



**Doc. 11496**

21 janvier 2008

## **Observation de l'élection présidentielle extraordinaire en Géorgie (5 janvier 2008)**

### **Rapport d'observation d'élection**

Bureau de l'Assemblée

Rapporteur: M. Mátyás EÖRSI, Hongrie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

L'élection présidentielle extraordinaire du 5 janvier en Géorgie a respecté pour l'essentiel bon nombre des engagements du Conseil de l'Europe et des normes en matière d'élections démocratiques. Il s'agissait de la première élection présidentielle véritablement concurrentielle organisée dans le pays depuis son indépendance, qui dans l'ensemble a permis aux électeurs de la Géorgie d'exprimer leurs préférences politiques. Les imperfections révélées lors de ce scrutin sont des défis importants qu'il convient de traiter de toute urgence. Malheureusement, les problèmes et les violations, graves pour certains, rencontrés notamment durant le dépouillement et la présentation des résultats ont entaché l'ensemble du processus électoral.



Sommaire	Page
1. Introduction .....	2
2. Contexte politique et juridique .....	4
3. Administration électorale .....	5
4. Inscription des candidats et des électeurs .....	5
5. Période préélectorale et médias .....	6
6. Jour du scrutin – Dépouillement et présentation des résultats .....	7
7. Conclusions et recommandations .....	8
Annexe .....	10

## 1. Introduction

1. A l'invitation du président du Parlement de Géorgie, le Bureau de l'Assemblée a décidé, lors de sa réunion du 27 novembre 2007, de créer une commission ad hoc pour observer l'élection présidentielle extraordinaire prévue le 5 janvier 2008, et m'a nommé président et rapporteur de cette commission ad hoc.

2. Le 4 octobre 2004, un accord de coopération a été signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit («Commission de Venise»). Conformément à l'article 15 de cet accord<sup>1</sup>, le Bureau de l'Assemblée a invité un expert de la Commission de Venise à se joindre à la commission ad hoc en qualité de conseiller.

3. Conformément aux propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc se composait de:

- Groupe socialiste (SOC)
  - M<sup>me</sup> Meritxell Batet, Espagne
  - M. Jaime Blanco, Espagne
  - M. Andreas Gross, Suisse
  - M. Kastriot Islami, Albanie
  - M. Tadeusz Iwiński, Pologne
  - M. Maximiano Martins, Portugal
  - M<sup>me</sup> Carina Ohlsson, Suède
  - M<sup>me</sup> Gaby Vermot-Mangold, Suisse
- Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)
  - M. Andres Herkel, Estonie
  - M<sup>me</sup> Danuta Jazłowiecka, Pologne
  - M<sup>me</sup> Corien Jonker, Pays-Bas
  - M. Dariusz Lipiński, Pologne
  - M. Vjačeslavs Stepanenko, Lettonie
  - M. Piotr Wach, Pologne
- Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)
  - M. Mátyás Eörsi, Hongrie
  - M. Andrea Rigoni, Italie

---

1. Selon lequel «lorsque le Bureau de l'Assemblée décide d'observer une élection dans un pays dont la législation électorale a été auparavant examinée par la Commission de Venise, l'un des rapporteurs de la Commission de Venise sur cette question peut être invité à se joindre à la mission d'observation des élections de l'Assemblée en qualité de conseiller juridique».

- Groupe démocrate européen (GDE)
  - M. Ruhi Açikgöz, Turquie
  - M. Karol Karski, Pologne
  - M<sup>me</sup> Ganira Pashayeva, Azerbaïdjan
  - M. David Wilshire, Royaume-Uni
- Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)
  -
- Commission de Venise
  - M. Aivars Endzins, Lettonie
  - M. Gaël Martin-Micallef, Secrétariat
- Secrétariat du Conseil de l'Europe
  - M. Bas Klein, adjoint du chef du secrétariat de la Coopération interparlementaire et d'observation des élections
  - M. Bogdan Torcătoriu, cosecrétaire, commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales
  - M<sup>me</sup> Danielle Gastl, assistante, Coopération interparlementaire et observation des élections

4. La commission ad hoc faisait partie de la mission internationale d'observation des élections (MIOE) qui comprenait aussi des délégations de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (OSCE-AP), du Parlement européen (PE) et la mission d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH).

5. La commission ad hoc s'est réunie à Tbilissi du 3 au 6 janvier 2008 où elle a, entre autres, rencontré les candidats en lice pour ce scrutin, le président de la Commission électorale centrale (CEC), le chef de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et ses collaborateurs, ainsi que des représentants de la société civile et des médias.

6. Le jour du scrutin, la commission ad hoc s'est divisée en 11 équipes qui ont observé l'élection à Batoumi, Goris, Kakheti, Kazreti, Roustavi, Tbilissi et Telavi, ainsi que dans leurs environs.

7. Dans le but d'apprécier l'organisation de la campagne électorale et le climat politique qui prévalait à l'approche des élections, le Bureau a envoyé une mission préélectorale en Géorgie du 5 au 7 décembre 2007. La délégation préélectorale, représentative des divers groupes politiques, était composée de M. Mátyás Eörsi (Hongrie, ADLE), président de la commission ad hoc et chef de la délégation, M. Kastriot Islami (Albanie, SOC), M. Andres Herkel (Estonie, PPE/DC) et M<sup>me</sup> Ganira Pashayeva (Azerbaïdjan, GDE). A Tbilissi, la délégation préélectorale a rencontré, entre autres, le Président par intérim de la Géorgie, le président par intérim du Parlement géorgien, le président de la Commission électorale centrale, les présidents de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle, le vice-ministre de l'Intérieur, le procureur général, un échantillon de candidats se présentant à l'élection, des représentants de l'opposition et du parti au pouvoir, des représentants de la communauté internationale en Géorgie ainsi que des représentants des médias et de la société civile. La déclaration faite par la délégation préélectorale à la fin de sa mission figure à l'annexe I

8. Dans la présentation faite le jour qui a suivi les élections sur ses constats préliminaires et ses conclusions, alors que le processus de dépouillement n'était pas encore achevé, la MIOE a conclu à l'unanimité que l'élection présidentielle du 5 janvier en Géorgie a respecté pour l'essentiel les normes et engagements du Conseil de l'Europe et de l'OSCE en matière d'élections démocratiques, mais elle a mis en lumière d'importantes difficultés qu'il convient de traiter de toute urgence. Il s'agissait de la première élection présidentielle véritablement concurrentielle organisée dans le pays, qui permettait aux électeurs de la Géorgie d'exprimer leurs préférences politiques. Le communiqué de presse de la MIOE figure à l'annexe II.

9. La commission ad hoc tient à remercier le Parlement de Géorgie, la mission d'observation des élections du BIDDH de l'OSCE, le représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à Tbilissi pour la coopération et le soutien qu'ils ont apportés à la commission ad hoc.

## 2. Contexte politique et juridique

10. Après plusieurs jours de tensions et de manifestations politiques demandant des élections anticipées, le Président Saakashvili, évoquant des menaces sur la stabilité du pays, a décrété l'état d'urgence le 7 novembre 2007. Le 8 novembre, il annonçait qu'il organiserait l'élection présidentielle anticipée le 5 janvier 2008 afin de résoudre la crise politique dans le pays. Il décrétait en même temps la tenue, le même jour, d'un référendum non contraignant demandant au peuple géorgien s'il souhaitait que l'élection législative ait lieu au printemps de 2008, comme le demandait l'opposition, ou à l'automne de 2008 comme le prévoyait la Constitution nouvellement amendée. Le 25 novembre 2007, le Président Saakashvili démissionnait officiellement, à la suite de quoi la date d'une élection présidentielle extraordinaire était fixée au 5 janvier 2008, conformément aux dispositions de la Constitution. Le 24 novembre 2007, le jour précédant sa démission, le Président avait annoncé l'organisation d'un plébiscite additionnel sur l'adhésion à l'OTAN, également le 5 janvier 2008.

11. Le climat politique en Géorgie se caractérise par le schisme entre le gouvernement et l'opposition, d'où un débat politique très polarisé et une atmosphère de méfiance mutuelle. La situation a été aggravée par les conséquences des événements de novembre 2007. Par ailleurs, depuis l'indépendance, tous les changements de pouvoir en Géorgie ont été initiés par des manifestations révolutionnaires plutôt que par voie électorale, ayant un impact sur les stratégies politiques tant de l'opposition que des forces gouvernementales.

12. Ces élections étaient régies par le Code électoral unifié de Géorgie, la Constitution et les dispositions pertinentes d'autres lois. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a conclu dans un avis que le Code électoral unifié de Géorgie constitue une base solide pour la tenue d'élections démocratiques, s'il est appliqué de bonne foi. Cependant, dans le cadre du dialogue entamé entre le gouvernement et l'opposition à la suite de la décision d'organiser des élections, des amendements au Code électoral ont été adoptés respectivement le 22 novembre et le 12 décembre 2007. Bien que la Commission de Venise n'ait pas encore eu le temps de formuler un avis sur ces amendements, ils semblent correspondre à des recommandations antérieures de la communauté internationale, y compris de l'Assemblée, de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Néanmoins, il convient de noter que, sur un plan général, l'adoption d'amendements à la législation électorale si près du jour du scrutin va à l'encontre du Code de bonne pratique en matière électorale de la Commission de Venise.

13. Entre autres choses, les amendements à la législation électorale changent la composition de la Commission électorale centrale (CEC) et des commissions des bureaux de vote (CBV), réduisent le nombre des signatures requises pour nommer un candidat à l'élection présidentielle; réduisent le nombre maximal des électeurs par bureau de vote; introduisent la possibilité pour les électeurs de se faire inscrire sur les listes électorales le jour du scrutin; améliorent les dispositions concernant la répartition du temps d'antenne gratuit et le financement de la campagne; changent le système électoral pour les élections parlementaires et ramènent de 7 à 5 % des voix le seuil minimal pour l'entrée au parlement.

14. L'introduction de la possibilité pour les électeurs de se faire inscrire sur les listes électorales dans les bureaux de vote le jour du scrutin est source de préoccupation. Si elle s'explique dans le contexte de la situation actuelle des listes électorales en Géorgie et du remaniement des circonscriptions électorales causé par la réduction du nombre d'électeurs admis par bureau de vote, cette inscription immédiate peut être utilisée à des fins de fraude électorale, notamment dans le contexte de l'absence de mécanismes pleinement adéquats de prévention des inscriptions et votes multiples. En outre, dans un avis récent, la Commission de Venise du Conseil de l'Europe a déclaré que l'inscription des électeurs dans les bureaux de vote le jour du scrutin est contraire aux normes du Conseil de l'Europe.

15. Le Code électoral stipule que les bulletins de vote des personnes ajoutées à la liste électorale le jour du scrutin doivent être placés dans des enveloppes spéciales. Si plus de 15 personnes sont ajoutées à la liste, ces bulletins sont envoyés à la Commission électorale centrale (CEC) pour dépouillement. Si ce nombre est inférieur à 15, les commissions des bureaux de vote peuvent décider elles-mêmes au dépouillement ou de transmettre les bulletins à la CEC. Le Code électoral laisse toutefois à la discrétion de la CEC le choix de décompter ces voix ou de les mettre de côté, sans énoncer de condition juridique susceptible de justifier la décision de la CEC. Ce pouvoir arbitraire de la CEC est contraire au principe d'universalité du scrutin et aux normes du Conseil de l'Europe.

16. A la suite des amendements récents, le Code électoral contient également des incohérences et ambiguïtés, et ouvre la porte à des interprétations diverses et variées. L'administration des élections en a pâti, mais également le traitement des contentieux électoraux.

17. En vertu du cadre électoral, le Président de la Géorgie est élu pour un mandat de cinq ans à la majorité absolue des suffrages valablement exprimés. Si aucun candidat ne remporte la majorité absolue au premier tour, un deuxième tour est organisé entre les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix. A l'issue de ce second tour, est élu le candidat ayant recueilli le plus de voix.

### 3. Administration électorale

18. Les élections étaient gérées par une administration électorale à trois niveaux composée de la Commission électorale centrale (CEC), 76 commissions électorales de district (CED) et 3 511 commissions de bureau de vote (CBV). La CEC et les CED sont des commissions permanentes dont les membres sont nommés pour un mandat de cinq ans. Les CBV sont mises en place spécifiquement pour une élection, puis dissoutes à l'issue du scrutin.

19. Les récents amendements au Code électoral ont modifié la composition de la CEC et des CBV. Conformément à ces amendements, les partis politiques sont désormais représentés dans ces commissions. En plus des six membres désignés par le Président et nommés par le parlement, toutes les factions et tous les partis au parlement ayant reçu plus de 4 % des votes aux récentes élections nationales y avaient un représentant. En pratique, cela signifie que la CEC et les CBV étaient composées de 13 membres, dont 6 représentant les partis de l'opposition. La composition des CED n'a pas été affectée par les récents amendements mais leur rôle et leur pouvoir ont été sensiblement réduits par la loi électorale amendée. En vertu du Code électoral, les CED sont composées de cinq membres sélectionnés par voie de concours et nommés par la CEC.

20. La CEC a œuvré de manière transparente, mais bon nombre de ses décisions présentaient un caractère partisan, mettant en lumière les incohérences du Code électoral et les multiples interprétations dont il peut faire l'objet. L'adoption des décrets de la CEC exigeant une majorité des deux tiers, les décisions ont souvent pris la forme d'ordonnances, pour lesquelles une majorité simple suffit. La CEC a ainsi évité un éventuel blocage de ses travaux en raison des dissensions entre les représentants progouvernementaux et d'opposition, étant toutefois entendu que le fondement légal de cette façon de procéder est parfois apparu contestable. Les partis d'opposition étaient sous-représentés à la tête des CBV et n'ont pu nommer que deux présidents de CBV. Le parti au pouvoir, le Mouvement national uni, disposait d'une majorité *de facto* au sein des CBV.

21. Lors du traitement des contentieux électoraux, la CEC n'a pas suivi les dispositions énoncées par le Code électoral et les normes internationales. Elle a souvent pris des décisions partisanses, ses membres préférant défendre des intérêts politiques étroits plutôt qu'interpréter véritablement la législation. Ces comportements ont été exacerbés par les incohérences et les ambiguïtés du Code électoral unifié, qui ont permis à la CEC d'interpréter la loi au-delà du raisonnable. Les tribunaux ont traité les contentieux électoraux de manière professionnelle, mais ils ont souvent pêché par insuffisance de motivation et de fondement juridique de leurs décisions, soulevant ainsi certaines questions quant à l'indépendance du système judiciaire.

22. L'adoption tardive des amendements au Code électoral a eu un impact sur la formation des membres des CBV et retardé la publication du manuel de la CEC édité à leur intention. Il est toutefois encourageant de noter que la CEC a mené une campagne très médiatisée d'éducation des électeurs dans les médias nationaux.

### 4. Inscription des candidats et des électeurs

23. L'inscription des candidats s'est déroulée de manière ouverte, transparente et inclusive, permettant une élection présidentielle véritablement concurrentielle.

24. Au total, 22 personnes ont présenté leur candidature à ce scrutin. La CEC a accepté la préinscription de 19 futurs candidats, auxquels elle a ensuite demandé de fournir les 50 000 signatures de soutien requises par la loi pour pouvoir être enregistré comme candidat à l'élection présidentielle. Treize candidats y sont parvenus dans le délai imparti. Conformément aux récents amendements au Code électoral, ils disposaient ensuite de quarante-huit heures pour rectifier d'éventuelles erreurs dans leur inscription, et fournir de nouvelles signatures de soutien si nécessaire. A l'issue de cette période, la CEC a enregistré sept candidats à l'élection présidentielle. Quatre des candidats non enregistrés ont fait appel de la décision de la CEC devant le tribunal, mais ce dernier a confirmé la position de la CEC.

25. Les sept candidats enregistrés étaient: M. Micheil Saakashvili du parti au pouvoir, le Mouvement national uni, M. Levan Gatchétiladzé du Conseil national d'un mouvement unifié – la coalition d'opposition –, M. David Gamkrelidze du Parti des droits nouveaux, M. Shalva Natelashvili du Parti travailliste de Géorgie, M. Giorgi Maisashvili du Parti de l'avenir, M<sup>me</sup> Irina Sarishvili du Parti de l'espoir et M. Arkadi Patarkatsishvili, candidat indépendant.

26. L'exactitude des listes électorales a toujours laissé à désirer en Géorgie. La CEC, en charge de la tenue des listes électorales, a fait des efforts louables pour en améliorer l'exactitude en procédant à une vérification porte à porte. Cette opération a permis la révision d'un nombre important d'inscriptions. Après vérification, les listes électorales ont été publiées pour permettre aux électeurs de les contrôler. En cas d'erreur, ces derniers ont pu demander des corrections auprès des CBV, des CED, via internet et une *hotline* mise en place par la CEC. Au total, près de 2000 personnes ont été ajoutées sur les listes et près de 3 000 inscriptions ont été supprimées au cours de la période de contrôle par les électeurs, dont la date butoir était fixée au 13 décembre 2007. Néanmoins, à la suite des récents amendements au Code électoral, les citoyens pouvaient également être inscrits sur les listes dans les bureaux de vote, le jour du scrutin.

27. En dépit de tous ces efforts, l'exactitude des listes électorales est restée, de l'avis de bon nombre des parties prenantes, préoccupante. C'est pourquoi les erreurs dans ces listes, tant réelles que perçues, sont devenues un thème de campagne au cours de la période préélectorale.

## 5. Période préélectorale et médias

28. La période préélectorale s'est déroulée dans un contexte politique hautement polarisé et un climat de défiance mutuelle entre les partis de l'opposition et celui au pouvoir. Plusieurs candidats de l'opposition ont axé leur campagne sur des allégations de fraude électorale plutôt que sur des questions politiques. L'omniprésence d'allégations de fraude par les candidats de l'opposition et les spéculations et assertions de violences postélectorales et de la préparation d'un coup d'Etat avancées par les forces gouvernementales n'étaient pas propices à une campagne axée sur les enjeux.

29. La campagne a été ternie par les allégations d'abus de ressources administratives au profit de la campagne du candidat du gouvernement, y compris d'usage de programmes de protection sociale à des fins de campagne et d'implication active d'agents de l'Etat à tous les échelons. Bien que restant dans les limites légales, ces procédés ont à l'évidence estompé la distinction entre les ressources de l'Etat et celles du parti et préoccupent la commission ad hoc. En statuant sur les quelques plaintes officielles déposées à ce sujet, les tribunaux et la CEC ont eu tendance à interpréter la loi au-delà du raisonnable en faveur du candidat du parti au pouvoir et des agents gouvernementaux, avec pour résultat le rejet de l'ensemble des plaintes.

30. Les allégations et rapports de cas d'intimidation, de pression et de violence contre des militants, le plus souvent de l'opposition, ont fait planer une ombre sur la campagne électorale. La MIOE a pu vérifier plusieurs cas d'intimidation et de violence, y compris d'enlèvement. Sur un plan général, il semblerait que les autorités aient enquêté sur les affaires portées à leur connaissance et qu'elles sont intervenues en cas d'allégations fondées. Il a été rapporté que le parti au pouvoir avait réprimandé certains de ses partisans impliqués. Il est encourageant de noter que le Président par intérim et le ministre de l'Intérieur ont lancé plusieurs appels pressants aux militants du Mouvement national uni, ainsi qu'à la police et aux agents de l'Etat, leur demandant de respecter la loi et de s'abstenir de tout acte susceptible d'entacher l'intégrité des élections. Une approche plus proactive de la part des autorités dans les enquêtes sur les cas d'intimidation et d'abus aurait toutefois permis d'atténuer la généralisation de ces allégations et de renforcer la confiance du public dans le processus électoral. Bien que les cas rapportés aient été isolés et qu'aucun système organisé n'ait pu être détecté, il est clair que les intimidations et les pressions à l'encontre d'activistes en campagne et les autres actes de violence liés au scrutin n'ont aucune place dans une société démocratique.

31. En général, tous les candidats ont été en mesure de faire campagne librement dans le pays. Cette campagne, active et reposant le plus souvent sur de grands rassemblements publics, a été plus intense dans la capitale que dans les régions. Un candidat, M. Patarkatsishvili, est resté à l'étranger durant la campagne, déclarant craindre d'être arrêté après avoir été accusé par les autorités de tenter de renverser le gouvernement. Il convient de noter que tous les candidats jouissent d'une immunité d'arrestation au cours de la campagne électorale, mais qu'elle peut être levée par la CEC à la demande du procureur général.

32. La commission ad hoc s'est félicitée de la mise en place par le Président par intérim d'une *task force* interagences en contact avec les observateurs internationaux et nationaux. A plusieurs occasions, le Président par intérim est intervenu personnellement pour régler certaines préoccupations de l'opposition.

33. L'environnement médiatique de la Géorgie est généralement libre et diversifié, permettant aux citoyens d'accéder à un large éventail de vues politiques. La fermeture par les autorités d'Imedi, un radiodiffuseur qui soutient ouvertement l'opposition, et l'instauration ultérieure de l'état d'urgence, ont affecté l'environnement médiatique durant la campagne, certains journalistes étant apparemment plus enclins qu'auparavant à appliquer l'autocensure.

34. Les radiodiffuseurs et la presse ont assuré une couverture large et variée de la campagne électorale, offrant ainsi aux électeurs l'occasion de prendre connaissance des plates-formes des divers candidats. Toutefois, les médias privés ont généralement fait preuve d'un parti pris en faveur du candidat du parti au pouvoir, tant dans l'ampleur que le ton des reportages. Si le radiodiffuseur public a assuré une couverture plus équilibrée, elle n'en demeurait pas moins favorable au candidat du parti au pouvoir. Malheureusement, aucun débat télévisé n'a opposé les principaux candidats, en raison de la décision de non-participation de M. Saakashvili, à la suite de la campagne négative et des attaques personnelles dont il a fait l'objet de la part des candidats de l'opposition.

35. La loi électorale modifiée contient des dispositions appropriées concernant l'allocation du temps d'antenne gratuit et l'égalité des conditions d'accès à la publicité payante tant sur les chaînes privées que publiques. La loi électorale fait une différence entre les candidats qualifiés (soutenus par des partis ayant reçu au moins 4 % des voix lors des dernières élections parlementaires et 3 % des voix lors des dernières élections locales) et les candidats non qualifiés. Si cela est compréhensible dans le contexte de la facilité relative entourant la nomination de candidats, cela peut aussi gêner l'accès des candidats dits non qualifiés aux médias, surtout aux médias privés de radiodiffusion. La commission ad hoc a salué la décision de la télévision publique d'offrir un temps d'antenne gratuit à tous les candidats, qualifiés ou non.

## **6. Jour du scrutin – Dépouillement et présentation des résultats**

36. Le jour du scrutin, l'élection s'est le plus souvent déroulée de manière calme, en dépit des nombreuses allégations prévoyant le déclenchement d'incidents violents. Les observateurs de la MIOE ont généralement évalué positivement le scrutin, même si les opérations ont souvent été marquées par une grande confusion et désorganisation. Plusieurs bureaux de vote ont ouvert avec retard, le plus souvent en raison de la méconnaissance par les CBV des procédures légalement prescrites.

37. Un certain nombre de lacunes et de violations ont été relevées, y compris la présence de personnes non autorisées dans les bureaux de vote, des tentatives d'agitation, ainsi que quatre cas de bourrage d'urne et un de vote carrousel. Par ailleurs, quelques cas de vote multiple et de vote par procuration ont été notés, ainsi que des signatures apparemment similaires sur les listes électorales, pouvant laisser supposer des votes multiples.

38. Beaucoup de personnes, près de 85 000, ont été ajoutées sur les listes électorales le jour du scrutin dans les bureaux de vote. Ce point semble confirmer les préoccupations de la commission ad hoc quant à l'exactitude des listes et notamment au fait que le marquage à l'encre des électeurs, mécanisme de prévention des votes multiples, n'était pas appliqué ou l'était de façon totalement incohérente, amoindrissant l'efficacité de ce garde-fou contre la fraude électorale.

39. Le dépouillement a été jugé moins positif, un certain nombre d'imperfections procédurales ayant été observées. Le processus de dépouillement était généralement lent et beaucoup de CBV ont connu des difficultés pour appliquer les procédures légales, mettant ainsi en lumière l'incidence des modifications de dernière minute apportées aux procédures électorales et la publication tardive du manuel des CBV. Malheureusement et contrairement au Code électoral, les protocoles de résultats n'ont que rarement été affichés dans les CBV, privant le public de la possibilité de les vérifier.

40. En raison de ces dépouillements prolongés, le processus de présentation des résultats n'a pu être évalué à temps pour la conférence de presse conjointe de la MIOE, le lendemain du scrutin. Néanmoins, la finalisation du dépouillement et la présentation en tableau ont été observées par la MIOE grâce aux membres de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH, et leurs conclusions font de ce fait partie intégrante du présent rapport.

41. Sur un plan général, il est apparu que les CBV rencontraient des problèmes avec les protocoles de résultats ou ne savaient pas comment les remplir. Dans un grand nombre des CBV observées (21 %), les observateurs de la MIOE ont noté des erreurs significatives de procédure et des omissions dans ces protocoles. Par ailleurs, des falsifications des protocoles ont été relevées dans un nombre non négligeable de CBV observées (8 %), ce qui préoccupe grandement votre rapporteur.

42. Il est encourageant de noter que pour améliorer la transparence du processus de dépouillement, la CEC a commencé à publier les protocoles de résultats sur son site web dès le début de matinée, au lendemain du scrutin.

43. Les derniers amendements au Code électoral stipulent que les protocoles de résultats doivent être envoyés directement des CBV à la CEC, afin de renforcer la transparence du processus et éviter toute manipulation au niveau des CED. Néanmoins, comme bon nombre des CBV ne disposaient pas des équipements et de l'infrastructure adéquats, il a été demandé aux CED d'envoyer directement, dès réception, les protocoles de résultats des CBV sous leur autorité à la CEC. Malheureusement, il est apparu que dans certains cas, des CED ont corrigé les protocoles de résultats des CBV, contrevenant ainsi à la loi. Dans quelques cas, les protocoles des CBV en possession de la MIOE présentaient des résultats différents de ceux transmis par la CED.

44. Le taux de participation global annoncé par la CEC était de 56,19 %. Néanmoins, un nombre significatif de CBV ont fait état d'un taux de participation très élevé et totalement irréaliste au cours des trois dernières heures du scrutin, ce qui peut être l'indication d'une éventuelle fraude. A titre d'exemple, dans certaines CBV, l'augmentation de la participation laisse entrevoir qu'un électeur aurait voté toutes les treize secondes au cours de cette période.

45. Conformément aux dispositions légales, près de 930 CBV ont transmis à la CEC pour dépouillement les bulletins de vote des électeurs ajoutés sur les listes supplémentaires. Ce dépouillement à la CEC s'est déroulé dans des conditions souvent chaotiques et les procédures n'ont pas uniformément été appliquées, notamment en ce qui concerne la validité des bulletins. Celle-ci était jugée sur la base d'une ordonnance de la CEC adoptée après le scrutin, et beaucoup plus souple que les dispositions pertinentes du Code électoral. Les observateurs de la MIOE ont constaté que dans certaines CBV un nombre important de bulletins étaient remplis de manière identique, ce qui peut être signe de fraude. Tous ces bulletins ont néanmoins été déclarés valides.

46. Votre rapporteur est fortement préoccupé par le fait que les commissions électorales – y compris la CEC – et les tribunaux ont semblé ne pas prendre suffisamment en compte ou enquêter sur la majorité des plaintes pour irrégularité déposées auprès d'eux. La plupart des plaintes déposées auprès des commissions électorales ont été rejetées pour des motifs techniques, voire sans véritable justification légale, ce qui laisse entrevoir une réticence apparente à étudier l'objet des plaintes. D'autre part, les tribunaux ont rejeté la grande majorité des 50 recours déposés devant eux, essentiellement pour des motifs techniques. Il convient néanmoins de saluer le fait que les autorités ont indiqué avoir engagé un certain nombre d'enquêtes pénales liées à des fraudes perpétrées le jour du scrutin. A l'heure de la rédaction de ce rapport, quatre plaintes contre les résultats définitifs annoncés par la CEC, ainsi que 19 appels contre des décisions de justice, étaient en cours. La date limite des décisions de la Cour est le 21 janvier 2008.

47. Le 13 janvier 2008, la CEC a annoncé les résultats de l'élection présidentielle extraordinaire. Ces résultats ont été adoptés par la CEC à la majorité simple de ses membres, six représentants de l'opposition ayant voté contre. Avec un taux de participation de 56,19 %, Micheil Saakashvili a été élu avec une majorité absolue de 53,47 % des voix, ce qui rendait un second tour inutile. M. Levan Gatchétiladzé a obtenu 25,69 % des voix, M. Arkadi Patarkatsishvili 7,10 %, M. David Gamkrelidze 4,01 %, M. Shalva Natelashvili 6,49 %, M. Giorgi Maisashvili 0,77 % et M<sup>me</sup> Irina Sarishvili 0,16 % des voix. Au total, les résultats de six CBV ont été corrigés par la CEC et ceux de 12 CBV ont été invalidés en raison d'irrégularités, dont cinq par la CEC et sept sur décision de justice. Le nombre total de bulletins invalidés a été de 33 129.

48. Il convient de noter qu'après le scrutin, le climat politique en Géorgie est resté hautement polarisé et marqué par de nombreuses allégations de falsification des résultats, émises par l'opposition. Cependant, à l'heure de la rédaction de ce rapport, ces allégations de fraude massive n'ont pas pu être vérifiées par des instances indépendantes ou confirmées par des preuves probantes.

## **7. Conclusions et recommandations**

49. L'élection présidentielle extraordinaire du 5 janvier en Géorgie a respecté pour l'essentiel bon nombre des engagements du Conseil de l'Europe et des normes en matière d'élections démocratiques. Il s'agissait de la première élection présidentielle véritablement concurrentielle organisée dans le pays depuis son indépendance, qui dans l'ensemble a permis aux électeurs de la Géorgie d'exprimer leurs préférences politiques. Les imperfections révélées lors de ce scrutin sont des défis importants qu'il convient de traiter de toute urgence. Malheureusement, les problèmes et les violations, graves pour certains, rencontrés notamment durant le dépouillement et la présentation des résultats, ont entaché l'ensemble du processus électoral.

50. Il va sans dire que, devant les violations et irrégularités, il y a lieu de s'interroger sur la crédibilité de ces élections aux yeux du peuple géorgien. Il s'agit là du principal défi que les autorités géorgiennes doivent relever sans délai. C'est pourquoi elles devraient enquêter, de manière approfondie et en toute transparence, sur les fraudes électorales et les plaintes portées à leur attention et préciser ouvertement les motifs pour lesquels ces plaintes sont rejetées ou déclarées recevables.

51. Il est demandé aux autorités géorgiennes de communiquer à la commission de suivi de l'Assemblée la liste complète de toutes les plaintes officielles liées aux élections, accompagnée des décisions motivées qui ont été prises à leur sujet. La commission ad hoc suggère à la commission de suivi d'envisager l'envoi dans un avenir proche de deux corapporteurs pour la Géorgie à Tbilissi, afin d'enquêter sur la manière dont les contentieux électoraux ont été traités.

52. La façon dont les tribunaux ont statué sur les plaintes électorales soulève quelques questions quant à l'indépendance de l'appareil judiciaire en Géorgie.

53. Sur un plan général, le cadre électoral offre une base adéquate pour l'organisation d'élections démocratiques. Néanmoins, le Code électoral contient de nombreuses incohérences et ambiguïtés et ouvre la porte à des interprétations larges et variées. Par ailleurs, les modifications de dernière minute apportées à ce code, bien que répondant à des recommandations de longue date de l'Assemblée, n'ont pas fait l'objet d'un avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi la commission ad hoc recommande que les autorités géorgiennes sollicitent l'avis de la Commission de Venise sur le Code électoral et, avec sa coopération, œuvrent à l'élimination de toutes les imperfections et inconsistances relevées avant les prochaines élections.

54. L'exactitude des listes électorales reste une source de préoccupation. Les autorités devraient poursuivre sans faiblir leurs efforts pour améliorer l'exactitude des listes électorales en tenant compte des adjonctions effectuées le jour du scrutin.

55. La possibilité pour les personnes de s'inscrire sur les listes dans les bureaux de vote le jour même de l'élection est préoccupante, particulièrement dans le contexte de l'application incohérente des dispositions sur le marquage à l'encre, mécanisme destiné à empêcher les votes multiples. Par ailleurs, l'ajout d'électeurs sur les listes le jour du scrutin, dans les bureaux de vote, par les commissions électorales, va à l'encontre des normes du Conseil de l'Europe. Cette possibilité offerte aux citoyens devrait de ce fait être abolie pour les scrutins à venir, y compris les prochaines élections législatives du printemps 2008.

56. Les allégations d'abus de ressources administratives ont dominé toute la campagne électorale. Dans une certaine mesure, cette situation découlait également des dispositions incohérentes et peu claires du Code électoral, permettant la confusion de fonctions occupées au niveau de l'Etat et au sein d'un parti durant la période des élections. Il convient d'y remédier pour les prochains scrutins. Par ailleurs, des règles appropriées relatives à la transparence et à la publication des comptes de campagne devraient être adoptées afin de redonner au processus électoral sa légitimité aux yeux du peuple géorgien.

57. Les pressions et intimidations des citoyens et d'activistes en campagne n'ont aucune place dans une société démocratique. Les autorités géorgiennes devraient de ce fait enquêter de manière approfondie sur toutes les affaires de ce type portées à leur connaissance, et en cas de preuve, en poursuivre les auteurs autant que la loi le permet. Pour assurer la confiance du peuple dans le processus électoral, un climat d'impunité vis-à-vis des fraudes électorales ne saurait être toléré.

## **Annexe**

**Géorgie: rétablir la confiance dans les élections démocratiques relève de la responsabilité commune de toutes les forces politiques**

(Strasbourg, 7 décembre 2007)<sup>2</sup>

**Mission internationale d'observation des élections: l'élection en Géorgie a respecté la plupart des engagements mais il reste encore des difficultés à surmonter de toute urgence**

(Strasbourg, 6 janvier 2008)<sup>3</sup>

---

2. Ce texte est disponible sur le site internet du Conseil de l'Europe, à l'adresse suivante: [www.press.coe.int](http://www.press.coe.int).  
3. *Idem*.