



Strasbourg/Varsovie, 18 décembre 2023

CDL-AD(2023)047
ODIHR-489/2023

Or. Engl.

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

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

GEORGIE

AVIS CONJOINT

**SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS AU CODE ÉLECTORAL ET
AU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU PARLEMENT DE LA GÉORGIE**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 79e réunion (Venise, 14 décembre 2023)
et adopté par la Commission de Venise à sa 137e session plénière
(Venise, 15-16 décembre 2023)**

sur la base des commentaires des

M. Nicos ALIVIZATOS (Membre, Grèce)
M. Michael FRENDI (Membre, Malte)
Mme Katharina PABEL (Membre suppléant, Autriche)
Mme Marla MORRY (Experte, BIDDH)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis conjoint	3
III.	Analyse et recommandations	4
A.	Remarques générales	4
B.	Composition de la commission électorale centrale	6
1.	Remarques générales	6
2.	Réformes précédentes	7
3.	Le présent projet d'amendements	8
C.	Stabilité de la loi électorale	14
IV.	Conclusion	15

I. Introduction

1. Le 22 septembre 2023, M. Shalva Papuashvili, président du Parlement de Géorgie, a demandé un avis à la Commission de Venise sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de Géorgie ([CDL-REF\(2023\)050](#), ci-après dénommés « les projets d'amendements »). Le présent avis portant sur le domaine électoral, il a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH.

2. M. Nicos Alivizatos, M. Michael Frendo et Mme Katharina Pabel ont été les rapporteurs de cet avis. Mme Marla Morry a été désignée comme experte pour le BIDDH.

3. Les 15 et 16 novembre 2023, une délégation conjointe composée de M. Nicos Alivizatos, M. Michael Frendo et Mme Katharina Pabel au nom de la Commission de Venise et de Mme Marla Morry au nom du BIDDH, accompagnée de M. Michael Janssen du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue en Géorgie et a rencontré des représentants de la Commission électorale centrale (CEC), le président de la Commission des questions juridiques du Parlement de Géorgie et le chef du groupe de travail sur la réforme électorale, des représentants de divers partis politiques représentés au Parlement de Géorgie, le secrétaire parlementaire du président de Géorgie, des représentants de plusieurs organisations non gouvernementales et la communauté internationale représentée à Tbilissi. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues au cours de la visite susmentionnée. La Commission et l'OSCE/BIDDH remercient les autorités géorgiennes 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. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des observations des rapporteurs et des résultats des réunions des 15 et 16 novembre 2023. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 79^e réunion (Venise, 14 décembre 2023) et, après un échange de vues avec M. Levan Makhashvili, Chef de cabinet du Président du Parlement de Géorgie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 137^e session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023).

II. Contexte et portée de l'avis conjoint

6. L'avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion à l'Union européenne (UE) présentée par la Géorgie le 3 mars 2022, publié le 17 juin 2022 et approuvé par le Conseil européen le 23 juin 2022, recommandait d'accorder à la Géorgie le statut de candidat à l'Union européenne à condition qu'elle remplisse les 12 objectifs prioritaires énoncés dans la recommandation, notamment ceux de remédier à la polarisation politique existante, de renforcer l'indépendance de toutes les institutions de l'État et d'améliorer le cadre électoral¹. Sur la base des travaux d'un groupe de travail parlementaire sur la réforme électorale, créé par la suite sous l'égide de la commission parlementaire des questions juridiques, le Parlement de Géorgie a adopté plusieurs séries d'amendements à la législation électorale au cours des années 2022 et 2023. Dans sa demande d'avis, le Président du Parlement a clairement indiqué que les projets d'amendements actuels, qui concernent uniquement la composition de la Commission électorale centrale (CEC) et l'élection de ses membres non partisans et de son président, doivent être considérés dans ce contexte.

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

7. Le 8 novembre 2023, la Commission européenne a recommandé au Conseil européen d'accorder à la Géorgie le statut de pays candidat à condition qu'un certain nombre de mesures soient prises, notamment en donnant suite aux recommandations clés précédentes de la Commission de Venise et du BIDDH concernant la loi électorale ainsi qu'aux recommandations des prochains avis de la Commission de Venise et du BIDDH en temps opportun, avant la tenue des prochaines élections².

8. La Commission de Venise et le BIDDH soulignent que le champ d'application du présent avis conjoint ne couvre que les projets d'amendements à la législation officiellement soumis pour examen (« les projets d'amendement »). 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. A cet égard, il convient de souligner que les recommandations en suspens de la Commission de Venise et du BIDDH restent valables.

9. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH souhaitent mentionner que le présent avis conjoint n'empêche pas le BIDDH et la Commission de Venise de formuler à l'avenir d'autres recommandations ou commentaires écrits ou oraux sur le Code électorale et le Règlement intérieur du Parlement de Géorgie ou sur la législation connexe relative au cadre juridique et institutionnel régissant la législation électorale en Géorgie.

III. Analyse et recommandations

A. Remarques générales

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

11. La Commission de Venise et le BIDDH notent que la loi électorale en Géorgie a été fréquemment modifiée ces dernières années. La Commission de Venise et le BIDDH ont évalué les réformes dans plusieurs avis conjoints³. Tout en reconnaissant les évolutions positives et la mise en œuvre d'une partie de leurs recommandations, ils ont souligné à plusieurs reprises la nécessité d'une révision globale et systémique de la loi électorale bien avant les prochaines élections, dans le cadre d'un processus de consultation inclusif, mettant ainsi en œuvre les recommandations de leurs derniers avis ainsi que les rapports d'observation des élections du BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE).

12. L'avis conjoint le plus récent de 2022 comprenait un certain nombre de recommandations spécifiques, dont certaines ont été prises en compte dans le projet révisé d'amendements au

² Voir le [rapport 2023 de la Commission européenne sur la Géorgie](#).

³ Voir, *entre autres*, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2022\)047](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au code électorale et à la loi sur les associations politiques de citoyens ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électorale de Géorgie ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électorale.

code électoral adopté le 22 décembre 2022, tandis que d'autres n'ont pas été suivies. Les questions législatives qui n'ont pas été abordées dans les réformes récentes concernent, entre autres, la délimitation des circonscriptions, les conditions de résidence restrictives pour les candidats à la présidence et au Parlement et d'autres critères induit sur l'éligibilité des électeurs et des candidats, des aspects supplémentaires concernant la formation des commissions électorales, des dispositions sur l'utilisation abusive d'une position officielle à des fins de campagne électorale, des limites élevées de dons pour les campagnes électorales affectant les électeurs et les candidats, des plafonds de dons élevés pour les campagnes électorales affectant l'égalité des chances, la poursuite de la réglementation et de la surveillance du financement des campagnes, la poursuite de l'élaboration de la réglementation des campagnes médiatiques, le renforcement du cadre de résolution des litiges électoraux afin de garantir un recours juridique efficace, des recomptages et des annulations, et des mesures visant à prévenir l'intimidation des électeurs.

13. Si de nouveaux amendements à certaines dispositions spécifiques du code électoral ont été adoptés le 9 février et le 13 juin 2023, les recommandations répétées de la Commission de Venise et du BIDDH en faveur d'une approche plus holistique et d'une réforme globale n'ont toujours pas été suivies. Les projets d'amendements actuels ne traitent que de deux questions spécifiques, à savoir la composition de la Commission électorale centrale et l'élection de ses membres non partisans et de son président. Le cadre juridique régissant les élections comporte donc encore des lacunes et des insuffisances soulevées dans les précédents avis conjoints ainsi que dans les rapports d'observation des élections du BIDDH et de l'APCE. Les prochaines élections législatives devraient se tenir en octobre 2024.

14. Au cours des entretiens menés à Tbilissi, les rapporteurs ont été informés que le groupe de travail susmentionné sur la réforme électorale avait achevé ses travaux en juin 2023. Contrairement aux réformes précédentes de 2022 et 2023, les projets d'amendements actuels n'ont donc pas été préparés par ce groupe de travail, auquel des députés de factions et de groupes parlementaires, la CEC et la Cour des comptes, ainsi que certaines organisations de la société civile, avaient été invités à participer. Ils ont plutôt été préparés dans le cadre d'un processus rapide à l'initiative du parti au pouvoir, à la suite des avis exprimés par le commissaire européen à l'élargissement concernant les amendements de juin susmentionnés et les progrès réalisés dans la mise en œuvre des 12 priorités prescrites pour la Géorgie. Les rapporteurs ont été informés que ni les partis d'opposition, ni les institutions publiques concernées telles que la CEC, ni la société civile n'ont été consultés sur les projets d'amendements.

15. Le 5 octobre 2023, les projets d'amendements ont été adoptés en première lecture par le Parlement. Le processus d'adoption a ensuite été suspendu, afin que les conclusions du présent avis conjoint puissent être prises en compte. Bien qu'il s'agisse clairement d'une évolution positive, la Commission de Venise et le BIDDH restent préoccupés par le fait que le processus législatif décrit ci-dessus ne garantit pas le consensus le plus large possible après des consultations publiques approfondies avec toutes les parties prenantes concernées. Ils souhaitent rappeler que le cadre juridique pour la tenue des élections devrait être fondé sur un consensus aussi large que possible entre toutes les parties participant à une élection et que tous les efforts devraient être faits pour parvenir à cette confiance partagée dans le processus ; en même temps, l'appropriation du processus ne peut se faire que par un dialogue entre toutes les parties prenantes animées d'un véritable désir de sauvegarder et de renforcer la démocratie géorgienne⁴.

⁴ Voir par exemple la Commission de Venise et le BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paragraphe 20.

B. Composition de la commission électorale centrale

1. Remarques générales

16. La Commission de Venise et le BIDDH ont précédemment déclaré qu'il n'existe pas de norme internationale spécifique pour la formation des administrations électorales ; chaque pays doit donc trouver le modèle le plus approprié qui soit conforme aux traditions locales et aux bonnes pratiques qui ont été développées, et fondé sur les principes directeurs généraux, 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 électoral⁵. Comme l'indique le Code de bonne conduite en matière électorale, « [I]orsqu'il n'existe pas de longue tradition d'indépendance des autorités administratives vis-à-vis des détenteurs du pouvoir politique, des commissions électorales indépendantes et impartiales doivent être mises en place à tous les niveaux, du niveau national au niveau des bureaux de vote » pour garantir que les élections se déroulent correctement, ou du moins pour éliminer les soupçons sérieux d'irrégularité⁶. Les amendements proposés peuvent être considérés comme une tentative bienvenue de garantir cela, mais d'autres améliorations sont nécessaires, comme indiqué ci-dessous.

17. Parmi les modèles de formation des organes d'administration des élections établis dans les Etats membres de la Commission de Venise et les Etats participants de l'OSCE, les organes centraux d'administration des élections ont été créés sur la base d'une représentation multipartite. La composition des commissions de niveau inférieur reprend généralement le principe suivi pour la création de la commission centrale. Le principal intérêt de la création d'un 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 participer à l'administration des élections. En Géorgie, les commissions électorales ont une composition mixte, avec des membres nommés de manière partisane et non partisane. Bien que ce modèle soit en place depuis de nombreuses années, le nombre de membres de la commission et les processus de nomination ont été modifiés à plusieurs reprises. Les projets d'amendements à l'étude modifient à nouveau les procédures d'élection et de nomination des membres non partisans et du président de la CEC.

18. Selon les règles actuellement en vigueur en Géorgie, les élections sont gérées par trois niveaux d'administration, comprenant plus de 3600 commissions électorales de circonscription, 73 commissions électorales de district et, au sommet, la CEC. Comme l'indique le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe du 11 janvier 2021 sur les dernières élections législatives du 31 octobre 2020 en Géorgie, la position dominante du parti au pouvoir dans les commissions susmentionnées a eu un impact négatif sur la perception par le public de leur impartialité et de leur indépendance, requises par le Code électoral, les normes internationales et les bonnes pratiques⁷.

19. La Commission de Venise et le BIDDH soulignent que l'équité - et la perception de l'équité - des procédures électorales et, en fin de compte, l'équité des élections elles-mêmes dépendent dans une large mesure des organes de gestion des élections et de la confiance qu'ils inspirent au public, c'est-à-dire des commissions électorales et de la Commission électorale centrale en particulier. Par conséquent, le plus haut niveau d'impartialité et d'indépendance doit être recherché à la fois dans la composition et le fonctionnement de ces organes. Le meilleur moyen d'y parvenir est de prévoir, d'une part, que leurs membres, y compris leur président, soient élus

⁵ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paragraphe 25.

⁶ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Ligne directrice II 3.1.b.

⁷ APCE, Observation des élections législatives en Géorgie (31 octobre 2020), [Doc. 15210](#), paragraphe 21. Voir également les [rapports d'observation des élections du BIDDH](#) 2018, 2020, 2021.

selon des procédures qui recherchent le consensus et, d'*autre part*, que des majorités qualifiées soient requises pour la prise, sinon de toutes, du moins des décisions les plus importantes par les commissions. Dans les deux cas, des négociations entre les parties prenantes et, en particulier, entre les partis politiques, sont nécessaires pour parvenir à des compromis et, si possible, à des solutions consensuelles. Dans le même temps, comme cela a déjà été souligné dans des avis précédents, des solutions alternatives devraient être prévues au cas où un accord s'avérerait impossible. Ces solutions pourraient impliquer soit l'exigence de majorités plus faibles (une alternative à manier avec précaution car elle peut conduire à des majorités de parti unique), soit le renvoi de la question à une autre institution, telle que le Président de la République ou un juge de haut rang, tel que le Président de la Cour Suprême ou de la Cour Constitutionnelle.

2. Réformes précédentes

20. La CEC est composée d'un maximum de 17 membres, y compris le président, dont le mandat est de cinq ans. Jusqu'à neuf des membres de la CEC sont nommés par chacun des partis politiques ayant des factions parlementaires (un membre nommé par chaque faction). Les projets d'amendements au code électoral et au règlement intérieur du Parlement concernent principalement les procédures de sélection des sept membres non partisans de la CEC et du président. La procédure de pourvoi de ces postes non partisans a été modifiée à plusieurs reprises au cours des dernières années, et plus récemment en 2021 et 2023, comme suit :

21. Conformément à l'accord politique conclu le 19 avril 2021 sous l'égide de l'UE entre la majorité et plusieurs partis d'opposition (dit « accord Charles Michel ») - qui vise à surmonter la crise politique liée au boycott parlementaire de l'opposition et à renforcer la confiance du public dans les principales institutions de l'État - le mode de désignation et d'élection des membres non partisans de la CEC et de son président a été modifié en juin 2021. Les amendements prévoient que le Président de la Géorgie (plutôt que le Président du Parlement) sélectionne (par le biais d'un concours ouvert et la mise en place d'une Commission de sélection *ad hoc*) et nomme un candidat pour remplir chacun de ces postes vacants en vue de l'élection par le Parlement. En vertu des amendements de 2021, chaque membre de la CEC et le président ont été élus à la majorité des 2/3 des voix de tous les députés du Parlement⁸, avec un mécanisme final anti-blocage d'un vote à la majorité simple de tous les députés. Le mandat d'un membre/président élu à moins des deux tiers était limité à six mois. L'introduction du quota des 2/3 est conforme aux avis conjoints urgents de la Commission de Venise et du BIDDH sur les projets d'amendements et les révisions ultérieures, datés respectivement du 30 avril et du 18 juin 2021, qui recommandaient et approuvaient l'introduction d'une majorité qualifiée afin de renforcer l'indépendance de la CEC et la confiance du public dans l'administration des élections⁹.

22. Toutefois, la réalité politique complexe qui a suivi les amendements de 2021 - absence de toute négociation sur la sélection des membres/présidents de la CEC en vue de rechercher un consensus politique ou la majorité qualifiée des 2/3, mécanisme anti-blocage conduisant à l'élection à la majorité simple des nouveaux membres/présidents pour un mandat limité à six mois, qui a ensuite été prolongé en raison de l'incapacité à pourvoir les postes vacants, l'absence de soutien politique du parti au pouvoir et de l'opposition au candidat désigné par le président de la Géorgie - a conduit, en partie, au retrait du parti au pouvoir de l'accord politique de 2021 et à l'adoption d'autres amendements juridiques le 13 juin 2023. Par le biais de ces amendements, les procédures décrites ci-dessus ont été modifiées sur deux points essentiels. Premièrement, le pouvoir d'établir la Commission de sélection et de nommer les candidats non partisans à l'élection parlementaire en tant que membres ou présidents de la CEC a été restitué au Président du Parlement ; le Président de la Géorgie s'est vu accorder un représentant au sein de la

⁸ Conformément à l'article 37, paragraphe 2, de la Constitution, le Parlement est composé de 150 membres.

⁹ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie, para. 21 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, para. 34.

Commission de sélection¹⁰. Deuxièmement, le quota parlementaire des 2/3 pour l'élection d'un candidat a été abaissé à la majorité simple et le mandat de six mois pour les candidats élus à la majorité simple a été abrogé, tous les membres/présidents étant élus pour un mandat de cinq ans. Ces changements ont essentiellement permis au parti au pouvoir de contrôler entièrement le processus de sélection et de nomination, et d'élire les membres et le président de la CEC sans aucun soutien de l'opposition. Ceci est contraire aux recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH formulées dans leurs avis conjoints urgents de 2021¹¹. Si le Parlement n'élit aucun des candidats désignés à la majorité simple, le Président de la Géorgie peut désigner un candidat parmi les candidats au concours ouvert¹².

23. Ces changements se sont heurtés à l'opposition de certains membres du secteur de la société civile, qui se sont inquiétés du fait que les nouvelles procédures compromettaient l'indépendance de la CEC et ne remédiaient pas au manque de confiance du public à son égard¹³. Le Parlement a passé outre le veto présidentiel à la législation amendée et a rejeté la proposition du Président de fixer un quota de majorité d'au moins 3/5, afin de maintenir la nécessité de décisions consensuelles « pour renforcer la confiance dans les élections et l'administration électorale ». Les amendements ont été adoptés par le parti au pouvoir en dernière lecture.

3. Le présent projet d'amendements

24. Le 5 octobre 2023, à l'initiative du parti au pouvoir, suite aux avis exprimés par le Commissaire européen à l'élargissement concernant les amendements de juin susmentionnés, de nouvelles modifications du quota parlementaire et des règles pour l'élection des membres non partisans de la CEC et du président ont été adoptées en première lecture avec 81 voix. Les projets d'amendements augmenteraient le quota actuel de majorité simple de la composition complète du Parlement pour l'élection des membres non partisans de la CEC et du président à un quota de majorité des 3/5, avec un mécanisme anti-blocage qui prévoit la possibilité de deux tours de scrutin supplémentaires au cours desquels les candidats peuvent être élus à la majorité simple (projet d'article 211.1(7) du règlement intérieur du Parlement). En vertu de ce projet, chaque tour de scrutin doit être organisé « au plus tôt au début de la semaine suivante ».

25. En vertu des projets d'amendements, le pouvoir de lancer le concours public, d'établir la commission de sélection et de nommer les candidats à l'élection au Parlement restera du ressort du président du Parlement (projet d'article 211.1(2) du règlement intérieur du Parlement). L'inclusion d'un représentant du Président de la Géorgie dans la Commission de sélection est maintenue (projet d'article 211.1(2) du Règlement intérieur du Parlement)¹⁴. Selon les projets

¹⁰ La commission de sélection présente un candidat pour chaque poste vacant de membre non partisan et de président. Le président du Parlement a le droit de rejeter les candidats proposés par la commission de sélection et de relancer le concours.

¹¹ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie, para. 21 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paras. 31 et 34.

¹² Si ce mécanisme anti-blocage ne permet pas de pourvoir les postes encore vacants, un nouveau concours est lancé par le président du Parlement et les procédures sont reconduites.

¹³ En plus de critiquer le passage à un quota de majorité simple, les acteurs de la société civile se sont inquiétés du transfert du pouvoir du Président de la Géorgie de nommer les membres non partisans de la CEC et le Président au Président du Parlement, affirmant que non seulement cela minait la confiance du public dans le processus de sélection, mais que cela pouvait constituer une violation de l'article 52(1)(d) de la Constitution de la Géorgie qui autorise le Président à « participer à la nomination du Président et des membres de la CEC dans les cas définis par la loi organique et conformément à la procédure établie ». S'il n'appartient pas à la Commission de Venise et au BIDDH d'évaluer la constitutionnalité de la loi - qui relève de la compétence de la Cour constitutionnelle de Géorgie dans une affaire donnée - ils notent que, malgré le transfert de compétences susmentionné, le Président a toujours un rôle (limité) dans la procédure de nomination (représentation au sein de la Commission de sélection et participation au mécanisme anti-blocage).

¹⁴ Les projets d'amendements modifieraient la composition de la Commission de sélection, qui passerait de 9 membres à « 7 membres au moins et 9 membres au plus » (article 211.1(2) du règlement intérieur du Parlement).

d'amendements, si le vote parlementaire ne permet pas de pourvoir les postes vacants, le Président de la Géorgie peut nommer un candidat parmi les candidats au concours ouvert (projet d'article 10(6) du Code électoral ; projet d'article 211.1(1) et (7) du Règlement intérieur du Parlement)¹⁵. Si le Président ne nomme pas de candidat dans un délai d'une semaine après avoir reçu du Président du Parlement la liste des candidats et les documents pertinents, un nouveau concours est lancé et les procédures sont reconduites.

26. Le passage proposé d'un quota de majorité simple à une majorité qualifiée des 3/5 représente un pas dans la bonne direction, compte tenu des recommandations conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH concernant les modifications antérieures du quota. En commentant le quota de majorité simple proposé à l'époque, l'avis conjoint urgent d'avril 2021 notait que l'élection des membres non partisans de la CEC et de son président à la majorité simple pourrait effectivement aboutir à ce que tous ces membres et dirigeants soient nommés par le parti au pouvoir et recommandait d'explorer d'autres mécanismes de nomination et/ou de désignation afin d'assurer un consensus plus large sur les sélections, de garantir l'indépendance et l'impartialité de la plus haute instance électorale et d'accroître la confiance du public dans l'administration des élections.¹⁶ L'avis recommandait spécifiquement d'envisager l'introduction d'un vote parlementaire à la majorité qualifiée (par exemple 2/3) ou d'une exigence de double majorité (exigeant une majorité parmi les députés des partis au pouvoir et des partis d'opposition), avec un mécanisme anti-blocage. L'avis met particulièrement l'accent sur la recherche d'un consensus sur le président de la CEC, « question importante pour la démocratie géorgienne », et demande instamment que « tout soit mis en œuvre pour parvenir à un consensus aussi large que possible sur le président de la CEC ». L'avis conjoint urgent de juin 2021 sur les projets d'amendements révisés à l'époque saluait l'introduction proposée d'une majorité parlementaire des 2/3 qui a finalement été adoptée¹⁷ (et qui, comme indiqué précédemment, a ensuite été modifiée en juin 2023 pour devenir un quota de majorité simple)¹⁸.

27. De l'avis de la Commission de Venise et du BIDDH, il faudrait faire davantage pour faciliter le consensus entre les acteurs politiques sur la composition et la direction de la CEC. Bien qu'une majorité parlementaire de 3/5 nécessiterait un certain soutien de l'opposition dans le processus de sélection et irait donc dans le sens d'un plus grand consensus, le rétablissement d'un quota de 2/3 majorité pourrait servir à renforcer les efforts de recherche d'un consensus politique sur la sélection des membres et du président non partisans de la CEC, et à renforcer la confiance du public dans l'indépendance de la CEC. Comme indiqué dans l'avis conjoint urgent d'avril 2021, il convient de rechercher un consensus sur le terrain concernant la nomination des membres et du président non partisans, car l'administration électorale ne jouit pas actuellement d'un niveau élevé de confiance de la part du public¹⁹. En outre, le règlement précédent exigeant une majorité parlementaire des 2/3 bénéficiait d'un large soutien politique et mettait en œuvre l'accord politique de la majorité et de plusieurs partis d'opposition du 19 avril 2021.

¹⁵ Comme dans la législation actuelle, le mandat du président actif et des membres de la CEC se poursuit jusqu'à la nomination d'un nouveau président/membre (projet d'article 10(7) et (9) du code électoral).

¹⁶ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paras. 31 et 34.

¹⁷ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie, paragraphe 21.

¹⁸ Dans une certaine mesure, la proposition actuelle d'une majorité parlementaire des 3/5 répond également aux préoccupations exprimées précédemment par les acteurs de la société civile et le Président de la Géorgie concernant le quota de majorité simple introduit en juin 2023, selon lequel il élimine la nécessité de rechercher un consensus politique et sape l'indépendance de la CEC et la confiance du public à son égard. Cela dit, lors de réunions avec certaines parties prenantes, des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que les projets d'amendements n'allaient pas assez loin, s'éloignant considérablement du modèle de nomination précédent qui émanait de l'accord politique de 2021 visant à encourager le consensus politique et n'élaborant pas de règles pour la formation de la Commission de sélection.

¹⁹ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, para. 34.

28. Il est vrai qu'une nouvelle augmentation de la majorité requise (à 2/3, comme auparavant) pourrait avoir pour conséquence qu'elle n'est plus souvent atteinte et que le mécanisme anti-blocage entre en vigueur - qui, conformément au projet actuel, prévoit la possibilité de deux tours de scrutin supplémentaires au cours desquels les candidats peuvent être élus à la majorité simple (projet d'article 211.1(7) du règlement intérieur du Parlement). En d'autres termes, le risque est plus grand que le parti au pouvoir puisse à lui seul élire les membres et le président de la CEC (non partisane).

29. Il convient de noter que le mécanisme anti-blocage proposé est différent du mécanisme précédent évalué par la Commission de Venise et le BIDDH en juin 2021, qui était directement fondé sur l'accord politique du 19 avril 2021 et approuvé par la Commission de Venise et le BIDDH, et qui prévoyait ce qui suit : Si aucune majorité des deux tiers n'est atteinte au premier tour de scrutin, un deuxième tour (à nouveau les deux tiers), un troisième (les trois cinquièmes) et un quatrième (la majorité simple) sont possibles ; si le poste n'est toujours pas pourvu à l'issue de ce processus, la procédure de nomination recommence. La Commission de Venise et le BIDDH ont fait remarquer que, bien que ce processus puisse être assez long, ces dispositions constituaient clairement une avancée positive, conformément aux recommandations précédentes et à l'accord politique. A la lumière des paragraphes précédents, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de modifier les projets d'amendements afin de garantir la recherche d'un consensus sur la nomination/élection des membres non partisans et du président de la CEC. Cela pourrait impliquer d'exiger une majorité parlementaire des 2/3 en premier lieu et, en tout état de cause, un mécanisme anti-blocage qui favorise les majorités qualifiées, avant de recourir éventuellement aux majorités simples (ou absolues) comme solution ultime au blocage²⁰.

30. A cet égard, le délai limité proposé entre les tours de scrutin parlementaire (dès le début de la semaine suivante) et entre le moment où le Président du Parlement fournit au Président de la Géorgie la liste des candidats/documents et la date limite à laquelle il/elle doit nommer un candidat avant qu'un nouveau concours ne soit lancé (une semaine maximum) peut également être préjudiciable à l'obtention d'un consensus entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition²¹. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager d'allonger ces délais afin de laisser suffisamment de temps pour parvenir à un consensus sur le(s) candidat(s).

31. En outre, le fait que les projets d'amendements maintiennent le pouvoir de nomination du Président du Parlement - qui avait été transféré du Président de la Géorgie par le biais des amendements de juin 2023 au milieu des critiques de certains acteurs de la société civile qui y voyaient une politisation du processus de sélection - manque une occasion de renforcer la confiance du public dans la CEC. En effet, la fonction présidentielle en République de Géorgie est perçue comme non partisane et jouit d'une confiance relativement élevée de la part du public ; le président n'a pas le droit d'occuper un poste au sein d'un parti politique et sert de « garant de l'unité et de l'indépendance nationale du pays »²². À cet égard, il convient également de noter qu'à la suite des réformes constitutionnelles de 2017, le mécanisme d'élection du président changera en 2024 : le président ne sera plus élu au suffrage universel, mais indirectement, par

²⁰ Dans leurs commentaires sur le projet d'avis, les autorités ont souligné que la réglementation introduite en juin 2021 – à savoir l'exigence de majorité des 2/3 et le mécanisme anti-blocage décrit ci-dessus – a échoué et que l'accord politique du 19 avril 2021 n'était plus d'actualité. La Commission de Venise et le BIDDH souhaitent préciser qu'ils ne recommandent pas de solution spécifique à l'impasse actuelle, mais comme mentionné précédemment, ils estiment qu'il faudrait faire davantage pour faciliter le consensus entre les acteurs politiques sur la composition et la direction de la CEC.

²¹ La Commission de Venise et le BIDDH ont soulevé cette préoccupation en ce qui concerne les périodes d'une semaine proposées entre les tours de scrutin parlementaire pour les membres et le président de la CEC. Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie, paragraphe 21.

²² Article 49(1) de la Constitution ; à partir de 2024, l'article 51(4) de la Constitution interdira au prochain président élu d'être membre d'un parti politique.

un collège électoral²³. Par ailleurs, malgré le rôle institutionnel de la fonction de président du Parlement, le président est toujours élu à la majorité absolue des députés et donc généralement par le parti ou le groupe politique majoritaire²⁴.

32. Lors des entretiens menés à Tbilissi, les autorités n'ont pas expliqué clairement aux rapporteurs pourquoi le pouvoir de désigner les candidats aux postes de membres non partisans et de président de la CEC avait été transféré, par les amendements de juin 2023, du Président de la Géorgie au Président du Parlement. Le transfert du pouvoir de nomination au président pourrait être la mesure supplémentaire nécessaire pour obtenir un soutien plus large des amendements proposés, d'autant plus qu'en vertu du projet de modifications, le quota parlementaire ne revient pas à la majorité antérieure des 2/3, mais seulement des 3/5. A cet égard, il convient également de noter que le mécanisme anti-blocage final proposé, qui confère au Président le pouvoir de nommer un candidat, n'a que peu de poids, car il est très peu probable qu'il soit invoqué étant donné la mesure anti-blocage initiale d'une simple majorité parlementaire. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc que transfère à nouveau le pouvoir de nomination au Président de la Géorgie, conformément à la réglementation précédente qui était basée sur l'accord politique du 19 avril 2021 entre la majorité et plusieurs partis d'opposition²⁵.

33. Les projets d'amendements actuels maintiennent la procédure de sélection existante, selon laquelle le Président du Parlement prend la décision soit de nommer au Parlement un candidat au poste de membre/président de la CEC sélectionné par la commission de sélection, soit de refuser le candidat et de lancer un nouveau concours (article 211.1(4) actuel et projet d'article 211.1(5) du règlement intérieur du Parlement). Ce règlement donne au Président la possibilité de retarder la procédure en refusant les candidats sélectionnés et en recommençant tout le processus. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent à d'amender le projet afin de prévenir tout abus de pouvoir potentiel de la part du Président du Parlement (ou du Président de la Géorgie, si l'autorité de nomination lui est transférée comme recommandé ci-dessus) ; au minimum, les règles devraient exiger qu'il motive son refus de nommer un candidat sélectionné.

34. Dans le même ordre d'idées, il convient de noter que, selon le projet actuel, en cas d'activation du mécanisme anti-blocage, le Président de la Géorgie peut en fin de compte - si les différentes étapes du vote par le Parlement se sont révélées infructueuses - nommer n'importe lequel des candidats participant au concours (projet d'article 211.1(7) du règlement intérieur du Parlement). La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager de réduire le pouvoir discrétionnaire du Président à ce stade de la procédure ; il serait souhaitable, au moins, d'exiger que sa décision de nomination soit motivée.

35. Un autre changement clé proposé par les projets d'amendements est la réduction du nombre de vice-présidents de deux à un ; en particulier, le vice-président élu par les membres nommés par les partis parmi les membres nommés par les partis d'opposition doit être aboli (articles 8(24),

²³ Le président en exercice est donc le dernier président à être élu au suffrage universel. À partir de 2024, le président sera élu par le collège électoral de 300 membres, composé de tous les membres du Parlement et des organes représentatifs suprêmes des républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie, ainsi que de membres des organes représentatifs des gouvernements autonomes locaux.

²⁴ Conformément à l'article 40, paragraphe 1, de la Constitution, le Parlement de Géorgie élit le président pour la durée de son mandat à la majorité du nombre total de ses membres, au scrutin secret, conformément aux procédures établies par le règlement intérieur.

²⁵ Comme indiqué dans l'avis conjoint urgent d'avril 2021, les mécanismes de nomination alternatifs qui n'incluent pas la participation parlementaire ou présidentielle pourraient recueillir l'acceptation la plus large, bien que l'exclusion totale du Président de la République du processus nécessiterait une modification de la Constitution : L'article 52(1)(d) de la Constitution de Géorgie accorde au Président de Géorgie le pouvoir de « participer » au processus de nomination des membres non partisans de la CEC et de son président. Cf. Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, para. 30.

10(1), 11(2), et 15(3)(a) du code électoral)²⁶. En outre, l'article 2 du projet d'amendements au code électoral met fin à l'autorité du vice-président permanent de la CEC qui était élu parmi les membres de la CEC nommés par les partis (de l'opposition) pour un mandat de cinq ans, à compter de l'entrée en vigueur du projet de loi²⁷. Ce poste et son mécanisme de nomination ont été initialement établis conformément à l'accord politique du 19 avril 2021, en tant que mesure visant à remédier à la discorde politique et à renforcer la confiance du public dans l'administration électorale, en même temps que le quota parlementaire de 2/3 pour l'élection des membres et du président non partisans de la CEC a été introduit conformément à l'accord²⁸.

36. Compte tenu de l'objectif de la création d'un tel poste de direction, il est difficile de comprendre la justification de son abrogation, surtout si l'on considère que le manque de confiance est un défi majeur auquel l'administration électorale est confrontée en Géorgie. Compte tenu de la nécessité de renforcer la confiance dans l'indépendance et l'impartialité de la CEC, une telle mesure concernant la direction de l'organe électoral central n'est pas souhaitable à l'heure actuelle. Dans la situation actuelle, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de supprimer du projet la suppression du vice-président élu parmi les membres de la CEC nommés par les partis d'opposition.

37. Un autre sujet de préoccupation concerne la prolongation du mandat des membres et du président de la CEC actuellement en fonction. Sur la base de l'accord politique du 19 avril 2021, les projets d'amendements au code électoral prévoient que lorsqu'aucune majorité qualifiée n'est atteinte, les membres et le président de la CEC sont élus à la majorité simple pour une période limitée à six mois. Cependant, suite à l'approbation des projets d'amendements par la Commission de Venise et le BIDDH dans leur deuxième avis conjoint urgent 2021, ces dispositions ont été complétées par la disposition suivante : dans le cas où aucun nouveau membre ou président n'est élu au cours de la période de six mois, le mandat du/des membre(s) en question ou du président est prolongé jusqu'à ce qu'un nouveau membre/président soit élu.

38. Dans la pratique, cela a conduit à la situation suivante : l'actuel président de la CEC, ainsi que certains membres, ont été élus à la majorité simple en vertu de cette règle anti-blocage, initialement pour une période de six mois, mais sont toujours en fonction à l'heure actuelle, faute d'accord politique. Cette réglementation était très insatisfaisante car elle pouvait conduire à des mandats pratiquement illimités pour les personnes élues à la majorité simple. Les amendements de juin 2023 sont allés encore plus loin, abrogeant le mandat limité à six mois et accordant aux membres et au président de la CEC - qui doivent tous être élus à la majorité simple - des mandats de cinq ans qui sont prolongés jusqu'à l'élection d'un nouveau membre/président (articles 10(3), 12(1) et 12(11.1) du code électoral). Les projets d'amendements actuels maintiennent le mandat de cinq ans pour tous les membres de la CEC et le président, qu'ils soient élus à la majorité qualifiée ou à la majorité simple, avec des prolongations jusqu'à ce qu'un nouveau membre/président soit élu/désigné (projet d'article 10(7) et (9) du Code électoral). La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de modifier les projets d'amendements à cet égard, afin de garantir que les nominations effectuées sur la base du mécanisme anti-blocage

²⁶ En vertu de la législation actuelle, le vice-président de la CEC élu parmi les membres nommés par l'opposition remplit les fonctions du président de la CEC en cas d'absence (article 8(24) du code électoral). En vertu des projets d'amendements, le poste unique de président adjoint reste élu parmi les membres de la CEC élus par le Parlement ou nommés par le Président de la Géorgie, selon le cas (projet d'article 11(1) du code électoral).

²⁷ Les projets d'amendements ne mettent pas fin aux mandats permanents des membres non partisans de la CEC et de son président, qui étaient auparavant élus par le Parlement pour un mandat de cinq ans dans le cadre d'un mécanisme antérieur.

²⁸ Il convient de noter que dans leur avis urgent de juin 2021, la Commission de Venise et le BIDDH s'inquiétaient de l'introduction d'un deuxième vice-président en plus du vice-président représentant un parti d'opposition (seul ce dernier était mentionné dans l'accord politique du 19 avril 2021), car cet amendement pourrait affaiblir la position du vice-président représentant un parti d'opposition ; voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie, paragraphe 28. Dans ce contexte, la proposition de suppression du poste de vice-président représentant un parti d'opposition est encore plus inquiétante.

soient significativement limitées dans le temps et ne puissent pas être prolongées. L'accord politique du 19 avril 2021 comprenait une formule raisonnable à cet égard, précisant que ces nominations seraient temporaires, avec une durée limitée à six mois, au cours de laquelle la procédure de nomination normale devrait être relancée.

39. Il convient également de noter qu'un certain nombre d'autres recommandations clés formulées et réitérées dans les récents avis conjoints de la Commission de Venise et du BIDDH, ainsi que dans les rapports d'observation électorale du BIDDH et de l'APCE, concernant la composition et la nomination de la CEC et des commissions électorales de niveau inférieur, n'ont pas été prises en compte dans les projets d'amendements. Ces recommandations sont référencées et réitérées ci-dessous :

40. Premièrement, les projets d'amendements n'introduisent pas de qualifications plus élevées pour les membres et le président de la CEC, comme le recommandaient les avis conjoints urgents de 2021. La Commission de Venise et le BIDDH ont clairement indiqué dans le deuxième avis urgent que l'augmentation de l'expérience professionnelle requise de trois à cinq ans - qui est maintenue dans le projet d'article 10(4) du code électoral - ne suffisait pas à elle seule à garantir des « qualifications plus élevées » pour les membres de la CEC, comme cela avait été recommandé dans le premier avis conjoint urgent de la même année²⁹.

41. Deuxièmement, les projets d'amendements (projet d'article 211.1(2)-(4) du règlement intérieur du Parlement) n'abordent pas de manière substantielle les recommandations en suspens³⁰ d'adopter des dispositions légales visant à garantir la formation transparente de la Commission de sélection et sa composition diversifiée, impartiale et de bonne réputation, ainsi qu'un processus de nomination transparent et basé sur le mérite pour les membres non partisans et le président de la CEC³¹.

42. Troisièmement, le projet d'article 13, paragraphe 4, du code électoral maintient l'entière discrétion des partis pour révoquer les membres de la CEC (et les membres des commissions de niveau inférieur) qu'ils ont nommés, ce qui est contraire aux normes internationales, telles que définies dans les avis conjoints urgents de 2021, qui recommandent de définir clairement et de manière restrictive les motifs pour lesquels les membres nommés par les partis peuvent être révoqués, afin de garantir leur indépendance³².

43. Quatrièmement, plusieurs recommandations de longue date visant à renforcer les critères, le recrutement et le processus de sélection des membres des organes électoraux de niveau inférieur (commissions électorales de district et commissions électorales de circonscription), afin

²⁹ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie, para. 22 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, para. 33.

³⁰ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie, paras. 22-23 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paras. 32-33.

³¹ Cela dit, l'extension du délai dont dispose la Commission de sélection pour soumettre les nominations au Président du Parlement - de cinq à sept jours selon le projet de dispositions - est une mesure positive qui permettrait un examen plus approfondi de l'aptitude des candidats à occuper les postes (projet d'article 211.1(4) du règlement intérieur du Parlement).

³² Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie, para. 27 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, para. 42. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, Les organes qui nomment les membres des commissions électorales ne devraient pas être libres de les révoquer, car cela met en doute leur indépendance. La révocation discrétionnaire est inacceptable, mais la révocation pour raisons disciplinaires est autorisée - à condition que les motifs soient clairement et restrictivement spécifiés dans la loi (de vagues références à des « actes discréditant la commission », par exemple, ne sont pas suffisantes). Voir 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.

de garantir, entre autres, des processus transparents et véritablement fondés sur le mérite pour la nomination de membres non partisans, n'ont toujours pas été prises en compte³³.

44. Enfin, la Commission de Venise et le BIDDH notent que les amendements proposés au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement sont compliqués et plutôt confus. Les amendements proposés ne contribuent pas à une meilleure compréhension et à une plus grande transparence de la loi électorale. L'une des raisons en est que certaines dispositions qui figuraient auparavant dans le code électoral se trouvent désormais dans le règlement intérieur du Parlement. La division entre ces deux sources de droit semble arbitraire et conduit à des réglementations peu claires³⁴.

C. Stabilité de la loi électorale

45. Comme la Commission de Venise et le BIDDH l'ont déjà souligné dans leurs précédents avis conjoints, la loi électorale doit jouir d'une certaine stabilité, qui est un aspect crucial de la sécurité juridique ; d'une part, cette stabilité permet la compréhension des règles électorales par toutes les parties prenantes : les candidats, les électeurs, l'administration électorale, les observateurs, le public ; d'autre part, elle représente une garantie contre les manipulations politiques des partis³⁵. « La stabilité du droit est cruciale pour la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même vitale pour la consolidation de la démocratie. Des règles qui changent fréquemment - et surtout des règles compliquées - peuvent troubler les électeurs. Surtout, les électeurs peuvent conclure, à tort ou à raison, que la loi électorale n'est qu'un outil entre les mains des puissants, et que leur propre vote n'a que peu de poids dans les résultats des élections. »³⁶ La pratique de la Géorgie consistant à modifier fréquemment la législation électorale risque de porter atteinte à l'intégrité du processus électoral et aux efforts continus de l'Etat pour consolider la démocratie. Elle risque en outre de semer la confusion parmi les électeurs, les partis et les candidats, et rend difficile l'application de la loi par les autorités électorales compétentes, ce qui peut conduire à des erreurs dans le processus électoral et, par conséquent, à une méfiance à l'égard des instances élues.

46. Dans le même temps, comme cela a été mentionné précédemment, un certain nombre de recommandations spécifiques de la Commission de Venise et du BIDDH sont toujours en suspens. L'appel à une réforme plus complète et systémique de la loi électorale géorgienne, bien avant les élections, dans le cadre d'un processus de consultation inclusif, est donc réitéré. Il conviendrait de veiller à ce que cette future réforme tienne compte des préoccupations restantes et des recommandations en suspens, afin d'éviter des changements fréquents et de parvenir à la stabilité.

47. En ce qui concerne le calendrier du processus de réforme actuel, selon le Code de bonne conduite en matière électorale, « [l]es éléments fondamentaux du système électoral proprement

³³ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2022\)047](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et à la loi sur les associations politiques de citoyens, paras. 29-33 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie, paras. 30-35 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paras. 40-48. Voir également les [rapports d'observation des élections du BIDDH](#) 2018, 2020, 2021.

³⁴ Par exemple, en ce qui concerne la nomination du président de la CEC, le projet d'article 10(8) du code électoral et le projet d'article 211.1(8) du règlement intérieur du Parlement renvoient tous deux aux dispositions pertinentes du code électoral et du règlement intérieur pour l'élection/la nomination des membres de la CEC, sans spécifier ces dispositions dans les deux actes juridiques. Ces références croisées multiples et imprécises rendent la législation difficile à lire et à comprendre.

³⁵ Voir, *entre autres*, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2022\)047](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et à la loi sur les associations politiques de citoyens, para. 28 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie, paras. 39-43 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paras. 23-24.

³⁶ 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.

dit, la composition des commissions électorales et le découpage 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 à celui de la loi ordinaire ». ³⁷ Cela dit, des exceptions à ce principe sont admises s'il existe un large consensus sur la réforme. En outre, le principe « ne prévaut pas sur les autres principes du Code » et il « ne devrait pas être invoqué pour maintenir une situation contraire aux normes du patrimoine électoral européen, ou pour empêcher la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales » ³⁸.

48. Dans la situation actuelle, il convient de noter que les projets d'amendements concernent clairement les éléments fondamentaux de la loi électorale - à savoir la composition des commissions électorales, et que les prochaines élections législatives doivent être organisées en octobre 2024. Comme expliqué ci-dessus, les exceptions à la règle selon laquelle les amendements aux éléments fondamentaux d'un système électoral doivent être adoptés au moins un an avant les élections comprennent leur adoption au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à la loi ordinaire. La raison d'être de cette exception est que, dans ce cas, les amendements doivent être soutenus par un large consensus, y compris par l'opposition. Cela signifie qu'elle ne s'applique que si un tel consensus est atteint. Une deuxième exception est que les amendements suivent les recommandations d'un organisme international.

49. La Commission de Venise et le BIDDH estiment que, pour que les nouvelles dispositions soient conformes au principe de stabilité du droit électoral, elles devraient : a) être soutenues par un large consensus englobant l'opposition, dans la mesure du possible, et b) suivre pleinement ou au moins de manière significative les recommandations de la Commission de Venise, du BIDDH et de l'APCE ou du Congrès. Dans le cas présent, les nouvelles dispositions seraient, au moins en partie, rédigées à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire - le code électoral est une loi organique, alors que le règlement intérieur du Parlement ne l'est pas ³⁹ ; l'adoption en tant que loi organique requiert une majorité des 3/5 au Parlement, alors que le règlement intérieur du Parlement, en tant que loi ordinaire, ne requiert pas de majorité qualifiée.

50. En ce qui concerne la conformité avec les recommandations internationales, comme expliqué ci-dessus, les nouvelles dispositions mettent partiellement en œuvre les recommandations précédentes de la Commission de Venise et du BIDDH, en réintroduisant l'exigence d'une majorité qualifiée pour l'élection du président et des membres (non partisans) de la CEC. Cependant, elles ne répondent pas non plus à plusieurs autres recommandations clés, comme expliqué dans les chapitres précédents du présent avis conjoint. Le respect de ces recommandations en suspens renforcerait également le soutien de l'opposition (et de la société civile) à ces amendements. Il s'ensuit qu'il est nécessaire de développer davantage les nouvelles dispositions conformément aux recommandations passées et présentes de la Commission de Venise et du BIDDH et d'obtenir un soutien plus large en leur faveur afin de respecter le principe de stabilité de la loi électorale.

IV. Conclusion

51. Le 22 septembre 2023, M. Shalva Papuashvili, président du Parlement de Géorgie, a demandé un avis à la Commission de Venise sur les projets d'amendements au code électoral et au règlement intérieur du Parlement de Géorgie. Le présent avis portant sur le domaine électoral, il a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH.

³⁷ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), ligne directrice II. 2.b.

³⁸ Voir Commission de Venise, Déclaration interprétative sur la stabilité de la loi électorale, [CDL-AD\(2005\)043](#), points II.1. et 2.

³⁹ Conformément à l'article 7, paragraphe 3, de la loi organique de Géorgie sur les actes normatifs, qui traite de la hiérarchie des actes normatifs, les lois organiques se situent à un niveau supérieur à celui des lois ordinaires et du règlement intérieur du Parlement.

52. La fréquence des amendements à la législation électorale de la Géorgie ces dernières années est frappante. De plus, d'autres amendements seront nécessaires car toutes les recommandations précédentes de la Commission de Venise et du BIDDH n'ont pas été prises en compte. Les questions législatives qui n'ont pas été abordées dans les réformes récentes concernent, entre autres, la délimitation des circonscriptions, les conditions restrictives de résidence pour les candidats à la présidence et au parlement et d'autres critères induits sur l'éligibilité des électeurs et des candidats, des aspects supplémentaires concernant la formation des commissions électorales, des dispositions sur l'utilisation abusive d'une position officielle à des fins de campagne électorale, des limites élevées de dons pour les campagnes électorales affectant les droits des électeurs et des candidats, des plafonds de dons élevés pour les campagnes électorales affectant l'égalité des chances, la poursuite de la réglementation et de la surveillance du financement des campagnes, la poursuite de l'élaboration de la réglementation des campagnes médiatiques, le renforcement du cadre de résolution des litiges électoraux afin de garantir un recours juridique efficace, des recomptages et des annulations, et des mesures visant à prévenir l'intimidation des électeurs.

53. La Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent que l'objectif est d'éliminer au moins certaines des lacunes du cadre électoral actuel avant les prochaines élections législatives qui doivent se tenir en octobre 2024, mais ils regrettent que plusieurs recommandations en suspens n'aient toujours pas été suivies. Ceci est d'autant plus important que les bonnes pratiques internationales soulignent l'importance de la stabilité de la législation électorale et l'impact que des changements fréquents peuvent avoir sur la confiance du public. Des modifications fréquentes risquent en outre d'embrouiller les électeurs, les partis et les candidats, et de rendre 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. Une réforme plus complète pourrait prévenir ces risques et permettre un processus plus structuré et plus clair.

54. Les amendements proposés au code électoral et au règlement intérieur du Parlement concernent exclusivement la composition de la commission électorale centrale (CEC) et l'élection de ses membres (non partisans) et de son président. Elles sont compliquées et plutôt confuses, notamment parce qu'elles comprennent des références croisées multiples et imprécises entre les deux sources de droit.

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

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

57. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent :

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

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

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

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

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

61. Alors que la Géorgie s'emploie à faire progresser sa demande d'adhésion à l'Union européenne, le BIDDH et la Commission de Venise encouragent les autorités à utiliser cet élan pour renforcer le processus démocratique. Tous les Etats doivent considérer la démocratie comme un processus dynamique qui nécessite un dialogue soutenu, dans le cadre d'un

processus parlementaire inclusif impliquant la société civile, et qui favorise un esprit de coopération entre toutes les parties prenantes dans l'intérêt du bien commun.

62. 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.