



Strasbourg / Varsovie, le 19 décembre 2022

CDL-AD(2022)047

Avis n° 1107/2022
Avis de l'OSCE/BIDDH n° ELE-
GEO/450/2022

Or. angl.

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

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

GÉORGIE

AVIS CONJOINT
SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS AU CODE ÉLECTORAL
ET
À LA LOI SUR LES ASSOCIATIONS POLITIQUES DE CITOYENS

Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa
75^e réunion (Venise, 15 décembre 2022)
et adopté par la Commission de Venise à sa 133^e session plénière
(Venise, 16-17 Décembre 2022)

sur la base des commentaires de

M. Nicos ALIVIZATOS (membre, Grèce)
M. Michael FRENDO (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.....	4
III.	Résumé.....	4
IV.	Contexte.....	6
V.	Analyse et recommandations	9
A.	Remarques préliminaires - stabilité de la loi électorale.....	9
B.	Formation de l'administration électorale	10
C.	Éligibilité et nomination des candidats.....	12
D.	Les moyens électroniques dans le processus du jour de l'élection.....	13
E.	Le vote des personnes en fauteuil roulant.....	18
F.	Recomptes	19
G.	Observateurs électoraux.....	20
H.	Litiges et infractions électorales	20
I.	Autres projets d'amendements.....	23

I. Introduction

1. Par lettre du 10 octobre 2022, M. Shalva Papuashvili, 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 ») et à la Commission de Venise sur les projets d'amendements au Code électoral de Géorgie et à la loi sur les associations politiques de citoyens ([CDL-REF\(2022\)057](#)). Comme cet avis concerne le domaine électoral, il a été préparé conjointement par le BIDDH et la 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 15 et 16 novembre, une délégation conjointe composée de M. Frendo au nom de la Commission de Venise, et de Mme Morry au nom du BIDDH, ainsi que de M. Janssen du Secrétariat de la Commission de Venise et de Mme Dashutsina du BIDDH, a participé à une série de réunions avec des membres de la Commission électorale centrale (CEC), de la Cour des comptes, le bureau du Président, le Président du Parlement, le Président du Groupe de travail sur la réforme électorale, les représentants des différents partis politiques représentés au Parlement de Géorgie, les représentants des 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 de cette visite.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la législation électorale. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.
5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 75^e réunion (Venise, 15 décembre 2022) et, après un échange de vues avec M. Givi Mikanadze, Président du groupe de travail sur la réforme électorale du Parlement de Géorgie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022).

II. Portée de l'avis conjoint

6. Le champ d'application du présent avis conjoint ne couvre que les révisions législatives 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.

7. Les recommandations qui en découlent 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 Venise¹. Le cas échéant, ils se réfèrent également à d'autres documents et sources de référence ainsi qu'aux recommandations pertinentes formulées dans les précédents avis juridiques et rapports d'observation électorale publiés par le BIDDH et/ou la Commission de Venise.

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. Le BIDDH et la Commission de Venise ont constamment exprimé l'avis que toute modification réussie de la législation électorale devrait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants : 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et répond aux 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 de la loi électorale, 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. Il convient également de noter que les précédents rapports d'observation des élections du BIDDH et les avis conjoints du BIDDH et de la Commission de Venise relatifs aux élections et à la législation électorale géorgiennes ont réitéré la recommandation de procéder à une révision complète et systémique de la loi électorale géorgienne dans le cadre d'un processus de consultation inclusif, afin de la rendre plus conforme aux engagements de l'OSCE, aux normes internationales et aux bonnes pratiques. Les amendements actuels, bien qu'ils visent à répondre partiellement à la recommandation de l'UE concernant la réforme électorale², ne sont pas fondés sur une révision complète du Code électoral et ne traitent qu'une sélection de questions. Il s'agissait et il pourrait encore s'agir d'une occasion de procéder à une réforme complète qui, dans le contexte géorgien, contribuerait à la stabilité de la loi électorale et aux efforts en cours pour consolider la démocratie en éliminant la nécessité de modifier fréquemment la législation électorale.

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

² Sur cette recommandation, voir le paragraphe 18.

11. Le présent avis conjoint se félicite des changements positifs apportés par les projets d'amendements au Code électoral, qui sont conformes aux recommandations précédentes visant à renforcer la législation. Il s'agit notamment d'une réduction de l'obligation de résidence pour les candidats aux élections locales, de mesures visant à renforcer l'impartialité des membres des organes électoraux de niveau inférieur et des observateurs citoyens, de motifs supplémentaires pour déclencher un recomptage automatique et de délais ajustés dans le processus de résolution des litiges électoraux.

12. Malgré ces mesures positives bienvenues, certains changements proposés suscitent des inquiétudes, et certaines recommandations antérieures visant à renforcer davantage le cadre juridique et à le mettre en conformité avec les normes et bonnes pratiques internationales n'ont pas été traitées de manière adéquate, tandis que d'autres restent en suspens.

13. En général, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de mettre en œuvre les recommandations de leurs derniers avis ainsi que des rapports d'observation des élections du BIDDH et de l'Assemblée parlementaire. Les questions législatives qui n'ont pas été abordées dans les projets d'amendements concernent, entre autres, la délimitation des circonscriptions électorales, les conditions de résidence restrictives pour les candidats à la Présidence et au Parlement et d'autres critères induisant d'éligibilité des électeurs et des candidats, des aspects supplémentaires concernant la formation des commissions électorales, des dispositions sur l'abus de position officielle à des fins de campagne, des plafonds élevés de dons pour les campagnes électorales affectant l'égalité des chances, une réglementation et une surveillance plus poussées du financement des campagnes, une élaboration plus poussée de la réglementation des campagnes médiatiques, le renforcement du cadre de règlement des différends électoraux afin de garantir un recours juridique efficace, des recomptages et des annulations, ainsi que des mesures visant à prévenir l'intimidation des électeurs.

14. La Commission de Venise et le BIDDH réitèrent donc leur recommandation d'entreprendre un examen complet et systématique de la loi électorale bien avant les prochaines élections dans le cadre d'un processus de consultation inclusif. En même temps, il convient de souligner qu'un certain nombre de recommandations antérieures peuvent être traitées par la mise en œuvre de la législation existante en toute bonne foi, la mise en œuvre et l'application effectives des règles, dépendant en partie de la volonté politique de tous les acteurs, qui est essentielle pour garantir un processus électoral pleinement démocratique.

15. En ce qui concerne les points du projet en cours d'examen, le BIDDH et la Commission de Venise font les recommandations clés suivantes pour améliorer encore le projet d'amendements au Code électoral :

- A. Continuer à renforcer le processus de recrutement et de sélection pour la formation des organes d'administration des élections en renforçant les critères et les procédures de sélection et en améliorant la transparence du processus de sélection.
- B. Réduire davantage l'exigence de résidence pour les candidats aux postes de maire et de conseiller municipal, conformément aux normes internationales.
- C. Établir un cadre réglementaire pour l'utilisation des nouvelles technologies de vote qui soit conforme aux bonnes pratiques internationales et compréhensible pour le grand public et qui comprenne la planification de toute nouvelle utilisation de moyens électroniques bien à l'avance, avec une éducation efficace des électeurs et une formation de l'administration électorale, et toutes les mesures visant à favoriser la confiance du public dans le système mises en place et appliquées.
- D. Établir des critères clairs et complets pour la conduite des recomptages.

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

- E. Garantir un processus véritablement ouvert, compétitif et fondé sur le mérite pour la sélection des membres des PEC par les DEC et refléter les principes et garanties clés de la législation.
- F. Étendre les exigences en matière de certification de formation standardisée aux membres nommés par le parti et fixer une période d'expiration pour les certificats afin de garantir que les candidats sélectionnés disposent d'une formation actualisée.
- G. Clarifier les critères juridiques permettant de décider quelles circonscriptions électorales utiliseront des moyens électroniques.
- H. Au moins pour une période intérimaire, conserver un nombre maximum d'électeurs pour les circonscriptions où des moyens électroniques sont utilisés comme dans les circonscriptions ordinaires, ou du moins ne pas augmenter considérablement le nombre maximum d'électeurs pour ces circonscriptions. Informer dûment les électeurs en cas de fusion des circonscriptions et de réaffectation des électeurs à de nouveaux lieux de vote.
- I. Afin d'établir la confiance du public dans les nouvelles technologies de vote, veiller à ce que les garanties conventionnelles (telles que l'utilisation d'une feuille de contrôle dans l'urne et l'encrage des électeurs qui ont voté) restent en vigueur dans les circonscriptions électorales utilisant des moyens électroniques, et prévoir explicitement dans la loi qu'en cas de divergence entre les comptages manuels et électroniques, le comptage manuel a la priorité. Préciser que l'expression « vote et comptage électroniques » utilisée dans le projet de loi fait référence aux bulletins de vote spéciaux en papier qui sont scannés et comptés électroniquement, et non à l'utilisation de machines à voter électroniques.
- J. Consolider les efforts de toutes les autorités compétentes pour adapter tous les locaux de vote aux électeurs à mobilité réduite et veiller à ce que des bureaux de vote adaptés soient proches de ceux qui doivent encore être adaptés.
- K. Envisager d'étendre les restrictions sur les affiliations partisans des observateurs citoyens à au moins les deux dernières élections.
- L. Introduire une réglementation plus complète et systématique sur la prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives, conformément aux recommandations formulées dans les avis conjoints précédents.
- M. Prolonger encore les délais de soumission et d'examen des plaintes et des recours en vertu de l'article 77, paragraphe 2, du Code électoral, conformément aux normes internationales.

17. Ces recommandations et d'autres sont incluses dans le texte du présent avis conjoint.

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

19. La Commission de Venise et le BIDDH sont prêts à aider les autorités géorgiennes à poursuivre la révision de la législation relative aux élections, afin de la rendre plus conforme aux normes internationales et aux bonnes pratiques.

IV. Contexte

20. Le 3 mars 2022, la Géorgie a présenté une demande d'adhésion à l'Union européenne (UE). Dans son avis sur cette demande, publié le 17 juin 2022 et approuvé par le Conseil européen le 23 juin, la Commission européenne a recommandé d'accorder à la Géorgie le statut de candidat à l'Union européenne, à condition qu'elle remplisse les douze objectifs prioritaires énoncés dans

la recommandation³. Ces priorités concernent un ensemble de questions, dont, entre autres, la lutte contre la polarisation politique existante, le renforcement de l'indépendance de toutes les institutions publiques, l'amélioration du cadre électoral, la mise en œuvre d'une réforme judiciaire systémique, l'intensification des efforts visant à lutter contre la corruption de haut niveau, le renforcement de l'environnement médiatique et l'amélioration de la protection des droits de l'homme et de l'égalité entre les sexes.

21. Par la suite, divers groupes de travail parlementaires ont été créés pour travailler sur la mise en œuvre de ces recommandations, notamment un groupe de travail sur la réforme électorale créé sous l'égide de la Commission des questions juridiques du Parlement, avec des sièges réservés aux députés des factions et groupes parlementaires, ainsi que de la CEC et du Bureau d'audit de l'État (SAO), et avec deux sièges réservés aux organisations de la société civile. Il a tenu sa première réunion le 18 août 2022. Selon le président du Parlement, le groupe a été créé dans le cadre des efforts du gouvernement géorgien pour répondre aux 12 priorités de la Commission européenne pour accorder à la Géorgie le statut de candidat à l'UE. En particulier, les priorités 1 et 2 stipulent ce qui suit :

« La Commission recommande que le statut de pays candidat soit accordé à la Géorgie une fois que les priorités suivantes auront été traitées : (. . .) remédier au problème de la polarisation politique en assurant une coopération entre les partis politiques dans l'esprit de l'accord du 19 avril ; garantir le bon fonctionnement de toutes les institutions publiques, en renforçant leur indépendance et leur obligation réelle de rendre des comptes ainsi que leurs fonctions de contrôle démocratique; continuer à améliorer le cadre électoral, en remédiant à toutes les lacunes recensées par le BIDDH de l'OSCE et le Conseil de l'Europe/la Commission de Venise dans ces processus ».

22. Trois partis d'opposition ont boycotté le groupe de travail dès le début⁴. Cependant, ces partis ont participé à la discussion des projets d'amendements au sein de la Commission des questions juridiques du Parlement.

23. Le BIDDH et la Commission de Venise regrettent l'absence d'une pleine participation de tous les partis au processus de rédaction qui aurait été dans l'esprit de la recommandation de l'UE de s'attaquer collectivement à la polarisation politique et d'assurer la coopération des partis politiques⁵. Bien que cela ait pu entraver un dialogue politique significatif sur la question de la réforme électorale, l'opposition qui avait boycotté le groupe de travail a par la suite soumis des

³ Voir l'[avis](#) sur la demande d'adhésion de la Géorgie à l'UE. Les priorités font également partie de l'[agenda d'association UE-Géorgie 2021-2027](#), convenu fin 2021 et officiellement adopté en septembre 2022. Voir la section 2. Priorités de l'agenda d'association / 2.B. Priorités à court et moyen terme de l'agenda d'association / 2.B.1. Démocratie, droits de l'homme et bonne gouvernance.

⁴ Le groupe de travail comprenait quatre membres de la majorité parlementaire, un membre de chacun des partis politiques - Girchi, Citoyens et Socialistes européens, un député non inscrit du parti « Pour la Géorgie ». Les représentants du Mouvement national uni (MNU), de Lelo et de Stratégie Aghmashenebeli ont invoqué leur insatisfaction quant au mode de fonctionnement du groupe de travail et au niveau de consultation, de transparence et d'inclusion pour les méthodes de travail du nouveau groupe de travail comme raisons de leur absence aux réunions.

⁵ Voir Commission de Venise, Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, [CDL-AD\(2010\)025](#), paragraphe 149, Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels ; voir également la Résolution 1601(2008) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique.

projets d'amendements conjoints au Parlement, qui font actuellement l'objet d'une discussion entre partis à un niveau informel⁶.

24. Le 18 août 2022, lors de la première réunion du groupe de travail sur la réforme électorale, l'une des organisations d'observation électorale présentes de longue date en Géorgie, la Société internationale pour des élections et une démocratie équitables (ISFED), n'a pas été autorisée à participer au groupe de travail, le parti au pouvoir invoquant la « perte de neutralité [politique] » de l'organisation⁷. La décision du gouvernement a été critiquée tant par les représentants de la société civile que par l'opposition⁸. Pour protester contre cette décision, une organisation clé de la société civile impliquée dans la réforme électorale, l'Association géorgienne des jeunes avocats (GYLA), a boycotté le groupe de travail. De l'avis du BIDDH et de la Commission de Venise, ces développements ont limité le caractère inclusif du processus de réforme électorale et ont suscité des inquiétudes, compte tenu également de la priorité 10 de la Commission européenne visant à « garantir la participation de la société civile aux processus décisionnels à tous les niveaux ». De manière positive, lorsque le projet a été finalisé et soumis à la Commission des questions juridiques du Parlement, ISFED et GYLA ont participé à la réunion au cours de laquelle les amendements ont été discutés, et le projet a été modifié pour répondre à certaines de leurs suggestions⁹.

25. Les projets d'amendements au Code électoral, tels qu'approuvés par la Commission des questions juridiques, ont été adoptés par le Parlement en première lecture le 5 octobre 2022¹⁰. Les votes favorables sont venus en grande partie des députés de la majorité au pouvoir, la grande majorité des députés de l'opposition ayant boycotté le vote, ce qui témoigne de la polarisation politique actuelle¹¹. Cependant, le dialogue politique, notamment dans le cadre parlementaire, reste crucial pour la maturation d'une démocratie. Dans ce contexte, le boycott ou l'entrave d'un processus parlementaire par une force politique, même s'il est strictement conforme à la loi ou à la procédure parlementaire, doit être examiné très attentivement et, le cas échéant, utilisé comme une mesure exceptionnelle *in extremis* plutôt que comme un moyen de négociation politique.

26. La Commission de Venise et le BIDDH soulignent que le cadre juridique pour la tenue des élections devrait être fondé sur un consensus aussi large que possible entre toutes les parties prenantes aux élections et que tous les efforts devraient être faits, en particulier à ce moment politiquement polarisé mais crucial en Géorgie, pour obtenir cette confiance partagée dans le

⁶ Le projet commun, élaboré en consultation avec des ONG, a été soumis au Parlement par l'UNM, le Lelo et la Stratégie Aghmashenebeli après l'adoption en première lecture des projets d'amendements approuvés par le Comité des questions juridiques du Parlement. Le projet commun est à l'ordre du jour du Comité des questions juridiques. Selon les interlocuteurs de l'opposition, bien qu'ils ne soient pas fondamentalement en désaccord avec le projet d'amendements qui a été adopté en première lecture par le Parlement, ils proposent un certain nombre d'amendements supplémentaires dans leur projet.

⁷ La décision a été prise par le président du groupe de travail et soutenue par le président du Parlement.

⁸ Outre la déclaration de l'ISFED, le 20 août 2022, quatre autres organisations de la société civile - l'Institut pour le développement de la liberté d'information, l'Institut de recherche sur la démocratie, l'Association géorgienne des jeunes avocats et le Centre de justice sociale - ont publié une déclaration commune indiquant que « tant que l'interdiction de l'ISFED ne sera pas levée, les signataires de cette déclaration suspendront leur participation à tous les groupes de travail créés à l'initiative du parti au pouvoir ». En outre, plusieurs députés de l'opposition ont fait des déclarations publiques critiquant la décision du parti au pouvoir et affirmant qu'elle illustre un manque de volonté d'engager des consultations véritablement inclusives sur la réforme électorale.

⁹ Les deux organisations ont également publié des avis sur les projets d'amendements.

¹⁰ Selon le calendrier parlementaire actuel, il est prévu que les amendements soient adoptés en troisième lecture au plus tard le 13 décembre 2022.

¹¹ Sur les 143 députés en exercice, 83 ont voté pour (7 sièges sont vacants) : 80 des votes favorables proviennent de la majorité au pouvoir : Georgian Dream (73 sur 75), le Pouvoir populaire (5 sur 9) et les Socialistes européens (2 sur 4). En outre, 3 votes favorables sont venus de l'opposition : Girchi (2 sur 4) et Citoyens (1 sur 2). Le reste de l'opposition (52 députés) n'a pas participé au vote.

processus. Ils souhaitent en outre réitérer les déclarations qu'ils ont faites dans le contexte des réformes de 2021, à savoir que l'appropriation du processus ne peut se faire que par le dialogue entre toutes les parties prenantes animées d'un véritable désir de sauvegarder et de renforcer la démocratie géorgienne¹². À cet égard, il est fortement recommandé que les efforts en cours pour parvenir à un consensus sur les projets d'amendements se poursuivent entre les factions politiques, et que toutes les propositions émanant des différentes parties prenantes au processus, y compris les organisations de la société civile, soient dûment prises en considération.

27. Les projets d'amendements qui font l'objet du présent avis conjoint portent sur diverses questions électorales, notamment la formation des organes d'administration des élections, l'éligibilité et la nomination des candidats, le vote et le dépouillement électroniques, le vote des personnes en fauteuil roulant, les recomptages, les mesures visant à garantir l'impartialité des observateurs électoraux, ainsi que les litiges et infractions électoraux. Certains des changements proposés, mais pas tous, s'inscrivent dans le cadre de la priorité n° 2 de la Commission européenne, mentionnée ci-dessus, qui consiste à améliorer le cadre électoral afin de remédier à toutes les lacunes identifiées par l'OSCE/BIDDH et le Conseil de l'Europe/Commission de Venise.

V. Analyse et recommandations

A. Remarques préliminaires - stabilité de la loi électorale

28. La loi électorale doit jouir d'une certaine stabilité, ce qui la protège contre les manipulations politiques partisans. Les bonnes pratiques internationales soulignent l'importance de la stabilité de la législation électorale et l'impact que des modifications fréquentes peuvent avoir sur la confiance du public¹³. Les modifications fréquentes risquent en outre de semer la confusion dans l'esprit des électeurs, des partis et des candidats, et rendent difficile l'application de la loi par les autorités électorales compétentes, ce qui peut entraîner des erreurs dans le processus électoral et, par conséquent, une méfiance à l'égard des organes élus. Il est à noter que les précédents rapports d'observation des élections du BIDDH et les avis conjoints du BIDDH et de la Commission de Venise relatifs aux élections et à la législation électorale géorgiennes ont réitéré la recommandation de mener une révision complète et systémique de la loi électorale géorgienne dans le cadre d'un processus de consultation inclusif, afin de la rendre plus conforme aux engagements de l'OSCE, aux normes internationales et aux

¹² Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral. Il est également à noter que d'autres projets de loi visant à modifier le seuil électoral parlementaire inscrit dans la Constitution ont été « gelés » par la majorité après la première lecture. Une autre question litigieuse est la composition de la CEC : le président actuel de la CEC et deux de ses membres ont été (ré)élus par le Parlement selon un mécanisme anti-blocage à la majorité simple pour un mandat de six mois. En août 2022, le président a proposé de nouveaux candidats que le Parlement n'a pas encore examinés. Plusieurs interlocuteurs ont affirmé que ce retard est intentionnel et contraire au Code électoral qui fixe un délai de 14 jours au Parlement pour examiner les candidats présentés par le Président. Selon les représentants du parti au pouvoir, malgré le délai légal de 14 jours, le règlement intérieur du Parlement ne fixe pas de délai strict pour que le Parlement le fasse, et ils prévoient d'examiner les candidatures prochainement.

¹³ 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. Ceci doit être lu en tenant compte de la Déclaration interprétative sur la stabilité de la loi électorale, [CDL-AD\(2005\)043](#), où la Commission soutient que le principe selon lequel les éléments fondamentaux de la loi électorale ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ne prime pas les autres principes du code de bonne conduite en matière électorale. Par conséquent, ce principe ne devrait pas être invoqué pour maintenir une situation contraire aux normes démocratiques internationales applicables ni pour retarder les réformes nécessaires associées.

bonnes pratiques.¹⁴ Les amendements actuels, bien qu'ils visent à répondre partiellement à la recommandation de l'UE en matière de réforme électorale, ne sont pas fondés sur une révision complète du Code électoral et ne traitent qu'une sélection de questions. Afin d'assurer une meilleure conformité de la législation électorale avec les normes internationales, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent une réforme complète qui pourrait contribuer à la stabilité de la loi électorale et aux efforts en cours pour consolider la démocratie, en éliminant la nécessité de modifications fréquentes de la législation électorale.

B. Formation de l'administration électorale

29. Plusieurs des projets d'amendements concernent la formation des commissions électorales de district (DEC) et des commissions électorales de circonscription (PEC). Certains de ces changements proposés - décrits plus loin - visent à renforcer l'impartialité et les capacités de l'administration électorale et à accroître la confiance du public dans l'administration électorale et le processus électoral. Dans une certaine mesure, ces projets d'amendements répondent aux principales préoccupations et recommandations soulevées par les citoyens et les observateurs internationaux lors des élections passées, basées sur l'observation d'un manque d'impartialité et de compétences limitées, notamment en ce qui concerne les procédures de dépouillement et la préparation des protocoles résumant les résultats, dans les organes électoraux de niveau inférieur. Cependant, les projets d'amendements ne répondent pas aux recommandations de longue date du BIDDH et de la Commission de Venise sur le renforcement fondamental des procédures de recrutement et de sélection pour la formation des organes d'administration des élections, en particulier pour la nomination de membres non partisans, et la transparence de ces processus. Ces recommandations sont réitérées¹⁵.

29. Une proposition introduit des disqualifications supplémentaires pour être membre des DEC et des PEC, aux articles 20 et 24 du Code électoral, respectivement. En particulier, une personne ne peut pas être sélectionnée par l'organe électoral supérieur en tant que membre non partisan de ces commissions si (a) elle a été membre d'une commission électorale nommée par un parti, sujet d'élection ou représentant d'un sujet d'élection lors de l'une des deux dernières élections ordinaires ou des dernières élections extraordinaires ou (b) elle a été un donateur du parti depuis le début de l'année des dernières élections ordinaires ou des dernières élections extraordinaires¹⁶. Cet effort législatif visant à filtrer les personnes affiliées à un parti du processus de sélection des administrateurs électoraux non partisans est un développement positif qui répond dans une certaine mesure aux préoccupations susmentionnées soulevées dans les précédents rapports d'observation des élections du BIDDH et dans les avis conjoints de la

¹⁴ Voir les précédents [rapports](#) d'observation électorale du BIDDH sur la Géorgie, ainsi que les avis conjoints de la Commission de Venise et du BIDDH.

¹⁵ Voir, plus récemment, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie, paragraphe 15. Les recommandations en suspens sur la question de la formation des commissions électorales comprennent, entre autres, l'adoption d'une législation prévoyant des qualifications plus élevées pour les membres non partisans de la CEC et une composition diversifiée de la commission de sélection qui entreprend un processus de nomination transparent et fondé sur le mérite ; la modification des critères et du processus de sélection des membres non partisans des DEC et des PEC afin de garantir, entre autres, un processus de nomination transparent et véritablement fondé sur le mérite ; l'allongement des délais de soumission et d'examen des demandes d'adhésion aux PEC ; la définition claire dans la loi des motifs sur lesquels peut se fonder la révocation des membres des commissions électorales désignés par les partis, qui ne doit être autorisée qu'à titre exceptionnel et pour des motifs très spécifiques.

¹⁶ Ce projet de disposition semble entrer en conflit avec la dernière phrase de l'article 24(2) existant du Code électoral qui stipule : « Une personne ne peut être élue membre de la PEC si elle a été nommée lors des dernières élections générales comme membre d'une commission électorale de tout niveau par un parti ». Le projet d'amendement faisant référence aux deux dernières élections ne se traduit pas par une modification de la disposition susmentionnée.

Commission de Venise et du BIDDH concernant l'impartialité des membres des commissions de niveau inférieur nommés par des professionnels.

30. Les projets d'amendements aux articles 24 et 25.1 du Code électoral introduisent l'obligation pour une personne de posséder un certificat de formation de membre de la PEC pour être nommée membre de la PEC et un certificat de gestion de la PEC pour être nommée responsable de la PEC, respectivement¹⁷. Ces mesures sont les bienvenues et vont dans le sens des recommandations formulées précédemment par le BIDDH¹⁸. Cependant, les projets d'amendements établissent certaines exceptions à la détention de ces certificats, plus particulièrement pour les membres de la PEC nommés par les partis¹⁹. À cet égard, il convient de noter que, conformément aux bonnes pratiques internationales, une formation standardisée devrait être mise à la disposition de tous les membres des commissions électorales, y compris ceux nommés par les partis politiques²⁰. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc que l'exigence d'un certificat de formation standardisée s'applique également aux membres nommés par les partis. En outre, une période d'expiration des certificats devrait être établie afin de garantir que les candidats sélectionnés disposent d'une formation actualisée. Il convient également de noter que, malgré les améliorations apportées par le passé à la qualité de la formation sur les procédures du jour de l'élection, les recommandations antérieures du BIDDH et de la Commission de Venise visant à améliorer la formation restent applicables, notamment en ce qui concerne le dépouillement et l'établissement des protocoles de résultats sommaires²¹. La capacité institutionnelle et les ressources adéquates devraient être garanties pour assurer une mise en œuvre efficace du processus de certification.

31. Si les projets d'amendements susmentionnés constituent des développements bienvenus, ils ne répondent pas aux recommandations de longue date et réitérées du BIDDH visant à garantir un processus de sélection véritablement fondé sur le mérite pour les membres des DEC/PEC non partisans, en renforçant les critères de sélection, en améliorant et en élaborant les procédures de recrutement et de sélection, notamment en prolongeant les délais de

¹⁷ Comme défini dans la loi, les responsables de la CEC sont le président, le vice-président et le secrétaire de la CEC, ci-après dénommés la direction de la CEC. Les projets d'amendements prévoient que la certification sera effectuée par le Centre pour le développement, la réforme et la formation du système électoral (article 17 du Code électoral) ; un décret de la CEC doit réglementer le processus de certification et les épreuves d'examen doivent porter uniquement sur des questions relatives à la loi et aux règlements électoraux, conformément aux fonctions des membres de la CEC ou de la direction de la CEC (articles 24 et 25.1 du Code électoral respectivement), selon le cas ; la CEC doit tenir une base de données des titulaires de certificats (article 14 du Code électoral). Un article transitoire proposé, l'article 196.5 du Code électoral, prévoit que les membres et la direction des PEC ne sont pas tenus de présenter le certificat avant la programmation des élections parlementaires de 2024.

¹⁸ Le [rapport](#) d'observation des élections de 2017 du BIDDH a recommandé que les postes de direction des PEC soient choisis parmi des personnes formées et certifiées ayant une expérience préalable de l'administration des élections. Dans son [rapport](#) d'observation des élections de 2020, le BIDDH a recommandé d'envisager la création d'une réserve de membres formés de la PEC dans chaque district afin de garantir un remplacement en douceur des membres de la PEC et un déroulement professionnel du vote et du dépouillement.

¹⁹ En outre, en vertu des projets d'amendements, les membres des PEC dans les circonscriptions électorales créées dans des cas exceptionnels et dans les États étrangers sont exclus de l'obligation de détenir un certificat. À cet égard, la législation pourrait exiger que, dans ces cas particuliers, au moins la direction de la CEC soit titulaire d'un certificat et que les candidats aux postes de membres qui possèdent un certificat soient prioritaires dans le processus de sélection. En outre, le pouvoir de la CEC de déterminer par décret d'autres cas où un membre de la PEC n'est pas tenu de posséder le certificat pertinent est trop large, ce qui nuit à l'objectif de la nouvelle disposition.

²⁰ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Ligne directrice II.3.1(g) et paragraphe 84 du Rapport explicatif.

²¹ Par exemple, l'avis conjoint d'avril 2021 recommandait de fournir une formation supplémentaire sur la réalisation des protocoles de synthèse des résultats, voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paragraphe 60.

soumission et d'examen des candidatures, et en renforçant la transparence du processus de sélection. Ces recommandations se fondent sur les lacunes identifiées lors des récentes élections dans les processus de recrutement des membres des commissions de niveau inférieur - menés par la CEC pour les DEC et les DEC pour les PEC - qui se sont traduites par l'absence de concours véritablement ouverts, transparents et inclusifs. Les récents avis conjoints du BIDDH et de la Commission de Venise ont réitéré ces recommandations et ont également proposé des recommandations pour améliorer le processus de sélection des membres non partisans de la CEC²².

32. Un autre projet d'amendement (nouvel article 25.1 du Code électoral) modifie substantiellement le processus de nomination de la direction de la PEC. Selon la loi actuelle, la direction de la CEC est élue par les membres de la CEC parmi les membres de la CEC élus par une DEC (c'est-à-dire parmi les membres non nommés par les partis), à condition que le candidat reçoive la majorité des voix des membres de la CEC élus par une DEC. Au lieu de cela, le projet de loi accorde aux DEC le pouvoir d'élire directement la direction de la CEC par le biais d'un concours ouvert, conformément aux mêmes procédures de sélection des membres de la CEC prévues aux articles 24 et 25 du Code électoral et à un décret de la CEC établissant la procédure, les conditions et les délais²³. Compte tenu de la faible confiance du public dans l'impartialité des CEC, comme l'ont montré les élections précédentes²⁴, cette mesure peut viser à renforcer la confiance en faisant passer le processus de sélection de la direction de la CEC d'une élection parmi les membres existants de la CEC à une compétition ouverte au niveau de la DEC. Toutefois, il convient de souligner que, comme pour le processus de sélection des membres de la PEC par les DEC, la procédure, les conditions et les délais du concours pour le poste de responsable de la PEC doivent garantir un processus véritablement ouvert, compétitif et fondé sur le mérite, et totalement transparent. Ces principes et garanties clés devraient être reflétés dans la législation.

33. En outre, un projet d'amendement de l'article 25.14 du Code électoral prévoit que les pouvoirs d'une PEC nouvellement élu (et de ses membres) commencent le 30^e jour précédant le jour de l'élection. La version existante de cette disposition stipule que le mandat d'un membre de la PEC commence lors de la première session de la PEC. Parallèlement, l'article 25(21) du Code électoral, qui oblige les PEC à tenir leur première session «au plus tard 30 jours » avant le jour du scrutin, et l'article 22(1)h.1 du Code électoral, qui confère aux DEC le pouvoir de convoquer les premières sessions des PEC, doivent être abrogés. Bien que ce changement garantisse une date cohérente de reprise des pouvoirs des PEC, il n'élimine pas le risque existant que certaines PEC commencent leurs opérations trop tard pour permettre une mise en œuvre efficace de leurs fonctions. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc que la législation établisse également que toutes les PEC tiennent leur première session le 30^e jour avant le jour des élections.

C. Éligibilité et nomination des candidats

34. Les projets d'amendements comprennent des modifications de l'éligibilité des candidats et du processus de nomination des candidats qui rendent les dispositions plus conformes aux bonnes pratiques internationales et peuvent servir à améliorer l'accessibilité des candidats et des partis politiques aux élections.

²² Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral.

²³ Lors d'une réunion avec le vice-président de la CEC, il a été noté que la CEC avait recommandé cet amendement au groupe de travail parlementaire en tant que mesure de transparence et d'inclusivité.

²⁴ Voir le [rapport](#) 2021 [de la](#) MOE du BIDDH.

35. En vertu des changements proposés, l'exigence actuelle de cinq ans de résidence pour les candidats aux postes de maire et de conseiller municipal serait réduite à un an²⁵. Si les bonnes pratiques internationales permettent d'imposer une condition de durée de résidence aux ressortissants nationaux pour les élections locales ou régionales uniquement, la période requise ne devrait pas dépasser six mois (sauf pour protéger les minorités nationales)²⁶. Dans cette optique, le BIDDH a précédemment recommandé de lever l'obligation de résidence de cinq ans²⁷. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que la condition de résidence soit encore réduite à six mois ou abrogée. En outre, contrairement à la bonne pratique internationale consistant à ne pas imposer de conditions de résidence pour les élections au niveau national, une condition de résidence de 10 ans pour les candidats parlementaires et de 15 ans pour les candidats présidentiels reste en vigueur²⁸. À cet égard, les recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH visant à lever les conditions de résidence pour les candidats à la Présidence et au Parlement, ainsi qu'à abroger les autres critères d'éligibilité indus, devraient être prises en compte²⁹.

36. Les projets d'amendements diminuent considérablement le nombre minimum de candidats qu'un parti politique doit inclure sur ses listes de candidats pour les élections parlementaires et les élections des conseils locaux. À cet égard, pour les élections parlementaires, le nombre minimum de candidats à inclure sur les listes des partis, tel que prévu par l'article 115, paragraphe 3, du Code électoral, serait réduit de 100 à 76 (il y a 150 sièges parlementaires au total). Pour les élections des conseils locaux, le nombre minimum de candidats à inscrire sur les listes des partis, tel que prévu à l'article 143, paragraphe 3, du Code électoral, serait réduit de moitié, le nombre de candidats à désigner étant au moins égal au nombre de membres à élire selon le système proportionnel. À cet égard, il est noté que le choix d'un système électoral est une décision souveraine d'un État, 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 internationales³⁰. Il est noté que cet amendement pourrait faciliter une plus grande participation et représentation des petits partis ou des partis régionaux aux élections, tant au niveau national que local, conformément au principe du pluralisme politique³¹. À cet égard, on pourrait envisager de réduire davantage ou de relever le nombre minimum de candidats par liste.

D. Les moyens électroniques dans le processus du jour de l'élection

37. Les projets d'amendements introduisent un nouveau chapitre VIII.1 du Code électoral sur le « vote par des moyens électroniques » qui étend considérablement l'utilisation des moyens électroniques le jour des élections, tant en termes de technologie utilisée que de géographie.

²⁵ Projets d'amendements aux articles 134(1), 141(6), 143(3) et (8), 144(5), 145(6), 158(8) et 167(1) et (9) du Code électoral.

²⁶ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Ligne directrice I.1.1(c) et paragraphe 6 du Rapport explicatif.

²⁷ Voir le [rapport](#) final de la mission d'observation électorale du BIDDH sur les élections locales de 2017.

²⁸ Conformément à un amendement constitutionnel de 2017, toutes les élections présidentielles doivent être organisées indirectement après l'élection présidentielle de 2018. La Constitution établit la condition de résidence pour les candidats à la présidence et aux élections législatives.

²⁹ Voir les rapports finaux de la mission d'observation électorale du BIDDH sur les [élections présidentielles de 2018](#) et [parlementaires de 2020](#). D'autres critères d'éligibilité indus comprennent l'interdiction pour les doubles citoyens d'être élus président et l'exigence de la langue géorgienne pour les candidats aux élections locales.

³⁰ Il s'agit, entre autres, d'exigences de transparence, d'universalité et d'égalité du suffrage des électeurs et de non-discrimination entre les candidats et les partis politiques.

³¹ Lors de réunions avec des petits partis parlementaires, le BIDDH et la Commission de Venise ont été informés qu'il est courant pour ces partis d'inclure de nombreux candidats « fictifs » sur leurs listes afin d'atteindre le minimum requis. La réduction proposée permettra d'éviter de telles pratiques.

Pour les élections locales de 2021, la CEC a été autorisée à utiliser des moyens électroniques pour procéder à la vérification des électeurs dans les bureaux de vote, au vote et au dépouillement des votes, ainsi qu'à l'élaboration d'un protocole de synthèse des résultats, et elle disposait d'une grande latitude quant aux lieux où cette technologie serait utilisée³². La CEC a mis en œuvre une utilisation limitée des moyens électroniques lors des élections de 2021, qui ne comprenait qu'un projet pilote de numérisation des bulletins de vote pour le dépouillement dans un district de Tbilissi et dans certains bureaux de vote de deux autres régions³³. En vertu des projets d'amendements actuels, les processus de vérification des électeurs dans les circonscriptions électorales, de vote et de comptage, ainsi que l'établissement de protocoles sommaires doivent être menés par des moyens électroniques dans les circonscriptions électorales déterminées par un décret de la CEC, avec l'obligation de couvrir au moins 70 % du nombre total d'électeurs à l'échelle nationale. Selon les interlocuteurs, le terme « vote et comptage électroniques » dans le projet de loi fait référence aux bulletins de vote spéciaux en papier qui sont scannés et comptés électroniquement, et non à l'utilisation de machines à voter électroniques. Le projet gagnerait à indiquer clairement que l'électeur marque son choix à l'aide d'un bulletin en papier, qui sera ensuite scanné. Les amendements proposés n'incluent aucun critère à appliquer par la CEC pour décider quelles circonscriptions électorales utiliseront des moyens électroniques, et certains interlocuteurs ont noté un manque de confiance dans la CEC pour exercer impartialement une telle discrétion. Dans ce contexte, le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de clarifier ces critères dans la législation, afin de renforcer la confiance dans le processus et d'éviter toute perception d'application sélective des mesures de vote et de comptage électroniques.

38. Bien que l'utilisation de moyens électroniques puisse faciliter le processus et réduire les risques d'erreur humaine ou de violation intentionnelle, il existe des complexités et des risques inhérents au vote et au dépouillement électroniques. C'est pourquoi il est courant pour les États d'introduire de nouvelles technologies de vote sur une base pilote³⁴. Jusqu'à présent, seuls des projets pilotes limités ont été menés lors des élections passées. Il est donc essentiel de procéder à un test robuste de la technologie bien avant les prochaines élections. 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. Il est de la plus haute importance que toute nouvelle utilisation des moyens électroniques soit suffisamment planifiée et préparée à l'avance, qu'une éducation efficace des électeurs et une formation à l'administration des élections soient entreprises, et que toutes les mesures visant à favoriser la confiance du public dans le système soient mises en œuvre.

39. Il est également à noter que les changements proposés permettent un maximum de 3 000 électeurs par circonscription électorale où les élections se dérouleront par des moyens électroniques (alors que les autres circonscriptions électorales ordinaires continuent d'avoir un maximum de 1 500 électeurs)³⁵. Bien que la vérification des électeurs et le comptage des bulletins de vote par voie électronique puissent offrir un processus plus efficace que la vérification des électeurs et le comptage manuel traditionnels, le doublement du nombre d'électeurs pourrait

³² La disposition transitoire avait seulement exigé le dépouillement des bulletins de vote par voie électronique dans au moins autant de circonscriptions que nécessaire « pour faire apparaître les résultats sociologiquement valables de la circonscription ».

³³ Lors des élections de 2021, la CEC n'a mis en œuvre que l'utilisation de scanners de bulletins électroniques pour le dépouillement, qui ont été utilisés dans le district de Krtsanisi à Tbilissi, ainsi que dans quatorze bureaux de vote à Batumi et dans trois bureaux de vote à Senaki lors des élections partielles organisées en 2022.

³⁴ Voir la [Recommandation CM/Rec\(2017\)5 du Comité des ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique](#), norme 27. Voir également les avis conjoints précédents, par exemple Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2016\)019](#), Avis conjoint sur le projet de Code électoral de l'Arménie du 18 avril 2016, paragraphe 66.

³⁵ Projet d'article 76.3(2) du Code électoral.

être considéré comme particulièrement élevé, surtout dans la période transitoire d'utilisation des moyens électroniques nouvellement introduits. En outre, le temps nécessaire aux électeurs pour scanner leur bulletin est probablement plus long que celui nécessaire pour insérer le bulletin directement dans l'urne³⁶. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc que, au moins pour une période intérimaire, le nombre maximum d'électeurs pour les circonscriptions où les moyens électroniques sont utilisés reste le même ou ne dépasse pas considérablement le nombre maximum d'électeurs pour les circonscriptions ordinaires. En tout état de cause, si certaines circonscriptions électorales doivent être fusionnées et les électeurs réaffectés à de nouveaux lieux de vote, il est impératif que les personnes concernées soient dûment informées.

40. Le projet d'article 76.6 du Code électoral prévoit que dans les circonscriptions électorales où il n'y a pas de compteurs de bulletins électroniques, la CEC scannera les bulletins de vote pendant le dépouillement. En outre, la CEC doit mettre en ligne ces bulletins scannés, classés par circonscription électorale, au plus tard à 10h00 le troisième jour suivant le jour du scrutin. Cette mesure améliore la transparence pour les bureaux de vote qui n'utiliseront pas le comptage électronique. Cependant, comme souligné ci-dessous, la transparence du processus de vote et de dépouillement lors de l'utilisation de moyens électroniques doit être garantie et des mesures appropriées doivent être mises en place. Il convient également d'examiner attentivement si le délai - plutôt long - de trois jours pour le téléchargement des bulletins scannés offre suffisamment de temps aux parties prenantes pour déposer efficacement d'éventuelles plaintes post-électorales, compte tenu des délais de dépôt établis. Une harmonisation des dispositions pourrait s'avérer nécessaire.

41. Les projets d'amendements excluent l'utilisation de deux importantes mesures de protection dans les circonscriptions électorales qui utilisent des moyens électroniques - l'utilisation d'une feuille de contrôle dans l'urne et l'encrage des électeurs qui ont voté³⁷. À la lumière de la nature hybride proposée pour le processus du jour de l'élection, qui implique à la fois des méthodes électroniques et manuelles selon la circonscription électorale, l'élimination de l'encrage comme garantie contre le vote multiple dans les circonscriptions électorales présente des risques. Dans un développement positif, les interlocuteurs ont noté qu'en tant que mesure de confiance publique, le projet de loi sera révisé pour exiger, au moins pour une période transitoire, des comptages manuels dans chaque bureau de vote parallèlement au comptage électronique³⁸. Dans ce cas, il est important que la loi prévoie explicitement qu'en cas de divergences entre les comptages manuels et électroniques, le comptage manuel a la priorité. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que jusqu'à ce que les moyens électroniques soient mis en œuvre dans toutes les circonscriptions électorales et que la confiance du public dans les nouvelles technologies de vote soit établie, les garanties conventionnelles restent en vigueur dans les circonscriptions électorales utilisant des moyens électroniques. En outre, il est primordial que toutes les mesures nécessaires soient prises pour garantir le même niveau de secret du vote que celui qui est présent dans le processus de vote conventionnel.

42. Le nouveau projet de chapitre sur l'utilisation des moyens électroniques compte cinq articles au total et prévoit que les moyens électroniques et les procédures et conditions de

³⁶ Les interlocuteurs ont noté qu'en tant que mesure de confiance publique, les projets d'amendements seront révisés pour exiger un comptage manuel dans chaque bureau de vote, parallèlement au comptage électronique.

³⁷ Nouvel article 76.4(2) du Code électoral. Lors de réunions avec des interlocuteurs, il a été noté que, sur la base d'un accord politique informel, les projets d'amendements seraient révisés pour rendre obligatoire l'encrage des électeurs dans toutes les circonscriptions électorales, y compris celles utilisant les nouvelles technologies.

³⁸ La loi prévoit actuellement que les recomptages aléatoires (manuels) ne doivent pas être effectués dans les circonscriptions électorales où le comptage électronique est utilisé.

leur utilisation pour la vérification des électeurs, le scrutin et le dépouillement doivent être définis par un décret de la CEC. L'avis conjoint du BIDDH et de la Commission de Venise d'avril 2021 a évalué le projet de cadre juridique pour l'utilisation limitée des moyens électroniques lors des élections locales de 2021. L'avis a noté que la législation devrait réglementer correctement l'utilisation de toute technologie de vote nouvellement introduite et a constaté que le projet de loi n'incluait pas une telle réglementation, et prévoyait seulement que les règles et conditions applicables soient déterminées par la CEC. À la lumière de ce constat, la Commission de Venise et le BIDDH ont recommandé que les projets d'amendements établissent un cadre réglementaire pour l'utilisation des nouvelles technologies de vote en tenant compte des bonnes pratiques internationales³⁹. Cette recommandation n'a pas été prise en compte et est donc réitérée ici. Pour faciliter la consultation, les bonnes pratiques internationales en matière de législation régissant les nouvelles technologies de vote, telles que décrites dans l'avis conjoint d'avril 2021, sont répétées ci-dessous.

43. Les procédures et les exigences relatives à l'utilisation des technologies de l'information pendant le vote électronique, le dépouillement et la tabulation doivent être reflétées avec précision dans la législation électorale. Souvent, des parties importantes peuvent être trouvées dans d'autres législations, telles que celle relative 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 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.

44. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que « 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 »⁴⁰. 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 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.

45. 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 ;
- Des délais adéquats pour les décisions clés liées aux nouvelles technologies de vote, y compris l'approvisionnement et les tests ;
- Les étapes de la procédure d'audit et de recomptage en cas d'utilisation d'une nouvelle technologie de vote ;

³⁹ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paragraphe 75.

⁴⁰ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Ligne directrice I.3.2.iv et paragraphes 42-44 du Rapport explicatif.

- 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 ;
- Plaintes et appels concernant l'utilisation des nouvelles technologies de vote ;
- Réglementation en matière de protection des données.

46. Les domaines susmentionnés doivent être traités en détail dans un texte de manière à être 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 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, si elle n'est pas correctement planifiée, testée, mise en œuvre de manière transparente, soumise à des audits des électeurs et des agents électoraux formés à son utilisation. Il est certain que le passage du vote et du dépouillement sur papier au vote et au dépouillement électroniques ne doit pas être considéré comme une panacée aux problèmes survenus lors des récentes élections. En outre, toute introduction du vote électronique devrait tenir compte des normes du Conseil de l'Europe dans le domaine du vote électronique.⁴¹ Les autorités devraient envisager de demander une assistance technique externe auprès d'experts expérimentés dans la rédaction de textes législatifs pour les processus électoraux électroniques.

47. Un projet de modification des articles 63(19) et 65(2) du Code électoral exige que les électeurs présentent une carte d'identité (ou un passeport) électronique pour pouvoir voter, alors qu'auparavant les électeurs pouvaient voter avec une carte d'identité non électronique. Il est entendu que ce projet de modification est basé sur l'introduction proposée de machines électroniques de vérification des électeurs dans la plupart des circonscriptions électorales, une mesure largement soutenue par les parties prenantes⁴². Bien que les cartes d'identité électroniques aient été introduites en Géorgie en 2011, il n'est pas obligatoire d'en posséder une, et de nombreux citoyens continuent d'utiliser leur carte d'identité non électronique (qui n'a pas de date d'expiration), y compris pour voter⁴³. Dans les faits, les électeurs en possession de la seule carte non électronique seront privés de leur droit de vote. Il est impératif que la loi garantisse, dans toute la mesure du possible, que tous les électeurs

⁴¹ Voir la [Recommandation CM/Rec\(2017\)5 du Comité des ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique](#) ; l'exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique ; les lignes directrices pour la mise en œuvre des dispositions de la Recommandation CM/Rec(2017)5 sur les normes relatives au vote électronique. Par exemple, le paragraphe 33 de la Recommandation du CdE de 2017 sur le vote électronique indique : « Les composantes du système de vote électronique seront divulguées à des fins de vérification et de certification ». Le paragraphe 95 de l'exposé des motifs de la Recommandation du CdE de 2017 sur le vote électronique indique en outre que le moyen de parvenir à ce que les systèmes de vote électronique fonctionnent correctement et que la sécurité soit maintenue est une évaluation indépendante du système dans son ensemble ou de ses composants. Voir également les Lignes directrices du Comité des Ministres sur l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) dans les processus électoraux dans les États membres du Conseil de l'Europe du 9 février 2022, [CM\(2022\)10](#).

⁴² Toutefois, l'obligation proposée d'utiliser une carte d'identification électronique s'appliquerait à toutes les circonscriptions électorales, y compris aux 30 % de circonscriptions qui n'utiliseraient pas de machines de vérification électronique des électeurs.

⁴³ Certains interlocuteurs ont noté qu'une partie des citoyens est opposée à l'utilisation de cartes d'identité électroniques.

éligibles soient en mesure de voter en tant que droit de suffrage. Dans cette optique, il convient d'envisager de continuer à offrir aux électeurs la possibilité d'utiliser l'un ou l'autre type de carte ou d'intégrer une disposition transitoire permettant l'utilisation de l'une ou l'autre carte jusqu'à une date déterminée. La période transitoire devrait laisser suffisamment de temps aux autorités compétentes pour informer les électeurs de cette nouvelle obligation de vote et donner aux citoyens un délai raisonnable pour obtenir la carte électronique s'ils n'en possèdent pas déjà une. À cet égard, il est impératif que les autorités compétentes mènent une campagne d'information en temps utile et facilitent l'accès à la carte électronique requise.

E. Le vote des personnes en fauteuil roulant

48. Les dispositions légales qui établissaient une procédure temporaire pour faciliter la participation aux élections des électeurs se déplaçant en fauteuil roulant, qui étaient en vigueur lors des élections parlementaires de 2020 et des élections locales de 2021, deviendraient, conformément aux projets d'amendements, des normes permanentes applicables à toutes les élections futures. Plus précisément, le projet d'article 32.1 du Code électoral prévoit que les électeurs se déplaçant en fauteuil roulant ont le droit de voter dans tout bureau de vote adapté dans la zone d'opération de la DEC respectives, pour les élections parlementaires, ou sur le territoire de la circonscription électorale locale majoritaire pertinente, pour les élections locales. Ces électeurs doivent demander, par écrit ou verbalement, à la DEC ou à la PEC concernée, au plus tard le 6^e jour précédant le jour du scrutin, de changer de bureau de vote.

49. Si les efforts visant à rendre le processus plus accessible pour la participation indépendante de tous les électeurs sont bienvenus, le mécanisme susmentionné destiné à faciliter le vote des personnes en fauteuil roulant n'est pas conforme aux normes internationales relatives à l'accueil des personnes handicapées dans un processus électoral. Le paragraphe 41.5 du Document de Moscou de l'OSCE de 1991 appelle les États participants à « encourager les conditions favorables à l'accès des personnes handicapées aux bâtiments et services publics ». En outre, l'article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées exige des États parties qu'ils veillent à ce que « les procédures, installations et matériels de vote soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser⁴⁴ ». Ces normes visent à garantir que les personnes handicapées puissent voter, dans la mesure du possible, de la même manière que les autres électeurs. Il convient de noter que cette norme s'applique non seulement aux utilisateurs de fauteuils roulants, mais aussi aux personnes handicapées dont la mobilité est limitée et qui ont des difficultés à entrer dans les bâtiments en raison d'escaliers ou d'autres obstacles. Les personnes âgées en général peuvent également rencontrer de telles difficultés.

50. L'obligation de se rendre dans un bureau de vote qui n'est pas le plus proche de son domicile, et qui peut être assez éloigné, et l'obligation de demander à changer de bureau de vote pour pouvoir voter sont des obstacles inutiles auxquels ne sont pas confrontés les autres électeurs⁴⁵. Pour se conformer aux normes internationales, les États devraient s'efforcer d'adapter tous les bureaux de vote afin de garantir une accessibilité sans entrave aux électeurs à mobilité réduite. Si la disposition temporaire qui permet aux utilisateurs de fauteuils roulants de se rendre dans un bureau de vote adapté au sein de leur circonscription électorale peut être une approche raisonnable à utiliser jusqu'à ce que tous les locaux de vote soient rendus accessibles, elle ne peut être considérée comme une solution permanente appropriée. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc que la nature temporaire de ces dispositions soit prolongée et que les autorités compétentes consolident leurs efforts pour

⁴⁴ Voir la [Convention des Nations unies de 2006 relative aux droits des personnes handicapées](#).

⁴⁵ Lors d'une réunion avec le vice-président de la CEC, il a été noté que les utilisateurs de fauteuils roulants dans les zones rurales sont plus désavantagés que ceux des zones urbaines, en termes d'accès aux bureaux de vote.

adapter tous les locaux de vote afin d'accueillir les électeurs à mobilité réduite. Dans l'intervalle, les autorités devraient veiller à ce que des bureaux de vote adaptés soient proches de ceux qui doivent encore être adaptés⁴⁶. Il convient également d'envisager d'étendre les mesures temporaires à tous les électeurs à mobilité réduite, et pas seulement aux personnes en fauteuil roulant.

F. Recomptes

51. En vertu du projet d'amendements, l'article 21 du Code électoral qui couvre les pouvoirs des DEC a été élargi pour inclure des circonstances supplémentaires dans lesquelles un recomptage des bulletins de vote d'une circonscription électorale doit être automatiquement effectué par une DEC. À cet égard, le projet de loi ajoute deux circonstances spécifiques : lorsque la somme du nombre de bulletins considérés comme nuls et du nombre de bulletins remis aux électeurs, tels qu'ils sont consignés dans le procès-verbal récapitulatif des résultats du vote établi par une DEC (1) dépasse le nombre total d'électeurs participant à l'élection de 5 ou plus de 5 ou (2) est inférieure au nombre total d'électeurs participant aux élections de 10 ou plus de 10⁴⁷. Ces changements, qui sont conformes aux conseils fournis par le BIDDH et la Commission de Venise dans leur avis conjoint d'avril 2021, pourraient servir à améliorer la crédibilité des résultats des élections et renforcer la confiance du public dans le processus électoral⁴⁸.

52. Il convient de noter qu'une recommandation de longue date du BIDDH, réitérée dans l'avis conjoint d'avril 2021, visant à stipuler dans la législation des motifs clairs et objectifs pour lesquels des recomptages et des annulations peuvent être demandés par les parties prenantes aux élections et les motifs pour lesquels ils doivent être accordés, n'a pas été prise en compte par le projet de loi⁴⁹. Cela représente une lacune importante dans la législation électorale. En outre, sur la base d'observations de lacunes dans le processus de recomptage automatique lors des élections locales de 2021, le BIDDH a recommandé d'établir des critères clairs et complets pour la conduite des recomptages. Cette recommandation reste à mettre en œuvre. Certains interlocuteurs ont également soulevé cette préoccupation, notant que la loi devrait explicitement prévoir que les recomptages suivent les mêmes étapes procédurales que les comptages initiaux.

⁴⁶ Malgré les efforts pour améliorer l'accessibilité, lors des élections locales de 2021, le BIDDH et ses observateurs partenaires ont considéré que 59,6 % des bureaux de vote visités étaient difficiles d'accès pour les personnes en fauteuil roulant. Les précédents rapports d'observation électorale du BIDDH ont réitéré que les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour créer un environnement favorable et inclusif et faciliter davantage l'accès au processus électoral pour les personnes handicapées.

⁴⁷ Le nombre total de bulletins de vote remis aux électeurs est déterminé par le nombre de bulletins trouvés dans l'urne et enregistrés dans le protocole de résultats et le nombre total d'électeurs participant à l'élection est déterminé par le nombre de signatures d'électeurs enregistrées.

⁴⁸ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paragraphe 59.

⁴⁹ Voir les [rapports de](#) la MOE du BIDDH de 2017, 2020 et 2021. L'avis conjoint d'avril 2021 indique : « 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-électorales, comme cela a été réitéré dans les rapports d'observation électorale du BIDDH au fil des ans, est recommandée ». Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paragraphe 62.

G. Observateurs électoraux

53. Deux amendements proposés concernent les observateurs électoraux – l'un sert à renforcer l'impartialité des observateurs citoyens et l'autre élargit les droits des observateurs électoraux. En ce qui concerne ce dernier point, un nouveau paragraphe proposé sous l'article 40 du Code électoral prévoit qu'un décret de la CEC établira la procédure d'enregistrement des organisations d'observateurs dans le but d'assister aux sessions de la commission électorale pendant la période non électorale. Bien que la disposition soit rédigée comme une question de procédure, plutôt que d'accorder explicitement un droit substantiel, elle semble néanmoins répondre à une recommandation de longue date du BIDDH d'accorder la possibilité aux organisations de la société civile d'observer le travail de l'administration électorale en dehors de la période électorale.

54. Selon les modifications proposées à l'article 39 du Code électoral, une personne ne peut être un observateur citoyen si (a) elle a été membre d'une commission électorale nommée par un parti, un sujet d'élection ou un représentant d'un sujet d'élection lors des élections ordinaires ou extraordinaires précédentes ou (b) elle a été un donateur du parti depuis le début de l'année des dernières élections ordinaires ou extraordinaires⁵⁰. Cet effort pour filtrer les personnes affiliées à un parti de l'éventail des observateurs citoyens possibles est une évolution positive. Il contribue grandement à la mise en œuvre d'une recommandation du BIDDH, formulée de longue date et réitérée, visant à lutter contre la pratique des candidats aux élections qui abusent de l'observation citoyenne en inscrivant leurs militants comme observateurs citoyens afin de renforcer leur présence dans les bureaux de vote. Il a été observé qu'une telle pratique compromettrait l'impartialité de l'exercice d'observation citoyenne lors d'élections passées, y compris par une ingérence manifeste dans les procédures du jour du scrutin.

55. Il convient toutefois de noter que le projet de disposition susmentionné ne s'applique qu'aux élections précédentes immédiates, alors qu'une restriction similaire proposée pour les membres des commissions électorales, comme indiqué précédemment, s'applique aux affiliations de parti des deux dernières élections. À la lumière de l'omniprésence de cette pratique et de son impact négatif sur le processus du jour de l'élection, il faudrait envisager d'étendre ces restrictions sur les affiliations de parti des observateurs citoyens au moins aux deux dernières élections. Cela pourrait permettre d'atténuer l'abus généralisé du mécanisme des observateurs citoyens par les partis politiques et les candidats et de garantir que ceux qui assument le rôle d'observateurs non partisans sont réellement en mesure de remplir leurs fonctions de manière impartiale et discrète.

H. Litiges et infractions électorales

56. Plusieurs des projets d'amendements concernent les délais de soumission et d'examen des recours liés aux élections et des infractions électorales ou augmentent la responsabilité maximale pour certaines infractions électorales. Bien que certains de ces changements proposés rendent les délais conformes aux bonnes pratiques internationales, les projets d'amendements ne répondent pas de manière exhaustive à 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 », souligné depuis longtemps, y compris dans l'avis conjoint d'avril 2021⁵¹. Voici les projets de modifications spécifiques qui concernent les différends et les infractions électorales.

⁵⁰ Lors d'une réunion avec le vice-président de la CEC, il a noté que les organisations d'observateurs citoyens auront accès à une base de données de personnes inéligibles sur la base des critères établis pour s'assurer que leurs observateurs désignés sont accrédités.

⁵¹ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paragraphe 64.

57. Le projet de loi introduit un délai pour rendre une décision sur l'imposition ou non de la responsabilité disciplinaire d'un membre de la PEC sur la base d'un recours, spécifié comme étant dans les 15 jours calendaires à compter de la soumission de la plainte applicable. Bien que cela raccourcisse considérablement le délai général de 30 jours pour l'imposition d'une responsabilité disciplinaire, conformément au Code administratif général, et que cela soit conforme à une recommandation antérieure du BIDDH visant à raccourcir ce délai, ce changement ne prévoit pas une résolution dûment accélérée de ces cas, conformément aux bonnes pratiques internationales⁵². Il convient également de noter que dans le cas de votes répétés, qui doivent avoir lieu dans les deux semaines suivant le jour du vote, un délai de 15 jours pour imposer une sanction disciplinaire aux membres du personnel électoral peut ne pas être opportun. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc, conformément aux bonnes pratiques internationales, de raccourcir encore le délai pour décider d'imposer ou non une responsabilité disciplinaire à un membre de la PEC en réponse à un recours.

58. Un projet d'amendement à l'article 88 du Code électoral révisé l'amende pour le délit de détournement de ressources administratives ou de l'exercice de fonctions ou de capacités officielles pendant la campagne électorale, qui passe de 2 000 GEL à 2 000-4 000. Cette augmentation de l'amende maximale est conforme à une recommandation antérieure du BIDDH visant à renforcer le cadre juridique pour lutter efficacement contre l'utilisation abusive des ressources administratives. Cependant, à la lumière des lacunes importantes du cadre juridique pour la prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives, y compris la position officielle, cette révision est considérée comme un changement mineur. Il convient de noter que la même recommandation du BIDDH souligne que les campagnes menées par des fonctionnaires de haut niveau, y compris les maires, devraient être strictement réglementées, ce qui n'a pas encore été fait. Faisant référence aux recommandations en suspens du BIDDH et du GRECO concernant des mesures significatives pour prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives, l'avis conjoint du BIDDH et de la Commission de Venise d'avril 2021 recommandait « une réglementation plus complète et systématique sur la prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives⁵³ ». Cette recommandation est réitérée. Il convient de noter qu'une recommandation récente du BIDDH souligne la nécessité d'appliquer et de faire respecter efficacement le cadre juridique de la lutte contre l'utilisation abusive des ressources administratives et des fonctions publiques lors d'une campagne électorale⁵⁴.

59. Un autre projet d'amendement à l'article 88 du Code électoral introduit un délai de prescription de trois ans pour l'imposition de la responsabilité pour les infractions d'abus de ressources administratives ou de position officielle dans une campagne électorale⁵⁵. Les

⁵² Voir le [rapport](#) final de la mission d'observation des élections du BIDDH sur les élections locales en Géorgie, octobre 2021. La ligne directrice II.3.3.g du Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), prévoit que « les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance) ».

⁵³ L'avis conjoint souligne que la législation doit aborder la question de la campagne en ligne sur les médias sociaux par les fonctionnaires pendant les heures de travail, et l'utilisation des pages web officielles du gouvernement à des fins de campagne, problèmes notables lors des récentes élections en Géorgie. Sa recommandation note spécifiquement que les règlements « doivent veiller à ce que toute faute commise par des employés du secteur public soit liée à des sanctions (disciplinaires) et à d'autres règles les concernant spécifiquement ». Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paragraphe 54.

⁵⁴ Voir le [rapport](#) final 2021 de la MOE du BIDDH sur les élections locales.

⁵⁵ Ce délai est apparemment distinct du délai existant de 10 jours pour statuer sur les demandes d'élaboration d'un protocole d'infraction administrative et pour que le tribunal impose une responsabilité pour de telles infractions, comme le prévoit l'article 93(6) du Code électoral. Il conviendrait d'envisager de clarifier dans la loi ce qu'est ce délai et s'il affecte les délais existants pour répondre aux demandes

interlocuteurs ont noté que cela vise à augmenter les délais de prescription existants de deux et quatre mois pour sanctionner les infractions administratives par les organes administratifs et les tribunaux, respectivement, établis par le Code des infractions administratives⁵⁶. Si cette extension du délai de prescription peut être considérée comme une mesure positive, il est important qu'elle coïncide avec des efforts concertés pour renforcer le cadre institutionnel permettant d'identifier et de mener des enquêtes indépendantes sur ces infractions et de traduire les auteurs en justice. Un délai de prescription ne devrait jamais servir à renforcer l'impunité de ceux qui abusent des ressources administratives ou de leur position publique. En outre, une recommandation de longue date et réitérée du BIDDH souligne que les forces de l'ordre doivent enquêter efficacement sur les cas de détournement éventuel des ressources de l'État à des fins de campagne électorale et recommande de mettre en place un mécanisme efficace, impartial et rapide pour traiter les plaintes relatives à de telles infractions et, le cas échéant, imposer des sanctions⁵⁷.

60. Un projet d'amendement à l'article 85(4) du Code électoral réduit le délai de prescription pour imposer la responsabilité des violations des règles de financement des campagnes, de six ans à trois ans⁵⁸. Il convient de noter que l'augmentation précédente à six ans avait répondu à une recommandation du GRECO visant à étendre le délai de prescription pour les violations des règles de financement des campagnes⁵⁹. La diminution proposée représente donc un retour en arrière. Comme pour le nouveau délai de prescription de trois ans pour l'imposition de la responsabilité en cas d'utilisation abusive des ressources administratives et de la position officielle, mentionné précédemment, il est important que cet amendement coïncide avec des efforts concertés pour renforcer le cadre institutionnel et la capacité à identifier et à mener des enquêtes sur les infractions liées au financement des campagnes électorales et à amener les contrevenants à rendre des comptes. La réduction du délai de prescription ne doit pas servir à renforcer l'impunité des contrevenants aux règles de financement des campagnes. En outre, les recommandations de longue date et réitérées du BIDDH et du GRECO visant à renforcer le cadre de financement des campagnes et son application, notamment par la mise en place de délais accélérés pour le traitement des plaintes relatives aux violations du financement des campagnes, n'ont pas encore été pleinement prises en compte⁶⁰.

61. En outre, un projet d'amendement de l'article 93, paragraphe 6, du Code électoral prévoit que, pendant une période non électorale et avant la programmation d'une élection, les décisions relatives à l'élaboration de protocoles sur les infractions administratives liées à l'utilisation abusive des ressources administratives et de la position officielle à des fins de campagne électorale doivent être prises dans un délai de 60 jours civils à compter de la réception de la demande – par exception au délai général de 10 jours. Soixante jours semblent excessivement longs pour décider de la responsabilité de ces infractions électorales, même pour celles qui ont eu lieu en dehors d'une période électorale, surtout si les infractions sont commises à proximité d'une période électorale. Afin de garantir que toutes les infractions électorales soient traitées en temps utile, la Commission de Venise et le BIDDH

d'élaboration d'un protocole sur ces infractions administratives et pour que le tribunal prenne une décision sur ces infractions.

⁵⁶ Toutefois, la modification proposée n'est pas rédigée comme un amendement ou une exception au Code des infractions administratives qui pourrait créer une incohérence avec le Code électoral.

⁵⁷ Voir les rapports finaux de la mission d'observation des élections du BIDDH sur les élections de 2017, 2018, 2020 et 2021.

⁵⁸ De même, un projet d'amendement de l'article 34.2 de la loi organique sur les unions politiques de citoyens réduit de six à trois ans le délai de prescription de la responsabilité pour les violations des règles de financement des partis politiques.

⁵⁹ Le rapport GRECO a noté qu'un délai de prescription de six ans, tel qu'il était en discussion à l'époque, semblait raisonnable.

⁶⁰ Cf. Greco Eval III Rep (2010) 12E, Thème II, et les [rapports](#) de conformité correspondants.

recommandent donc de reconsidérer cette exception au délai de traitement des recours pour mauvaise utilisation des ressources administratives.

62. Les amendements proposés aux articles 73(3), 74(1) et 77(2) du Code électoral portent de deux à trois jours le délai pour faire appel d'une décision/action d'une PEC ou de son président, y compris en réponse à un recours, et de deux à quatre jours le délai pour que la DEC examine ces appels⁶¹. Ces changements répondraient aux précédentes recommandations connexes du BIDDH et de la Commission de Venise⁶² et mettraient ces délais en conformité avec les bonnes pratiques internationales : selon le Code de bonne conduite en matière électorale, « les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance)⁶³ ». Cependant, certains autres délais applicables au traitement des recours électoraux continuent de ne pas respecter les délais recommandés. En particulier, les délais de deux jours pour la soumission et l'examen d'un appel devant un tribunal de première instance contre les décisions des DEC sur les appels contre les décisions des PEC, et les délais d'un et deux jours pour la soumission et l'examen, respectivement, d'un appel supplémentaire devant une cour d'appel sont indûment courts⁶⁴. En outre, les délais de 10 jours pour que la commission électorale réponde aux demandes d'élaboration de certains protocoles d'infraction administrative et pour que le tribunal prenne une décision sur ces protocoles sont indûment longs⁶⁵. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réviser ces délais en conformité avec les normes internationales.

I. Autres projets d'amendements

63. Les projets d'amendements aux articles 64(5) et 66(7) du Code électoral étendent l'obligation d'encrage indélébile des électeurs aux électeurs mobiles. Cette mesure, précédemment recommandée par le BIDDH, renforce une garantie importante contre le vote multiple par des méthodes de vote alternatives⁶⁶.

64. La série de projets d'amendements comprend un amendement à l'article 25.1 de la loi organique sur les associations politiques de citoyens, qui réduit le montant maximal autorisé des dépenses annuelles des partis de 0,1 % à 0,05 % du produit intérieur brut de la Géorgie de l'année précédente. Dans le même temps, les articles 54(7) et (8) du Code électoral restent inchangés, qui fixent un plafond de dépenses annuelles par sujet électoral au cours de l'année de 0,1 pour cent du produit intérieur brut de l'année précédente. Il apparaît que ces

⁶¹ Le délai de quatre jours dont disposent les DEC pour examiner les recours existe déjà à l'article 77, paragraphe 2, du Code électoral, sur la base d'un amendement antérieur, mais en raison d'un oubli législatif apparent, la référence au même délai aux articles 73, paragraphe 3, et 74, paragraphe 1, du Code électoral est restée de deux jours. Ce sont ces délais de deux jours qu'il est actuellement proposé de faire passer à quatre jours, apparemment pour harmoniser les dispositions. En outre, un projet de modification de l'article 75(1) du Code électoral prolonge le délai dans lequel les DEC doivent résumer les résultats des élections de 14 à 15 jours après le jour du scrutin, vraisemblablement pour tenir compte de la prolongation du délai dans lequel les DEC doivent examiner les recours. Un projet d'amendement de l'article 125(1) du Code électoral réduit le délai dans lequel la CEC doit résumer les résultats des élections et rédiger le protocole final des résultats sommaires, de 26 à 25 jours après le jour du scrutin.

⁶² Voir, par exemple, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paragraphe 67.

⁶³ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Ligne directrice II.3.3.g.

⁶⁴ En vertu de l'article 77, paragraphe 2, du Code électoral.

⁶⁵ En vertu de l'article 93, paragraphe 6, du Code électoral.

⁶⁶ Voir le [rapport](#) 2021 de la MOE du BIDDH.

dispositions doivent être harmonisées⁶⁷. Dans le même ordre d'idées, il convient de noter qu'une recommandation antérieure du BIDDH visant à aligner davantage les plafonds de dons élevés pour les campagnes électorales sur les bonnes pratiques internationales n'a toujours pas été prise en compte⁶⁸. La Commission de Venise et le BIDDH réitèrent cette recommandation.

⁶⁷ Lors d'une réunion avec un représentant de la Cour des comptes, il a été noté que la commission parlementaire était consciente de cette divergence et qu'elle serait traitée dans un projet d'amendement correspondant du Code électoral.

⁶⁸ Voir le [rapport de](#) la MOE 2020 du BIDDH. Lors d'une réunion avec un représentant de la Cour des comptes, il a été noté que la question de la réduction des limites de dons a été discutée au sein du groupe de travail parlementaire mais n'a pas fait l'objet d'un accord.