<sup>20</sup> Projet d'article 12(3) du Code électoral.

parties prenantes et des experts, tels que des universitaires réputés et des membres d'organisations de la société civile de longue date qui travaillent sur des questions liées à la démocratie et aux droits de l'homme, mais qui n'observent pas nécessairement les élections de manière formelle. En outre, les nouvelles dispositions ne précisent pas clairement si toutes ces organisations doivent être représentées. **Il serait préférable que les critères applicables aux membres de la commission de sélection garantissent une composition diversifiée ; l'inclusion de représentants de partis politiques (assurant une représentation adéquate des partis d'opposition) peut être envisagée. En outre, le fait d'exiger des qualifications plus élevées pour les membres non partisans de la CEC et de renforcer le processus de sélection lui-même permettrait de renforcer la confiance du public dans la CEC, en rendant obligatoires les entretiens, en augmentant la transparence, en exigeant des décisions motivées et en accordant le droit de faire appel<sup>21</sup>.**

34. Comme dans le cas de la nomination potentielle du président de la CEC par le parlement mentionné ci-dessus, la règle de la majorité parlementaire pour l'élection des membres non partisans de la CEC pourrait effectivement aboutir à ce que tous les membres soient nommés par le parti au pouvoir. **Des mécanismes alternatifs pour la nomination et/ou la désignation de membres non partisans de la CEC devraient être explorés afin d'assurer un consensus plus large sur ces membres, de garantir l'indépendance et l'impartialité de la plus haute instance électorale, et d'obtenir une plus grande confiance du public dans l'administration électorale. Comme indiqué précédemment, il convient d'envisager l'introduction d'un vote parlementaire à la majorité qualifiée (par exemple, les deux tiers) ou d'une double majorité, avec un mécanisme anti-blocage.** Ce point est d'autant plus important si la proportion de membres non partisans de la CEC, plus les membres nommés par le parti au pouvoir et ceux nommés par l'opposition, reste la même que dans la loi actuelle et le projet de loi, puisque le parti au pouvoir détient effectivement le pouvoir de nommer une majorité absolue de tous les membres de la CEC. Dans tous les cas, un consensus sur le terrain concernant la nomination des membres de la CEC doit être recherché dans un environnement où l'administration électorale ne jouit pas d'un haut niveau de confiance de la part du public.

35. Les dispositions proposées concernant la composition de l'organe électoral suprême ne sont pas entièrement conformes aux bonnes pratiques internationales en matière de commissions électorales avec représentation multipartite<sup>22</sup>. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que la commission électorale centrale doit comprendre des représentants des partis déjà présents au Parlement ou ayant obtenu au moins un pourcentage donné des voix. Cette composition doit être fondée sur l'égalité, qui peut être interprétée de manière stricte ou sur une base proportionnelle, cette dernière tenant compte des forces électorales relatives des partis<sup>23</sup>. Les amendements proposés n'établissent pas l'égalité des droits (stricte ou proportionnelle) à l'appartenance à la commission puisqu'ils introduisent une disposition selon laquelle les partis parlementaires n'ont le droit de nommer un membre de la CEC que si le parti a droit à un financement public conformément à la loi et qu'au moins un de ses députés exerce des activités parlementaires conformément au paragraphe 10 de l'article 224 du règlement du Parlement<sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> L'article 12(4) du Code électoral établit des critères particulièrement bas pour les membres de la CEC, notamment l'âge minimum de 25 ans, une éducation supérieure, au moins trois ans d'expérience professionnelle et un certificat d'agent de l'administration électorale.

<sup>22</sup> Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Ligne directrice II 3.1.d.

<sup>23</sup> Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Lignes directrices I 2.3 et II 3.1.d et e.

<sup>24</sup> Voir le projet d'article 13(1) du Code électoral. En vertu d'un projet d'amendement permanent à la loi organique sur les unions politiques de citoyens, critiqué par l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH (CDL-AD(2021)008), les partis politiques (et les partis politiques d'un bloc électoral)

36. Les exclusions susmentionnées semblent viser à répondre au boycott parlementaire et à rechercher le fonctionnement du parlement, mais priver les partis individuels du droit établi de participer à l'administration des élections n'est pas la manière appropriée ou proportionnée d'y parvenir. Bien que les Etats ne soient pas obligés de donner aux partis le droit de gérer les élections, si le choix de la structure de gestion des élections est celui d'une représentation multipartite, ce droit devrait être étendu à tous les partis politiques sur la base de leur représentation au parlement ou de leur force électorale en termes de votes reçus. Bien que la législation doive traiter de la manière et du moment où les changements dans la composition de la commission doivent intervenir lorsqu'un parti politique se dissout, que de nouveaux partis apparaissent ou que la force relative et la représentation des partis dans les institutions élues changent, l'application des facteurs susmentionnés pour déterminer quels partis formeront l'administration électorale risque d'accroître les tensions politiques et de miner la confiance dans l'administration électorale. Cela est particulièrement vrai dans les situations de boycott parlementaire par (une partie de) l'opposition, ce qui aura pour conséquence que de nombreux partis perdront le droit de nommer des membres à la CEC. Il convient de souligner à nouveau que le dialogue politique reste le mécanisme le plus approprié pour sortir de l'impasse politique.

37. Dans le même temps, il est noté que dans les situations de boycott des activités parlementaires par la plupart des partis d'opposition, toute législation qui pourrait être considérée comme largement punitive par nature, et qui cible les partis d'opposition, devrait être évitée. Comme l'a déclaré la Commission de Venise, il est clairement nécessaire de veiller à ce que les majorités n'abusent pas de leurs droits, par ailleurs légitimes, simplement parce qu'elles ont remporté les élections<sup>25</sup>. Des restrictions indues imposées aux partis d'opposition parlementaire, par ailleurs éligibles, pour participer à l'administration des élections iraient à l'encontre de ce principe, enverraient un message erroné et créeraient un dangereux précédent en termes de pluralisme des partis et d'égalité des chances dans le processus électoral. Il existe d'autres moyens plus proportionnés et plus appropriés pour atteindre l'objectif de cet amendement, qui pourrait consister à imposer des conséquences directes aux membres individuels du Parlement pour leurs actions, plutôt que d'exclure un parti politique de la participation au processus électoral au même titre que les autres partis.

38. En outre, les amendements proposés prévoient que si le nombre de partis habilités à nommer un membre de la CEC est supérieur à 9, la priorité sera donnée au parti qui reçoit le plus de fonds du budget de l'Etat et qu'en cas de financement égal, le parti enregistré le plus tôt pour l'élection est prioritaire<sup>26</sup> - alors que la disposition existante stipule que la priorité est donnée au parti qui a reçu le plus de voix aux élections. La disposition proposée est incompatible avec le Code de bonne conduite en matière électorale qui recommande, comme indiqué précédemment, que lorsqu'une commission électorale centrale à base partisane est utilisée, soit chaque parti parlementaire doit être représenté au sein de la commission, soit chaque parti ayant obtenu au moins un pourcentage donné des voix doit être habilité à nommer un membre. En outre, la prise en compte de facteurs étrangers tels que le montant du droit au financement de l'État et le moment de l'inscription aux élections nuit à l'objectif de la participation des partis politiques à l'administration des élections, à savoir renforcer la

---

perdent le financement annuel de l'État si plus de la moitié de leurs membres élus au parlement n'ont pas pris possession de leur siège, et ils perdent temporairement le financement de l'État si la moitié de leurs membres du parlement n'ont pas assisté sans raison valable à plus de la moitié des séances plénières ordinaires au cours de la session plénière ordinaire précédente (voir les projets d'amendements aux articles 30 et 39 de la loi sur les associations politiques de citoyens). Le paragraphe 10 de l'article 224 du règlement du Parlement prévoit que les membres du Parlement sont réputés ne pas exercer les pouvoirs d'un membre du Parlement et ne pas recevoir le salaire prévu par la loi s'ils ne participent pas à une commission parlementaire.

<sup>25</sup> Commission de Venise, Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : Une liste des critères, CDL-AD(2019)015, par. 20.

<sup>26</sup> Projet d'articles 13(2) et 13(3) du Code électoral.

confiance du public dans l'impartialité de l'administration des élections et la crédibilité du processus électoral. **A la lumière des paragraphes précédents, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reconsidérer les changements proposés concernant l'éligibilité des partis pour la nomination des membres de la CEC et de réviser le projet d'article 13(1) à (3) du Code électoral pour le rendre plus conforme au principe international d'égalité des chances dans le processus électoral. En particulier, les restrictions spécifiques au droit d'un parti de nommer un membre de la CEC en vertu du projet d'article 13(1)b) et c) - c'est-à-dire les conditions que le parti ait droit à un financement public et qu'au moins un des membres du parti "exerce effectivement des activités de membre du Parlement" - devraient être supprimées.**

39. Il convient de noter que le projet de dispositions ne règle pas clairement la situation dans laquelle le nombre de partis pouvant nommer un membre de la CEC est inférieur à 9. Il semble que le projet prévoit que le nombre total de membres de la CEC nommés par les partis peut être inférieur à 9 et qu'il traite cette situation en apportant une révision technique à chacune des dispositions relatives au quorum et à la prise de décision de la CEC, c'est-à-dire en exigeant qu'un pourcentage des "membres de la liste" soit présent et soutienne la décision, plutôt qu'un pourcentage du "nombre total de membres"<sup>27</sup>. **Bien que l'utilisation de l'expression "membres de la liste" semble se référer aux membres nommés, la phrase pourrait être plus clairement écrite comme "membres nommés" dans l'ensemble des projets d'amendements.**

40. Comme pour les changements proposés dans la composition de la CEC, le projet d'amendements prévoit que le nombre de membres des DEC passe de 12 à 17 (y compris le président). Le nombre de membres nommés aux DEC par les partis politiques éligibles pour la période d'une élection passerait de 6 à 9, tandis que les 8 membres restants, soit une augmentation de 6, seraient nommés par la CEC par un vote majoritaire de tous les membres<sup>28</sup>. L'admissibilité des partis politiques à nommer des membres aux DEC et le passage de la nomination proportionnelle à la nomination d'un seul membre pour chaque parti admissible sont les mêmes que pour le processus proposé de nomination par les partis des membres de la CEC. À ce titre, les **mêmes commentaires que ceux formulés ci-dessus pour les changements proposés à la composition et au processus de nomination de la CEC s'appliquent aux projets d'amendements relatifs à la composition et au processus de nomination des DEC.** En outre, il convient de noter que, dans le passé, les DEC n'ont pas bénéficié de la pleine confiance du public en raison, en partie, du fait que de nombreux membres non partisans des DEC avaient été nommés par le passé par un parti à des commissions électorales ou comme observateurs partisans, ou étaient affiliés à de telles personnes. **L'établissement de critères qui excluent ce type de nominations par la CEC et qui définissent des critères de sélection fondés sur le mérite constituerait un pas positif vers la garantie de nominations non partisans efficaces au sein des DEC. On pourrait également envisager d'améliorer le processus de sélection, notamment en organisant des entretiens et en justifiant les décisions afin de démontrer que la sélection est fondée sur le mérite. Pour renforcer encore la confiance du public, on pourrait envisager de recourir à la majorité qualifiée (par exemple, les deux tiers) plutôt qu'au vote majoritaire (avec un mécanisme anti-blocage) ou identifier d'autres méthodes de sélection.**

---

<sup>27</sup> Voir, par exemple, les modifications proposées pour l'article 8, paragraphe 4, et l'article 14, paragraphe 1, point f).

<sup>28</sup> Projet d'articles 19-20 du Code électoral. Cinq des huit membres de la DEC nommés par la CEC seraient nommés pour un mandat de cinq ans et trois seraient nommés uniquement pour la période d'une élection.

41. Il convient de noter que l'augmentation significative du nombre de membres de la CEC et de la DEC, qu'il est proposé de porter à 17 pour chacun de ces organes, peut dans la pratique poser un défi à l'administration des élections, en particulier pour ce qui est de prendre des décisions sur la base du consensus, une approche préférable selon les bonnes pratiques internationales<sup>29</sup>. Si une structure de composition mixte pour les organes d'administration des élections est acceptable d'un point de vue international, l'élargissement des commissions comme une solution apparente à une crise politique n'est sans doute pas une approche efficace et peut en fait saper la confiance du public dans l'administration électorale, en particulier si cela a un impact négatif sur leur travail professionnel. À cet égard, le rapport d'observation électorale du BIDDH sur l'élection présidentielle de 2018 a recommandé d'envisager d'aligner le nombre de membres des commissions à chaque niveau sur les besoins réels. Pour les PEC, cette question est abordée par les modifications proposées (voir ci-dessous), mais pour la CEC et les DEC, le nombre de membres a en fait augmenté plutôt que diminué. En outre, il convient de noter que la proportion de membres de la CEC et des DEC nommés par un parti par rapport à ceux nommés par un autre parti reste la même que dans le système actuel, c'est-à-dire qu'un peu moins de 50 % sont des personnes nommées par un parti. À cet égard, on peut se demander pourquoi l'augmentation du nombre de personnes nommées par les partis de six à neuf et l'introduction du principe de parité, qui permettra une administration électorale plus pluraliste, ont nécessité une augmentation proportionnelle du nombre de membres non partisans, en l'absence de justification claire quant à la nécessité administrative. Cette approche semble avoir pour seul but de maintenir la même proportion de personnes nommées par les partis et non par les partis. Compte tenu du faible niveau de confiance dans les CEC/DEC dû à la perception répandue que leurs membres non partisans sont ostensiblement des fidèles du parti au pouvoir, le maintien de la même proportion dans leur composition ne peut servir à renforcer la confiance du public dans l'administration électorale.

42. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que les organes qui nomment les membres des commissions électorales ne doivent pas être libres de les révoquer à leur gré, le rapport explicatif précisant que cette pratique peut mettre en doute leur indépendance<sup>30</sup>. La révocation pour des raisons disciplinaires visant à protéger l'impartialité et le professionnalisme de l'administration électorale est autorisée à condition que les motifs soient clairement et restrictivement spécifiés dans la loi. Cependant, les amendements proposés laissent en place des dispositions qui donnent aux partis toute latitude pour révoquer les membres de leur commission<sup>31</sup>. **La Commission de Venise et le BIDDH réitèrent leur recommandation de longue date demandant que la législation définisse les raisons pour lesquelles une révocation est justifiée afin de protéger le mandat des membres de la commission<sup>32</sup>.**

---

<sup>29</sup> Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Ligne directrice II. 3.1 h et par. 80 du rapport explicatif.

<sup>30</sup> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Ligne directrice II 3.1 f et para. 77 du rapport explicatif. L'article 22 du Code électoral prévoit qu'une fois nommé dans une commission électorale, un membre est légalement tenu d'agir en toute indépendance, même s'il est nommé par un parti politique.

<sup>31</sup> Les membres de la CEC nommés par un parti peuvent être rappelés par leur parti à tout moment, sauf en période électorale, les membres de la DEC peuvent être rappelés par leur parti d'investiture à tout moment jusqu'au jour de l'élection, et les membres de la CPE peuvent être rappelés au moins 15 jours avant le jour de l'élection.

<sup>32</sup> Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint de sur le nouveau projet de code électoral de la Géorgie, CDL-AD(2011)043, paragraphes 42-43.

43. Comme l'a observé le BIDDH lors des précédentes élections géorgiennes, c'est au niveau des PEC que la confiance du public dans l'indépendance et l'impartialité de l'administration électorale est la plus faible. Les amendements proposés changeraient fondamentalement la composition des PEC<sup>33</sup>. Le modèle actuel de 12 membres, dont la moitié est nommée par les DEC et l'autre moitié par les partis politiques éligibles, serait réduit à un minimum de 7 membres, avec un membre supplémentaire pour chaque tranche de 300 électeurs inscrits, et tous les membres nommés par les DEC sur une base non partisane et un vote à la majorité conditionnelle<sup>34</sup>. Ce modèle semble préméditer le nombre de membres sur les besoins réels de l'administration électorale, plutôt que sur un nombre prédéterminé visant à inclure un échantillon représentatif de membres non partisans et partisans. Cette composition garantirait un déroulement plus rationnel des opérations le jour des élections et atténuerait le problème récurrent des partis qui rappellent et remplacent arbitrairement un grand nombre de leurs membres du PEC avant le jour des élections, une pratique qui peut nuire à l'indépendance et à la stabilité de ces organes. Cela permettrait également de répondre aux allégations persistantes selon lesquelles les membres des PEC nommés par les partis ne sont pas toujours pleinement engagés dans les procédures du jour de l'élection, agissant davantage comme des observateurs.

44. Cependant, fondamentalement, l'abandon de la représentation multipartite ne peut guère contribuer à regagner la confiance des parties prenantes dans l'administration électorale et risque fort de saper davantage la confiance du public, compte tenu des difficultés rencontrées par le passé dans la nomination de membres non partisans des PEC. Cela est particulièrement vrai si les critères de sélection établis et les processus de nomination professionnelle des membres de la CEC, de la DEC et de la PEC ne sont pas fondamentalement renforcés pour garantir une sélection objective, transparente et véritablement fondée sur le mérite des membres non partisans jusqu'au niveau le plus bas<sup>35</sup>. **Jusqu'à ce qu'une réforme systémique de l'administration électorale soit entreprise, le passage à un modèle entièrement non partisan n'est peut-être pas souhaitable.** Dans l'intervalle, un modèle mixte de composition de la PEC, avec des nominations non partisans effectuées par deux tiers des membres de la DEC ou l'utilisation de mécanismes de nomination alternatifs, pourrait être envisagé comme moyen d'accroître la confiance du public. **Quel que soit le mécanisme adopté, un processus transparent et véritablement fondé sur le mérite pour la nomination des membres non partisans du PEC est essentiel pour renforcer la confiance du public.**

---

<sup>33</sup> Outre les modifications apportées à la composition de la CPE, l'interdiction, prévue à l'article 24 du Code électoral, de nommer comme membres de la CPE des personnes ayant été reconnues par un tribunal comme ayant commis une violation administrative de la législation électorale au cours des huit dernières années, serait ramenée aux quatre dernières années.

<sup>34</sup> Voir le projet d'article 24(2) : "Une DEC respective élit les membres de la CPE par un vote majoritaire des membres de la DEC figurant sur la liste, à condition qu'ils soient également soutenus par au moins 3 membres de la DEC respective élus par la CEC pour un mandat de 5 ans. [...]" C'est-à-dire que, comme dans la loi existante, la DEC élira les membres de la CPE par un vote majoritaire du nombre total de membres de la DEC, dont au moins trois membres non partisans pour un mandat de cinq ans. Dans le même article, la phrase "à moins qu'il/elle ne soit un membre de la famille du candidat" est probablement une traduction erronée, au lieu de "s'il/elle est un membre de la famille du candidat".

<sup>35</sup> L'utilisation d'une base de données d'administrateurs électoraux certifiés pour la nomination prioritaire à des postes de DEC professionnels et de CPE est un outil permettant d'améliorer le professionnalisme de l'administration électorale, à condition que des formations soient proposées régulièrement et que la base de données soit tenue à jour et contienne un nombre suffisant de candidats. L'interdiction, prévue à l'article 24, paragraphe 2, du Code électoral, de nommer à une CPE des personnes qui ont été nommées par un parti dans une commission électorale lors des dernières élections générales pourrait être étendue aux anciens représentants/observateurs de partis. En outre, la période de temps "lors de la dernière élection générale" pourrait être étendue aux cinq ou dix dernières années.

45. Les recommandations de longue date du BIDDH visant à légiférer sur les procédures et les critères de sélection clairs pour la nomination des membres des commissions de niveau inférieur afin de garantir un processus de sélection transparent et non partisan n'ont toujours pas été prises en compte. Si les PEC sont transformées en commissions " professionnelles " totalement impartiales, il sera encore plus important d'assurer une plus grande transparence et objectivité dans le processus de compétition. Dans le même temps, le renforcement de la volonté politique en faveur d'une administration électorale indépendante et impartiale et la promotion d'une culture politique qui valorise un processus électoral crédible ne peuvent être réalisés par une initiative législative, que l'administration électorale soit fondée sur une adhésion multipartite ou non. C'est la mise en œuvre et l'application d'une administration électorale impartiale qui sera la clé des futures élections géorgiennes.

46. Il convient de noter que toute décision visant à maintenir un modèle mixte doit tenir compte du fait que la simple duplication de la composition mixte CEC/DEC proposée de 17 membres ne serait certainement pas appropriée sur le plan pratique au niveau de la CEP. À cet égard, les besoins administratifs et le bon déroulement des procédures le jour des élections devraient être prioritaires lors de l'établissement de la composition des PEC. **S'il n'y a pas de raison administrative claire pour avoir plus que le minimum actuellement proposé de 7 membres de la CEC, avec un membre supplémentaire pour chaque 300 électeurs inscrits, il est recommandé de maintenir ces chiffres, quel que soit le modèle utilisé.**

47. En outre, en cas de modèle mixte de composition de la PEC, comme dans le cas de la composition proposée de la CEC/DEC, le principe de nomination des partis politiques sur la base d'une stricte égalité est, dans le contexte actuel, un mécanisme plus approprié que les nominations proportionnelles existantes des partis. En tout état de cause, **comme indiqué précédemment à propos des commissions supérieures, les partis politiques par ailleurs éligibles ne devraient pas perdre leur droit de nommer des membres de la PEC au motif qu'ils n'ont pas droit à un financement public ou que leurs députés élus ne participent pas aux activités parlementaires.**

48. Le rapport du BIDDH sur les élections parlementaires de 2020 recommandait que " [l]es délais de soumission et d'examen des demandes d'adhésion à la PEC pourraient être allongés pour garantir une concurrence significative " et que " [l]es procédures et critères de sélection pour le recrutement du personnel de la PEC pourraient être davantage élaborés pour garantir un processus plus ouvert et inclusif. " En vertu des amendements proposés, le délai de nomination des membres non partisans des PEC lors des élections ordinaires passerait de "au plus tôt le 50e jour et au plus tard le 46e jour avant le jour du scrutin" à "au plus tard le 46e jour avant le jour du scrutin". La modification proposée permettrait aux DEC d'annoncer le concours plus tôt et leur donnerait plus de temps pour examiner et étudier les candidatures<sup>36</sup>. Toutefois, si cette modification donne aux DEC la possibilité de mener un processus de sélection robuste, elle ne les y oblige en aucune façon, laissant ainsi toute latitude aux DEC. En outre, une disposition proposée exige que la liste des candidats respectifs aux postes de PEC non partisans soit publiée sur le site web de la CEC avant l'élection des membres. Cependant, aucun délai concret pour la publication n'est établi, ce qui limite le potentiel de l'amendement à accroître la transparence. **En raison de la nature limitée de ces changements, les recommandations susmentionnées du BIDDH concernant les délais de soumission et d'examen des demandes d'adhésion à la CEC ainsi que les procédures et critères de sélection pour le recrutement du personnel de la CEC sont donc réitérées.**

---

<sup>36</sup> Le délai actuel est interprété et appliqué dans la pratique comme une fenêtre de quatre jours pour le recrutement et la sélection, une période indûment courte pour la sélection de milliers de membres professionnels du CPE.

49. Les modifications proposées introduisent une rémunération provenant des fonds électoraux de l'État pour un représentant de parti à une PEC (essentiellement, les observateurs partisans) au même niveau de rémunération que les membres de la PEC<sup>37</sup>. Cette nouvelle rémunération pour les observateurs partisans est apparemment destinée à compenser l'abrogation proposée des membres des CEC nommés par les partis qui sont rémunérés en vertu de la législation actuelle. La nécessité et l'opportunité de rémunérer les observateurs partisans avec des fonds publics sont discutables. On peut soutenir que les sujets électoraux devraient soit rémunérer leurs observateurs sur leurs propres fonds, soit recruter des bénévoles. Dans le même temps, il convient de noter que les observateurs accrédités des organisations de la société civile n'ont pas droit à une rémunération sur fonds publics, ce qui privilégie indûment l'observation partisane par rapport au suivi non partisan des élections. En outre, l'opportunité de la proposition de verser/transférer la rémunération au parti politique plutôt qu'au représentant individuel du parti est discutable, ce qui donne l'impression que le paiement est ostensiblement une forme de financement public supplémentaire pour les partis.

50. En outre, les amendements proposés ne traitent pas d'une autre lacune, qui, aux yeux de la Commission de Venise et du BIDDH, est très importante : chaque CEC abrite généralement dans le même bâtiment plusieurs urnes, qui sont placées dans des pièces différentes. Dans la mesure où le nombre de membres des CEC n'est pas suffisant, il n'y a pas de surveillance adéquate de toutes les urnes par des représentants de tous les partis, comme cela devrait être le cas. Pour remédier à cette lacune, c'est-à-dire pour garantir que la procédure électorale dans chaque urne est supervisée par au moins un représentant du parti au pouvoir et un représentant des partis d'opposition, **il est suggéré que les observateurs des partis soient explicitement chargés de superviser chaque urne au sein des PEC existantes ou que le nombre de PEC soit considérablement augmenté.**

### C. Prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives

51. Selon les bonnes pratiques internationales, l'égalité des chances dans la campagne électorale doit être garantie aux candidats aux élections<sup>38</sup>. L'interdiction de l'utilisation abusive des ressources administratives de tous types dans la campagne électorale est essentielle pour garantir l'égalité des chances. Les rapports d'observation électorale du BIDDH sur les élections géorgiennes passées ont constamment identifié l'utilisation des ressources administratives dans les campagnes électorales comme un problème important, en particulier la participation active des employés du secteur public aux campagnes pendant leurs heures de travail. Il s'agit notamment de rassemblements d'enseignants, de médecins et d'autres employés du secteur public pour rencontrer les candidats du parti au pouvoir et assister à leurs campagnes, avec des signes de pression apparente pour le faire. Ce problème découle, en partie, du manque de clarté et de spécificité de la législation, de lacunes importantes dans les règlements relatifs à l'utilisation abusive des ressources administratives et d'une application inadéquate de la loi applicable. Les modifications proposées comprennent certains changements visant à lutter davantage contre cette utilisation abusive des ressources administratives.

52. La liste des personnes interdites de mener et de participer à une campagne électorale a été élargie par les projets d'amendements<sup>39</sup>. En particulier, l'interdiction faite aux "agents

---

<sup>37</sup> Projet d'articles 42 et 203.3 du Code électoral. Les représentants des partis (observateurs) aux CPE seraient éligibles à une rémunération s'ils représentent un parti qui remporte un siège au parlement, qui reçoit un financement de l'État ou dont au moins un membre du parlement fait partie d'une commission parlementaire.

<sup>38</sup> Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Ligne directrice I. 2.3.

<sup>39</sup> Projet d'article 45(4) du Code électoral.

publics des autorités de l'Etat et des organes d'autonomie locale" de faire campagne pendant les heures normales de travail et/ou lorsqu'ils exercent directement leurs fonctions a été modifiée en "fonctionnaires". Bien que définie par la loi sur le service public, l'ancienne expression faisait l'objet d'interprétations diverses parmi les parties prenantes quant aux agents publics qui en relèvent légalement<sup>40</sup>. Le terme "fonctionnaires" couvre apparemment un segment beaucoup plus large d'employés du secteur public, notamment ceux qui travaillent dans le cadre de contrats de travail ou de contrats administratifs, les représentants des maires des municipalités (à l'exception de la municipalité de Tbilissi) et d'autres personnes employées par la municipalité<sup>41</sup>. En outre, l'interdiction faite aux "enseignants des écoles publiques", entre autres, de faire campagne pendant les heures de travail ou lorsqu'ils exercent directement leurs fonctions, a été clarifiée pour être inclusive, en se référant aux "directeurs, éducateurs, enseignants, autres personnes employées dans les établissements préscolaires et éducatifs et les établissements d'enseignement général établis par l'État ou la municipalité, ainsi qu'aux autres personnels qui y sont employés".

53. Une nouvelle interdiction, ajoutée au même article, interdit les rassemblements "pour des raisons officielles" des fonctionnaires, directeurs, éducateurs, enseignants et autres personnes employées dans des établissements d'enseignement établis par l'Etat ou la municipalité, et d'autres groupes spécifiques d'employés du secteur public<sup>42</sup>. Bien que cette disposition semble viser à empêcher la pratique passée des institutions du secteur public ordonnant à leurs employés de se réunir pour des réunions de campagne, elle n'est pas suffisamment claire et suscite des inquiétudes quant au droit de libre réunion. Toute limitation imposée au droit des fonctionnaires à la liberté de réunion doit respecter les exigences de l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP et de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH. Cela signifie que ces limitations devront être fondées sur la loi, poursuivre un objectif légitime et être nécessaires et proportionnées pour atteindre cet objectif. **Le projet d'article 48(1)(d) du Code électoral sur l'interdiction des rassemblements de certains groupes d'employés du secteur public "pour des raisons officielles" devrait donc être formulé avec plus de précision. Il devrait être précisé que cette interdiction porte sur l'interdiction de l'utilisation abusive des ressources administratives pendant la campagne électorale.**

54. Les amendements proposés susmentionnés constituent une initiative importante qui devrait réduire les cas d'utilisation abusive des ressources administratives. Cependant, les amendements ne répondent pas aux recommandations précédentes du BIDDH et du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe visant à prendre des mesures significatives pour prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives, y compris l'abrogation d'une disposition légale qui permet aux hauts fonctionnaires de faire campagne sans restriction, le renforcement des sanctions pour l'utilisation abusive des ressources administratives et l'identification d'une autorité unique chargée d'examiner les recours, d'enquêter et de prendre des mesures en cas d'utilisation abusive des ressources

---

<sup>40</sup> La première expression est définie à l'article 3(e) de la loi sur la fonction publique comme les personnes nommées à un poste de la fonction publique pour une durée illimitée par l'État, une république autonome, une municipalité et une entité juridique de droit public. Voir le paragraphe 62 de l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur le nouveau projet de code électoral de la Géorgie, CDL-AD(2011)043.

<sup>41</sup> La notion de "fonctionnaire" est définie à l'article 3, point d), de la loi sur le service public comme incluant tous les employés du secteur public, à l'exception des responsables politiques et des fonctionnaires.

<sup>42</sup> Le projet d'article 48, paragraphe 1, point d), du Code électoral interdit "le rassemblement à des fins officielles de fonctionnaires, de personnel des personnes morales de droit public, de personnes morales non commerciales établies par l'État ou les municipalités, de directeurs, d'éducateurs, d'enseignants, d'autres personnes employées dans des établissements préscolaires et éducatifs et des établissements d'enseignement général établis par l'État ou les municipalités, et d'autres personnes employées dans ces établissements".

administratives<sup>43</sup>. En outre, le projet de loi n'aborde pas la question des campagnes en ligne sur les médias sociaux menées par des fonctionnaires pendant les heures de travail, ni l'utilisation des pages web officielles du gouvernement à des fins de campagne, problèmes notables lors des récentes élections en Géorgie. Il convient également de souligner que le renforcement de l'application des interdictions relatives à l'utilisation abusive des ressources administratives doit aller de pair avec le renforcement de la législation en la matière. **Il est donc recommandé d'adopter une réglementation plus complète et systématique sur la prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives. Cette réglementation doit garantir que toute faute commise par les employés du secteur public est liée à des sanctions (disciplinaires) et à d'autres règles qui leur sont spécifiquement applicables.**

#### **D. Réglementation de la "propagande" le jour des élections**

55. Le droit de voter sans pression ni intimidation est un aspect fondamental des élections démocratiques. Les amendements proposés renforcent la disposition relative à la propagande liée à la campagne autour des bureaux de vote<sup>44</sup>. En particulier, l'interdiction d'entraver la circulation des électeurs à moins de 25 mètres d'un bureau de vote le jour de l'élection est portée à 100 mètres et une nouvelle interdiction est introduite concernant le rassemblement de personnes ou le suivi des électeurs à moins de 100 mètres du bureau de vote. Ces dispositions constituent une mesure positive pour contrer les tentatives d'influence et de contrôle des électeurs autour des bureaux de vote qui se sont apparemment produites lors des élections géorgiennes précédentes. Bien que les amendements proposent d'abroger une disposition qui exclut explicitement la sanction de ces types d'infractions le jour du scrutin, le projet ne prévoit pas explicitement de sanction ou de moyen d'application, ce qui diminue l'efficacité de la dissuasion de ces activités.

56. Il convient de noter que ces types d'amendements fragmentaires et étroits visant à prévenir la propagande et l'intimidation de la campagne le jour des élections ne répondent pas aux **recommandations de longue date de la Commission de Venise et du BIDDH d'inclure une interdiction générale de tout type d'activité de campagne à partir de 24 heures avant les élections**<sup>45</sup>. L'amendement proposé ne répond pas non plus à la **recommandation récurrente du BIDDH, formulée lors des trois dernières missions d'observation électorale, selon laquelle, à défaut d'une période de silence générale sur la campagne, la présence de représentants partisans et les activités de campagne dans les zones entourant les bureaux de vote devraient être interdites le jour des élections. Ces recommandations offrent une solution plus large pour garantir que les électeurs puissent voter sans intimidation ni influence indue, et sont donc réitérées**<sup>46</sup>. Une application plus efficace de la loi à l'extérieur des bureaux de vote est également nécessaire pour assurer le respect de ces interdictions.

---

<sup>43</sup> Voir le [deuxième addendum 2018 du GRECO au deuxième rapport de conformité de la Géorgie](#). Voir également les rapports d'observation électorale du BIDDH sur les élections géorgiennes de 2016, 2018 et 2020 qui comprennent des recommandations visant à renforcer le cadre juridique et institutionnel pour lutter efficacement contre l'utilisation abusive des ressources administratives.

<sup>44</sup> Projet d'article 45(12) du Code électoral.

<sup>45</sup> Par exemple, voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint de sur le nouveau projet de code électoral de la Géorgie, CDL-AD(2011)043, paragraphe 66.

<sup>46</sup> D'autres mesures de confiance seraient également souhaitables en ce qui concerne le processus de vote lui-même. Par exemple, la demande faite par les membres de la Commission aux représentants des partis de quitter la salle où est placée l'urne devrait être réglementée de manière très restrictive ; l'interdiction des téléphones portables dans l'isoloir n'est pas rare et devrait être sérieusement envisagée pour éviter que les électeurs ne prennent des photos de leur vote en réponse à des pressions extérieures ou pour s'attirer les faveurs du parti pour lequel ils auraient voté ; un contrôle plus strict de la feuille de vote pourrait être réalisé par des moyens électroniques, y compris le codage à barres, afin de renforcer la confiance dans l'absence de pratiques "carrousel".

### **E. Amendements aux protocoles relatifs aux résultats des scrutins et à la conduite des recomptages**

57. Un décompte équitable et honnête des voix est la pierre angulaire des élections démocratiques. Cette norme est énoncée au paragraphe 7.4 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE, qui exige que les votes "soient comptés et rapportés honnêtement, les résultats officiels étant rendus publics." Un certain nombre des amendements proposés semblent viser à endiguer les problèmes survenus lors des élections parlementaires de 2020 en matière de comptage et de tabulation, et à accroître la confiance du public dans la crédibilité des résultats des élections.

58. Les amendements proposés abrogent le pouvoir du CEC d'établir, si nécessaire mais au plus tard le jour suivant le scrutin, un protocole modifiant le protocole de synthèse des résultats du scrutin s'il existe des déclarations/explications des membres d'un CEC respectif et/ou d'autres motifs juridiques et factuels<sup>47</sup>. Une nouvelle disposition stipule en outre qu'après que le cachet du CEC a été scellé dans un paquet séparé et que le paquet a été signé par les membres du CEC, il est interdit au CEC de rédiger un protocole de modification des résultats du scrutin<sup>48</sup>. En vertu des projets d'amendements, la DEC est seule habilitée à apporter, par ordonnance de la DEC, des corrections aux données figurant dans les protocoles de synthèse des PEC, sur la base de l'ouverture des paquets scellés reçus de la PEC, et à recompter le nombre de signatures d'électeurs et de bulletins de vote<sup>49</sup>. Ces mesures sont compréhensibles à la lumière des problèmes rencontrés lors des élections parlementaires de 2020, qui ont sérieusement sapé la crédibilité des résultats électoraux aux yeux des parties prenantes, et peuvent servir de garanties contre de tels problèmes lors de futures élections.

59. Les projets d'amendements introduisent une obligation pour les DEC d'ouvrir les matériels électoraux respectifs et de recompter les votes, dans les cas où le nombre de votes reçus, le nombre d'électeurs et/ou les bulletins invalides sont corrigés par la PEC dans le protocole de synthèse<sup>50</sup>. Il est également conseillé d'établir un recomptage obligatoire dans les cas où le nombre enregistré de bulletins invalides et valides dépasse le nombre de signatures des électeurs. Les délais impartis aux DEC et à la CEC pour préparer leurs protocoles de synthèse des résultats sur la base des protocoles de synthèse de niveau inférieur sont considérablement prolongés dans le cadre des changements proposés, apparemment en raison des nouvelles obligations de procéder à des recomptages dans certaines circonstances et des délais prolongés pour le traitement des recours post-électoraux (voir ci-dessous). Les DEC auraient jusqu'à 14 jours et la CEC jusqu'à 25 jours pour compléter leurs protocoles de résumé<sup>51</sup>. Une udit aléatoire des résultats des bureaux de vote sera également introduit après le jour du scrutin<sup>52</sup>. Chaque DEC serait tenue de sélectionner au hasard cinq bureaux de vote dans chaque circonscription électorale au plus tard le sixième jour après le jour de l'élection et de procéder à des recomptages ; le mécanisme de sélection n'est pas établi. De plus, les

---

<sup>47</sup> Projet d'article 13(2)(d.1).

<sup>48</sup> Projet d'article 70(4.1) du Code électoral.

<sup>49</sup> Projet d'article 73(1.1) du Code électoral.

<sup>50</sup> Projet d'article 21(d.1) du Code électoral. Lors des élections parlementaires de 2020, la mission d'observation électorale du BIDDH a noté que dans les cas où les DEC ont modifié les protocoles de résumé des résultats des CPE de leur propre initiative ou sur la base de recours, elles ont généralement évité d'initier des recomptages des bulletins de vote et se sont largement appuyées sur les notes explicatives et les protocoles d'amendement fournis par les CPE.

<sup>51</sup> Le délai prévu à l'article 75(1) pour que les DEC compilent les résultats des élections au niveau du district sur la base des protocoles sommaires des CPE et des décisions relatives aux violations de la législation électorale est porté de 11 à 14 jours. Les délais prévus aux articles 76(1) et 125(1) pour que la CEC prépare un protocole sommaire sont prolongés de 19 à 25 jours.

<sup>52</sup> Projet d'article 21(d.1) du Code électoral ; il convient de noter que les amendements proposés comprennent deux dispositions désignées comme article 21(d.1).

projets d'amendements n'établissent pas quelles actions doivent être prises à la suite des recomptages, par exemple, si des divergences importantes sont découvertes dans un ou tous les recomptages, ce qui limite l'efficacité de l'audit.

60. Les dispositions susmentionnées sont des mesures positives importantes qui peuvent effectivement servir à améliorer l'exactitude, la légitimité et la crédibilité des résultats des élections. **Cependant, il est conseillé d'explorer également des mesures alternatives pour assurer un comptage et un rapport des résultats compétents et honnêtes au niveau des circonscriptions, par exemple, en renforçant le processus de nomination des membres de la commission pour assurer la capacité professionnelle et l'impartialité et en fournissant une formation supplémentaire sur l'achèvement des protocoles de résumé des résultats. En outre, l'application stricte et cohérente des sanctions pour les violations commises par les agents électoraux dans le cadre du processus de dépouillement et de présentation des résultats pourrait constituer un moyen de dissuasion efficace. Le renforcement de la capacité des commissions et des tribunaux à traiter efficacement les recours post-électoraux contribuerait également à la légitimité et à la crédibilité des résultats des élections.**

61. En ce qui concerne la finalisation des résultats des élections, il convient de noter que dans un environnement politiquement sensible, prolonger indûment la conclusion finale des résultats pourrait avoir de graves répercussions. Des tensions politiques et publiques peuvent apparaître si les candidats et l'électorat doivent attendre des mois pour connaître le résultat final de l'élection. Dans le pire des cas, et comme on l'a vu dans une certaine mesure en Géorgie lors des élections législatives de 2020, des protestations publiques peuvent éclater et devenir violentes. À cet égard, il est conseillé de veiller à ce que les résultats définitifs de l'élection soient déterminés une fois pour toutes dans un délai maximum de deux mois à compter du jour de l'élection, en tenant compte de tous les délais pour la détermination des protocoles sommaires des résultats et la résolution des recours au plus haut niveau. **Il est recommandé de tenir compte de cette préoccupation au moment de légiférer sur ces différents délais.**

62. En outre, le vide réglementaire concernant les recomptages et les annulations de résultats nuit à la transparence et à l'efficacité du processus de résolution des litiges postélectoraux ; ceci est particulièrement problématique dans un environnement politique sensible où les allégations de fraude électorale persistent et se sont multipliées au fil des ans. **Par conséquent, l'adoption d'un cadre réglementaire complet qui spécifie des critères clairs et objectifs pour accorder et mener des recomptages et des annulations afin d'assurer une pratique transparente, équitable et uniforme dans le comptage et la tabulation des résultats et le traitement des litiges post-électoraux, comme cela a été réitéré dans les rapports d'observation électorale du BIDDH au fil des ans, est recommandée.**

## **F. Recours**

63. Le cadre juridique doit prévoir des procédures et des voies de recours efficaces pour la protection des droits électoraux à tous les stades du processus électoral et stipuler que chaque électeur, candidat et parti politique a le droit de déposer un recours auprès de l'autorité compétente lorsqu'une violation des droits électoraux a eu lieu<sup>53</sup>. Conformément aux engagements de l'OSCE et aux normes et bonnes pratiques internationales, les décisions prises par les autorités indépendantes et impartiales chargées de superviser le déroulement des élections sont susceptibles de recours auprès d'une autorité judiciaire indépendante et

---

<sup>53</sup> Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Ligne directrice II. 3.3 et paras. 92-102 du Rapport explicatif. La ligne directrice II. 3.3.f prévoit que "[t]out candidat et tout électeur de la circonscription ont qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections."

impartiale<sup>54</sup>. Les procédures relatives à la recevabilité des recours doivent être conçues de manière à préserver le droit des parties lésées à demander réparation, et non à exclure inutilement des requérants ou à les priver d'examen. Les délais et les dates limites de soumission et de jugement doivent trouver un équilibre entre le respect du droit de contester les décisions et l'action ou l'inaction des organes électoraux, la fourniture d'une solution en temps utile et l'octroi aux juges du temps nécessaire pour traiter, examiner, enquêter et prendre des décisions. Lors de la fixation des délais, il convient de tenir compte du niveau de l'organe juridictionnel et de la nature des recours.

64. Certains des amendements proposés visent à renforcer le processus de résolution des litiges électoraux, apparemment en réponse au traitement largement inefficace des recours post-électoraux par les commissions et les tribunaux, qui a entraîné des réactions politiques et publiques après les élections parlementaires de 2020. Le cadre existant pour les recours dans le Code électoral a fait l'objet de recommandations de longue date et réitérées du BIDDH et de la Commission de Venise pour simplifier le processus ; élargir la qualité pour agir afin de garantir que les citoyens dont les droits électoraux sont violés soient autorisés à déposer un recours pour demander un recours juridique ; prévoir le droit de demander un examen judiciaire de toutes les décisions et (in)actions des organes électoraux et de leurs fonctionnaires ; réviser les délais légaux pour le dépôt et le jugement des recours afin de laisser suffisamment de temps pour préparer et juger efficacement les affaires et, dans le même temps, permettre un règlement dûment accéléré ; éviter les règles trop strictes sur la recevabilité des recours afin de garantir un examen substantiel de tous les recours ; prévoir le dépôt en ligne des recours auprès des commissions électorales<sup>55</sup>. Certaines des recommandations susmentionnées sont traitées, en tout ou en partie, par les amendements proposés. Cependant, **la nécessité d'une réforme solide du processus de règlement des différends électoraux pour garantir un accès direct à un règlement rapide, transparent et efficace des différends n'est pas abordée. Une telle réforme plus complète est recommandée, au moins à long terme.** À cet égard, les rapporteurs ont noté au cours des vidéoconférences que plusieurs interlocuteurs ont souligné l'importance du bon fonctionnement du système judiciaire comme condition préalable à l'efficacité du règlement des litiges électoraux et à la confiance des citoyens à son égard.

65. Le projet d'article 77(5.3) du Code électoral autorise explicitement la soumission des recours aux DEC et à la CEC sous forme papier ou électronique, selon une procédure à déterminer par ordonnance de la CEC. Il s'agit d'une mesure positive qui facilitera effectivement la soumission des recours dans les délais, d'autant plus que de nombreux recours n'ont pas été pris en compte lors des élections législatives de 2020 pour cause de soumission tardive compte tenu du court délai de soumission. **Pour faciliter le traitement en temps voulu des litiges électoraux devant les tribunaux, on pourrait également envisager d'autoriser la soumission électronique des recours aux tribunaux, la soumission jusqu'à minuit le jour de la date limite, et la possibilité d'audiences à distance lorsque les parties ou les témoins ne sont pas en mesure de rejoindre le tribunal à temps.**

66. En Géorgie, les électeurs ne bénéficient pas d'une qualité pour agir large pour protéger leurs droits électoraux. Un amendement proposé prévoit que tout recours déposé auprès

---

<sup>54</sup> Le paragraphe 5.10 du [Document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#) stipule que toute personne doit disposer d'un moyen de recours effectif contre les décisions administratives, de manière à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer l'intégrité juridique. L'article 2.3(a) du [PIDCP](#) stipule que "toute personne dont les droits ou libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours effectif...".

<sup>55</sup> Par exemple, voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint de sur le nouveau projet de code électoral de la Géorgie, CDL-AD(2011)043, paragraphe 110 ; [Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH sur les élections parlementaires en Géorgie](#), 31 octobre 2020, pages 24-26.

d'une commission ou d'un tribunal par un requérant non autorisé (c'est-à-dire qui n'a pas qualité pour déposer ce type de recours) ou tout recours qui n'est pas accompagné de l'identification du requérant doit rester sans suite<sup>56</sup>. A cet égard, l'attention est attirée sur les principes selon lesquels la qualité pour agir dans les affaires liées aux élections doit être accordée le plus largement possible et la procédure doit être simple et dépourvue de formalisme, notamment pour éviter les décisions d'irrecevabilité, en particulier dans les affaires politiquement sensibles<sup>57</sup>. Il convient de noter que lors des élections législatives de 2020, la majorité des recours post-électorales n'ont pas été pris en considération, souvent pour des raisons techniques autres que le dépôt tardif<sup>58</sup>. Cela a sans aucun doute contribué à la méfiance du public à l'égard du processus de résolution des litiges électoraux et à un manque de confiance dans les résultats des élections.

67. Le Code de bonne conduite en matière électorale recommande un délai de 3 à 5 jours pour la soumission et l'adjudication des recours liés aux élections comme un équilibre approprié entre le respect du droit de recours légal et la résolution rapide et efficace des litiges électoraux<sup>59</sup>. Dans une démarche positive, les amendements proposés augmentent les délais de jugement indûment courts pour les commissions électorales et les cours d'appel : de deux jours à quatre jours pour les DEC et d'un jour à deux jours pour la CEC et les cours d'appel, doublant essentiellement ces périodes de jugement<sup>60</sup>. En outre, les délais indûment courts pour le dépôt de recours auprès de la CEC et pour l'introduction de recours contre les décisions de la CEC auprès du tribunal municipal de Tbilissi ont été portés de un à deux jours. Bien que l'augmentation de ces délais et périodes constitue une amélioration, **les extensions susmentionnées ne sont pas entièrement conformes aux bonnes pratiques internationales, comme indiqué plus haut - la plupart ne respectant pas le délai minimum recommandé de trois jours pour la soumission et la décision - et devraient donc être modifiées.**

68. En outre, les délais non révisés de deux jours pour la soumission des recours aux DEC, de deux jours pour l'introduction d'un recours auprès d'un tribunal de district/ville de première instance et d'un jour pour la soumission auprès d'une cour d'appel ne respectent pas non plus les bonnes pratiques internationales susmentionnées. Les dispositions maintiennent également un délai de deux jours pour que le tribunal de première instance statue sur les affaires électorales, ce qui, pour certaines affaires, en fonction de leur complexité, serait insuffisant pour mener un examen et une enquête approfondis. Une période de plus de deux jours pour la soumission et le jugement des recours permettrait aux requérants de mieux préparer les affaires et aux tribunaux de fournir une résolution plus efficace.

69. Les projets d'amendements prévoient le droit de faire appel devant le tribunal de la décision du président de la CEC (ou d'un autre fonctionnaire autorisé de la CEC) qui refuse d'établir un procès-verbal d'infraction administrative pour violation de la législation électorale<sup>61</sup>. Cette disposition donnerait au tribunal le pouvoir d'imposer directement une sanction administrative à l'encontre d'un contrevenant ou de rejeter l'appel. Cette disposition répond à une recommandation de longue date et réitérée du BIDDH selon laquelle le refus

---

<sup>56</sup> Article 78(1.1) du Code électoral.

<sup>57</sup> Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Ligne directrice II. 3.3 b et Rapport explicatif.

<sup>58</sup> L'un des motifs courants de refus de prise en considération était l'absence de procuration de l'organisation d'observateurs représentée par le demandeur, même si l'observateur avait son propre certificat d'observateur accrédité.

<sup>59</sup> Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Ligne directrice II. 3.3 g et le Rapport explicatif. Le paragraphe 95 du rapport explicatif note qu'il est permis d'accorder un peu plus de temps aux tribunaux supérieurs pour qu'ils puissent statuer sur les affaires liées aux élections.

<sup>60</sup> Projet d'article 77, paragraphes 2 et 4, du Code électoral.

<sup>61</sup> Projet d'article 93(8.1) du Code électoral.

des demandes d'élaboration de protocoles pour violation de la législation électorale doit faire l'objet d'un contrôle judiciaire. De même, l'amendement proposé répond à une demande dans une affaire pendante devant la Cour constitutionnelle sur la même question<sup>62</sup>. Cependant, le délai proposé de deux jours pour la soumission de l'appel et le délai de dix jours pour que la cour se prononce sur l'affaire sont indûment courts et longs, respectivement, en tenant compte des normes internationales précédemment mentionnées de trois-cinq jours pour la soumission et le jugement des recours liés aux élections. **Il est donc recommandé d'ajuster les délais de recours prévus par le projet d'article 93(8.1) du Code électoral en fonction des normes internationales.**

### G. Système électoral local

70. Le choix d'un système électoral est une décision souveraine d'un Etat, à condition que le système soit conforme aux principes contenus dans les engagements de l'OSCE, le Code de bonne conduite en matière électorale et d'autres normes internationales, y compris les exigences de transparence, d'universalité et d'égalité du suffrage des électeurs et de non-discrimination entre les candidats et les partis politiques<sup>63</sup>. Les projets d'amendements proposent quelques changements au système actuel d'élection locale, mais maintiennent sa nature mixte proportionnelle-majoritaire.<sup>64</sup> Les amendements fixeraient le nombre total de sièges de chaque conseil local et modifieraient la répartition entre les sièges proportionnels et majoritaires, tout en abaissant les seuils électoraux pour l'obtention de sièges de conseil dans les concours proportionnels. Ces changements sont à la discrétion de l'État. Toutefois, pour les élections locales en Géorgie il reste à créer des circonscriptions dont la population est à peu près égale et donc à garantir l'égalité du vote dans le cadre du système électoral. À cet égard, une recommandation de longue date de la Commission de Venise et du BIDDH visant à revoir le système électoral local afin de garantir l'égalité du suffrage n'a pas été prise en compte<sup>65</sup>.

71. Les amendements proposés apportent des changements au système d'élection locale dans les articles 18, 140, 148, 155 et 162. Un nouvel article 18(3) prévoit que le nombre de membres des conseils locaux élus selon le système proportionnel et majoritaire est défini par la présente loi et les articles 140 et 155 révisés(4) fixent le nombre de sièges pour chacun des 64 conseils locaux (entre 18 et 50) et divisent le nombre total de sièges entre les concours proportionnels et majoritaires<sup>66</sup>. La répartition entre les sièges proportionnels et majoritaires a été modifiée en faveur d'une proportion nettement plus élevée de sièges proportionnels dans

---

<sup>62</sup> En avril 2020, une affaire portée devant la Cour constitutionnelle par un groupe de la société civile a contesté l'absence de droit au contrôle judiciaire de la décision du président de la CEC de ne pas rédiger de protocole d'infraction administrative. L'affaire est toujours en cours.

<sup>63</sup> Le paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 engage les États participants de l'OSCE à "garantir le suffrage universel et égal aux citoyens adultes". Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a adopté une observation générale (observation générale n° 25) interprétant les principes des élections démocratiques énoncés à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Voir également Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-cor, Ligne directrice I. 2.2.

<sup>64</sup> La partie proportionnelle est organisée dans une seule circonscription électorale (l'ensemble de la communauté ou de la ville autonome) au moyen de listes de partis fermées et la partie majoritaire est organisée dans plusieurs circonscriptions à mandat unique au sein de la localité.

<sup>65</sup> Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint de sur le nouveau projet de code électoral de la Géorgie, CDL-AD(2011)043, paragraphe 22.

<sup>66</sup> Selon la législation actuelle, le nombre de sièges pour les concours proportionnels est fixe, tandis que le nombre de sièges majoritaires est fixe pour les cinq villes autonomes mais partiellement variable pour les autres municipalités, en fonction du nombre d'électeurs inscrits dans la municipalité.

chaque municipalité<sup>67</sup>. En outre, l'article 148 révisé abaisse le seuil électoral dans les concours proportionnels de 4 à 3 % pour toutes les localités (sauf Tbilissi), et l'article 162 révisé abaisse le seuil pour la municipalité de Tbilissi de 4 à 2,5 %. Bien qu'il n'existe pas de norme internationale en matière de seuils électoraux, l'abaissement du seuil présente l'avantage potentiel d'accroître le pluralisme politique et de rapprocher les mandats de la volonté des électeurs en minimisant les votes "gaspillés". Il convient toutefois de noter que, en raison du seuil naturel, l'abaissement du seuil ne sera effectif que dans les municipalités comptant environ, au moins, 20 à 25 sièges (le quota électoral étant de 4 % des voix dans une circonscription comptant 25 sièges proportionnels et de 5 % dans une circonscription comptant 20 sièges proportionnels).

72. L'article 14(1)(e) existant prévoit que la CEC établit par ordonnance les circonscriptions électorales et/ou précise leurs limites, comme déterminé par la présente loi. L'article 18(2) existant prévoit que pour les élections des collectivités locales autonomes, des circonscriptions électorales (majoritaires) seront créées, et leurs limites, titres et numéros seront déterminés par une ordonnance de la CEC. Toutefois, la loi n'exige pas que les circonscriptions électorales (majoritaires) pour les élections locales soient de taille égale ou comparable (sauf au sein de la municipalité de Tbilissi), ce qui ne garantit pas l'un des grands principes des droits électoraux, l'égalité du vote<sup>68</sup>. En outre, la législation ne prévoit pas de règles claires pour la délimitation des circonscriptions électorales pour les élections locales et ne spécifie aucun critère pour les écarts légalement autorisés entre les circonscriptions électorales, ni de justification pour les cas exceptionnels. La loi n'établit pas non plus de commission indépendante chargée de dessiner les limites des circonscriptions électorales, comme le recommande le Code de bonne conduite en matière électorale<sup>69</sup>.

73. Lors des élections locales de 2010 et 2017, il y avait de grandes différences dans les populations d'électeurs dans les circonscriptions électorales majoritaires au sein de chaque municipalité<sup>70</sup>. En 2010, dans tout le pays, le nombre d'électeurs inscrits dans une circonscription à mandat unique variait considérablement au sein d'une même unité de gouvernement local ; parfois, de plus de 1 000 %. Même à Tbilissi, où une grande population d'électeurs devrait faciliter l'établissement de circonscriptions électorales comparables, des écarts allant jusqu'à 30 % ont été constatés. Lors des élections locales de 2017, seuls 20 % des circonscriptions majoritaires présentaient un écart de moins de 15 % par rapport au nombre moyen d'électeurs au sein de chaque municipalité, les autres 80 % des circonscriptions dépassant 15 %. Si un certain écart du nombre d'électeurs dans chaque circonscription peut être inévitable en raison de facteurs géographiques ou démographiques, des écarts aussi importants portent atteinte au principe d'égalité du vote<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> À Tbilissi et dans les quatre autres municipalités, la proportion de sièges qui seront élus au moyen du système de liste de parti proportionnel sera de 80 %, et dans les communautés autonomes, elle sera de deux tiers des membres du conseil.

<sup>68</sup> En ce qui concerne la municipalité de Tbilissi, l'article 155(5) existant prévoit que la CEC détermine par ordonnance les circonscriptions électorales locales majoritaires à un seul siège de Tbilissi et en définit les limites "en tenant compte du nombre d'électeurs et des limites existantes des unités territoriales".

<sup>69</sup> La ligne directrice I.2.2.vii du Code de bonne conduite en matière électorale indique 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".

<sup>70</sup> Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH sur les élections locales en Géorgie, 30 mai 2010, page 6 ; rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH sur les élections locales en Géorgie, 21 octobre et 12 novembre 2017, page 5.

<sup>71</sup> Conformément au paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, les Etats participants s'engagent à garantir le suffrage universel et égal aux citoyens adultes. La ligne directrice I. 2.2 du Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions et recommande que l'écart admissible par rapport à la clé de

74. A la lumière de ce qui précède, une recommandation de longue date de la Commission de Venise et du BIDDH a été de modifier la législation électorale pour exiger que les circonscriptions électorales à mandat unique aient une population électorale égale ou similaire et pour traiter spécifiquement de la manière dont les circonscriptions électorales doivent être établies dans tous les types d'élections, y compris les critères spécifiques qui doivent être appliqués et respectés<sup>72</sup>. La recommandation indique en outre que les organes chargés de créer les limites des circonscriptions électorales doivent être indépendants et impartiaux, que le processus de délimitation doit être transparent et donner lieu à de larges consultations publiques, et que la législation doit prévoir une révision périodique des limites qui tienne compte des changements démographiques.<sup>73</sup> **Les amendements proposés ne répondent à aucun aspect de cette recommandation, laissant en place une lacune essentielle du système électoral local. Cette recommandation est donc réitérée.**

#### H. Vote et dépouillement électroniques

75. Selon les nouvelles dispositions transitoires des amendements proposés, pour les prochaines élections locales, la CEC est autorisée à utiliser des moyens électroniques pour procéder à l'inscription des électeurs dans les bureaux de vote, au vote, au dépouillement des votes et à l'établissement d'un protocole de synthèse des résultats<sup>74</sup>. Bien que l'utilisation de moyens électroniques puisse faciliter le processus et réduire les risques d'erreur humaine ou de violation intentionnelle, le vote et le dépouillement électroniques comportent des complexités et des risques inhérents, et l'électorat et les forces politiques peuvent être méfiants à l'égard du vote électronique. C'est pourquoi il est courant pour les États d'introduire de nouvelles technologies de vote sur une base pilote. En outre, le cadre juridique doit réglementer correctement l'utilisation de toute nouvelle technologie de vote dans le processus électoral. Cependant, le projet de loi ne prévoit aucune réglementation sur l'utilisation des moyens électroniques pour mener à bien les processus susmentionnés et prévoit uniquement que les règles et conditions d'utilisation des moyens électroniques doivent être déterminées par une résolution de la CEC. **Il est recommandé que les projets d'amendements établissent un cadre réglementaire pour l'utilisation des nouvelles technologies de vote lors des prochaines élections locales en tenant compte des bonnes pratiques internationales comme indiqué ci-dessous.**

76. Les procédures et exigences relatives à l'utilisation des technologies de l'information lors du vote électronique, du dépouillement et de la tabulation doivent être reflétées avec précision dans la législation électorale. Souvent, des parties importantes peuvent être trouvées dans d'autres lois, comme celles relatives à la protection des données. Tout d'abord, la réglementation pourrait être effectuée principalement dans la loi électorale elle-même ou, alternativement, le cadre juridique pourrait n'établir que des règles générales, laissant les détails aux règlements contraignants émis par l'organe d'administration des élections. Si cette dernière solution est avantageuse en termes de flexibilité, elle peut laisser trop de place à

---

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)".

<sup>72</sup> Voir Commission de Venise-BIDDH, Avis conjoint de sur le nouveau projet de code électoral de la Géorgie, CDL-AD(2011)043, paragraphe 20.

<sup>73</sup> La ligne directrice I.2.2.v. du Code de bonne conduite en matière électorale stipule ce qui suit : " 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. "

<sup>74</sup> Projet d'articles 203.1 et 203.2 du Code électoral. Ces dispositions exigent spécifiquement le dépouillement des bulletins de vote par voie électronique dans au moins autant de circonscriptions que nécessaire "pour révéler les résultats sociologiquement valables de la circonscription".

l'adaptation des procédures électorales aux besoins de la technologie, au lieu de l'inverse, et permettre de contourner d'importants garde-fous si le temps vient à manquer en raison de retards dans la mise en œuvre du nouveau système de technologie de vote. Deuxièmement, il est important que la législation électorale indique explicitement que les garanties de suffrage applicables au vote sur papier sont également applicables aux nouvelles technologies de vote, même si la manière de voter est différente.

77. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que "le vote électronique ne doit être admis que s'il est sûr et fiable ; en particulier, l'électeur doit pouvoir obtenir confirmation de son vote et le corriger, si nécessaire, dans le respect du secret du vote; la transparence du système doit être garantie"<sup>75</sup>. En ce qui concerne le recours au dépouillement électronique plutôt que manuel, le cadre juridique doit prévoir des garanties, avec des dispositions en place pour que l'exactitude et la solidité du matériel et des logiciels utilisés pour le dépouillement des bulletins de vote puissent être vérifiées de manière indépendante. Que le vote soit manuel, mécanique ou électronique, des procédures d'audit et d'inspection doivent être mises en place pour garantir l'exactitude et la fiabilité. À cet égard, il convient de noter que la proposition d'amendement susmentionnée concernant l'audit aléatoire des résultats du scrutin exclut explicitement les recomptages dans les bureaux de vote où des machines à compter les bulletins électroniques sont utilisées.

78. En plus d'établir des critères minimaux pour l'utilisation de nouvelles technologies de vote, les domaines spécifiques qui doivent également être abordés dans la législation comprennent :

- L'étendue de l'accès aux nouvelles technologies de vote qui sera fourni aux observateurs, aux candidats et aux partis politiques ;
- Les étapes de la procédure d'audit et de recomptage lorsque de nouvelles technologies de vote sont utilisées ;
- La primauté du document papier vérifiable par l'électeur pour déterminer les résultats en cas de contestation juridique ;
- Définir les obligations contractuelles des vendeurs, des agences de certification et des fournisseurs ;
- Dispositions relatives à la responsabilité des agents publics et de l'administration électorale ;
- Sanctions pénales en cas d'abus des nouvelles technologies de vote ;
- Recours concernant l'utilisation des nouvelles technologies de vote ;
- Règlement sur la protection des données.

**79. Les domaines susmentionnés doivent être traités en détail dans un texte compréhensible pour le lecteur général.** Ceci est particulièrement important lorsque l'introduction de nouvelles technologies de vote est susceptible d'introduire des défis juridiques avant et pendant les élections. Il convient de souligner que si l'introduction de nouvelles technologies de vote présente des avantages, elle risque de saper la confiance du public dans le processus et les résultats électoraux, en particulier dans les environnements politiquement sensibles. À la lumière des allégations généralisées de fraude électorale lors des élections législatives de 2020 et du nombre très élevé de recours déposés, la plupart remettant en cause l'exactitude des protocoles de comptage et de synthèse des résultats, **il est fortement conseillé que la législation électorale couvre de manière adéquate les questions susmentionnées.** Il est certain que le passage du vote et du dépouillement sur

---

<sup>75</sup> Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2-corr, Ligne directrice I.3.2.iv. et paragraphes 42-44 du Rapport explicatif.

papier au vote et au dépouillement électroniques ne doit pas être considéré comme une panacée aux problèmes survenus lors des élections législatives de 2020.

**80. Il est de la plus haute importance que toute nouvelle utilisation des moyens électroniques soit suffisamment planifiée et préparée à l'avance, et qu'une éducation efficace des électeurs et une formation à l'administration des élections soient entreprises<sup>76</sup>. En outre, compte tenu du peu de temps restant avant les élections locales de 2021, il se peut qu'un projet pilote pour certaines technologies électroniques soit la seule option viable pour les prochaines élections.** Compte tenu de ce qui précède, il convient d'examiner attentivement la nature et l'étendue du projet pilote, en tenant compte du fait que l'introduction de moyens électroniques dans un contexte urbain sera plus réalisable et plus adaptée que dans les zones rurales. En outre, il est recommandé que la CEC entreprenne une étude de suivi de tout projet pilote, en tant qu'outil clé pour une planification et une mise en œuvre efficaces d'une utilisation future plus large des technologies liées aux élections. En outre, toute introduction du vote électronique devrait tenir compte des normes du Conseil de l'Europe dans le domaine du vote électronique<sup>77</sup>.

## VI. Remarques techniques

81. Bien qu'il soit entendu que la version révisée du projet de loi ne soit pas encore définitive, il convient d'attirer l'attention sur certaines lacunes techniques qui devraient être corrigées. Dans un souci de précision de la rédaction législative, les dispositions qui restent inchangées ne devraient pas être reproduites dans le projet de loi. Ainsi, lorsque seul le numéro du paragraphe change, il convient de préciser ce changement : par exemple, " le paragraphe 6 devient le paragraphe 7 " et lorsque seule une partie d'un paragraphe change, il convient de préciser uniquement quels mots ou phrases sont remplacés ou abrogés, en précisant que les autres mots et phrases restent inchangés. Dans le projet actuel, ces règles de rédaction législative ne sont souvent pas suivies. Cela réduit la transparence et la cohérence des modifications législatives, car le lecteur ne peut pas déterminer clairement quels changements sont apportés à la législation sans procéder à une analyse comparative complète de toutes les dispositions concernées. **Il est recommandé de revoir le projet de loi afin d'omettre les dispositions et parties de dispositions qui ne sont pas modifiées et de préciser les dispositions ou parties de dispositions qui sont remplacées ou abrogées. En outre, il y a quelques erreurs techniques dans le projet de loi, bien que cela puisse être attribué à des erreurs de traduction<sup>78</sup>. Avant l'adoption finale des amendements, il est recommandé d'identifier et de corriger toutes les erreurs techniques.**

---

<sup>76</sup> Lors des élections locales de 2017 et de l'élection présidentielle de 2018, la CEC a piloté l'utilisation de machines électroniques dans les bureaux de vote de manière très limitée, dans huit bureaux de vote.

<sup>77</sup> [Recommandation CM/Rec\(2017\)5 du Comité des ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique](#) ; [Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec\(2017\)5 du Comité des ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique](#) ; [Lignes directrices sur la mise en œuvre des dispositions de la Recommandation CM/Rec\(2017\)5 sur les normes relatives au vote électronique](#).

<sup>78</sup> Par exemple, l'article 10(4) révisé fait référence à la "nomination des candidats" alors que la procédure a été modifiée, passant de plusieurs nominations à une seule nomination pour le président de la CEC, et l'article 10(5) fait référence au "paragraphe 5 du présent article" alors qu'il devrait apparemment s'agir d'une référence au paragraphe 4 de l'article.