



Doc. 11651
23 juin 2008

Observation des élections législatives en Géorgie (21 mai 2008)

Rapport d'observation d'élection¹

Bureau de l'Assemblée

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

Sommaire

Page

1. Introduction	1
2. Contexte politique et juridique	3
3. Administration électorale	4
4. Inscription sur les listes électorales	6
5. Enregistrement des candidats	6
6. Les médias et la campagne	6
7. Le jour de l'élection et le dépouillement du scrutin	7
8. Plaintes et recours	8
9. Conclusions et recommandations	9
Annexe 1 – Commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en Géorgie (21 mai 2008) – Mission préélectorale (Tbilissi, 23-26 avril 2008)	11
Annexe 2 – Communiqués de presse	13

1. Introduction

1. Le Bureau de l'Assemblée a décidé, le 25 janvier 2008, de créer une commission ad hoc de 30 membres au maximum pour observer les élections législatives en Géorgie, sous réserve de recevoir une invitation à cet effet. Lors de sa réunion du 18 avril 2008, le Bureau a nommé M. Mátyás Eörsi (ADLE, Hongrie) président de cette commission ad hoc.

2. Sur la base des propositions des groupes politiques représentés à l'Assemblée, la commission ad hoc se composait comme suit:

- Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)
 - M. Pedro Agramunt, Espagne
 - M. Rony Bargetze, Liechtenstein
 - M. Andres Herkel, Estonie
 - M^{me} Danuta Jazłowiecka, Pologne
 - M. Eduard Lintner, Allemagne
 - M. Piotr Wach, Pologne

1. Approuvé par le Bureau lors de sa réunion du 23 juin 2008.



- Groupe socialiste (SOC)
 - M^{me} Elvira Cortajarena, Espagne
 - M. Zahari Georgiev, Bulgarie
 - M. Kastriot Islami, Albanie
 - M. Tadeusz Iwiński, Pologne
 - M. Pietro Marcenaro, Italie
 - M. Andrew McIntosh, Royaume-Uni
 - M^{me} Tineke Strik, Pays-Bas
- Groupe démocrate européen (GDE)
 - M. Remigijus Ačas, Lituanie
- M^{me} Ganira Pashayeva, Azerbaïdjan
 - M. Łukasz Zbonikowski, Pologne
 - M. Yury Zelenskiy, Fédération de Russie
- Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)
 - M. Mátyás Eörsi, Hongrie
 - M. Andrea Rigoni, Italie
- Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)
 - Aucun représentant
- Commission de Venise
 - M. Owen Masters, Royaume-Uni
- Secrétariat
 - M. Chemavon Chahbazian, chef du secrétariat adjoint, Unité de coopération interparlementaire et d'observation des élections
 - M. Bas Klein, cosecrétaire, commission de suivi
 - M^{me} Daniele Gastl, assistante, Unité de coopération interparlementaire et d'observation des élections
 - M. Gaël Martin-Micaleff, Commission de Venise, Conseil de l'Europe

3. La commission ad hoc a agi dans le cadre de la mission internationale d'observation des élections (MIOE), qui comprenait également les délégations de la mission d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, du Parlement européen, de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et de la mission d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

4. La commission ad hoc a séjourné du 18 au 22 mai 2008 à Tbilissi, où elle a rencontré le chef de la délégation de la Commission européenne, le chef de la mission de l'OSCE, le représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le représentant spécial de l'Union européenne pour le Caucase du Sud et le représentant de l'OTAN en Géorgie. La commission ad hoc a également rencontré les représentants des partis politiques ayant présenté des candidats à ces élections, le président de la Commission électorale centrale, le chef de la mission d'observation du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) et ses collaborateurs, les représentants d'ONG nationales et internationales, ainsi que les représentants des médias. Immédiatement après les élections, la commission ad hoc a rencontré le Président géorgien.

5. Afin de procéder à une évaluation de la campagne électorale et du climat politique existant pendant la période électorale, le Bureau a envoyé une mission préélectorale en Géorgie, où elle a séjourné du 23 au 26 avril 2008. La délégation préélectorale multipartite comprenait Mátyás Eörsi (Hongrie, ADLE), président de la commission ad hoc et chef de délégation, Kastriot Islami (Albanie, SOC), Andres Herkel (Estonie, PPE/DC) et

Ganira Pashayeva (Azerbaïdjan, GDE). Malheureusement, le Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE) n'a pas été en mesure d'envoyer un représentant pour prendre part à cette mission. Le mémorandum et la déclaration sur la visite de la mission préélectorale sont reproduits en annexe I.

6. La MIOE a conclu ce qui suit: «Dans l'ensemble, ces élections ont manifestement mis à la disposition du peuple géorgien un large choix pour désigner ses représentants. Les autorités et les autres acteurs politiques se sont efforcés d'organiser ces élections d'une manière conforme aux normes de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. La mission internationale d'observation des élections a recensé un certain nombre de problèmes qui ont fait que l'application de ces normes a été inégale et incomplète.»

7. Le jour de l'élection, la commission ad hoc s'est répartie en 11 équipes, qui ont observé le déroulement et le dépouillement du scrutin dans Tbilissi et ses environs, ainsi qu'à Bolnisi, Marneuli, Mtskheta et Gori. On trouvera en annexe II le communiqué de presse commun publié par la MIOE après les élections.

8. La commission ad hoc a reçu l'appui de la mission d'observation des élections du BIDDH de l'OSCE en Géorgie et tient à remercier le représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en Géorgie, M. Igor Gaon, pour le concours qu'il lui a apporté.

2. Contexte politique et juridique

9. Les élections se sont déroulées dans un climat politique très polarisé, caractérisé par le fait que les partis se disputant ces élections se défiaient profondément les uns des autres et que la population n'avait qu'une confiance très limitée dans le processus électoral. Les effets de la crise de novembre 2007 ont continué de se faire sentir, encore qu'avec une intensité moindre qu'avant l'élection présidentielle du 5 janvier 2008. Les démarches faites par la Fédération de Russie pour améliorer unilatéralement ses liens politiques et militaires avec les régions séparatistes de la Géorgie ont, à la suite de la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo en février et des assurances données en avril par l'OTAN à la Géorgie au Sommet de Bucarest au sujet de son adhésion ultérieure à l'Alliance, radicalisé encore davantage le climat politique. Le gouvernement a été contraint de gérer simultanément la menace à la sécurité nationale et à l'intégrité territoriale et le processus complexe de réforme électorale et politique – déterminant non seulement pour la consolidation de la démocratie, mais aussi pour les relations du pays avec les institutions euro-atlantiques.

10. Le 5 janvier 2008, jour de l'élection présidentielle anticipée, un référendum n'ayant pas force obligatoire a eu lieu pour demander au peuple géorgien s'il souhaitait que les élections législatives se déroulent au printemps 2008, comme l'exigeait l'opposition, ou en automne 2008, comme le prévoyait la Constitution modifiée précédemment. Plus de 79 % des électeurs géorgiens se sont prononcés en faveur de la tenue des élections législatives au printemps 2008.

11. Au lendemain de la proclamation de l'état d'urgence en Géorgie, un dialogue a été engagé entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition en vue de résoudre la crise politique. Ce dialogue a notamment débouché sur un accord en vue de réformer le système électoral. Dans le cadre de cette réforme, il avait d'abord été convenu de modifier le régime applicable aux 50 sièges du parlement désignés par un vote majoritaire. Jusque-là élus au scrutin majoritaire à un tour, les députés seraient désormais élus à la proportionnelle sur des listes régionales. Cependant, l'opposition unie s'étant détournée de l'accord négocié en refusant de voter sur les amendements constitutionnels le 11 mars 2008 et à la suite de la vive insistance des parlementaires désignés par un vote majoritaire, les changements proposés ont été tellement modifiés que, en fin de compte, le système du scrutin majoritaire a été maintenu pour les sièges concernés, qui sont en outre passés de 50 à 75, tandis que le nombre de sièges désignés à la proportionnelle était réduit d'un nombre égal (25) et ramené à 75.

12. Le 21 mars 2008, le parlement a adopté les amendements au Code électoral unifié (CEU) sur la base des modifications constitutionnelles. Après l'adoption des modifications du Code électoral, le Président géorgien a signé le 21 mars 2008 un décret prévoyant la tenue d'élections législatives le 21 mai 2008.

13. En vertu des modifications apportées à la Constitution et au Code électoral, 75 députés sont élus à la proportionnelle sur la base de listes de partis ayant obtenu au moins 5 % des voix, tandis que 75 députés sont élus selon le mode de scrutin majoritaire. Le candidat qui recueille le plus grand nombre de suffrages est élu s'il a obtenu au moins 30 % des voix exprimées dans la circonscription concernée (article 105.5 du Code électoral).

14. La commission ad hoc déplore que le CEU n'exige pas l'existence de circonscriptions uninominales de taille égale ou comparable, comme le recommande le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Au paragraphe 2.2 de ce code, il est stipulé «qu'il ne peut être dérogé à la norme de plus de 10 % et, en tout état de cause, de plus de 15 %, sauf circonstances exceptionnelles»². Dans le cas de la Géorgie, la variation va de 6 000 à plus de 140 000 électeurs. Une aussi forte variation met à mal le principe de l'égalité entre les électeurs. En outre, les modifications du CEU ont, contrairement à la recommandation formulée par la Commission de Venise, mis fin à la possibilité de présenter des candidatures indépendantes aux législatives.

15. Les modifications apportées au CEU ont intégré plusieurs recommandations antérieures de la MIOE: le nombre des membres des commissions électorales de district est passé de cinq à 13; la période pendant laquelle les électeurs peuvent vérifier qu'ils sont bien inscrits sur les listes électorales a été portée à quatorze jours; le délai de présentation de recours contre des actes administratifs liés aux élections a été fixé à un jour, la forme du résumé des constatations a été simplifiée et une procédure précise a été mise en place pour la demande et le visionnage d'enregistrements vidéo. L'Assemblée se félicite de ces modifications du CEU, mais ce dernier doit encore être amélioré sur divers points.

16. Nonobstant les circonstances exceptionnelles en vertu desquelles ces élections se sont tenues environ six mois avant la date initialement prévue, la commission ad hoc rappelle aux autorités géorgiennes que le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise stipule que «les éléments fondamentaux du droit électoral, en particulier le système électoral lui-même (...) ne doivent pas être modifiables moins d'un an avant l'élection». Tout en comprenant qu'à la suite des résultats du plébiscite, les autorités n'ont pas eu beaucoup de temps pour préparer les élections législatives, elle déplore que des modifications importantes aient dû une fois de plus être apportées deux mois encore avant le scrutin. Ces changements de dernière minute ont altéré encore un peu plus, si cela était possible, la confiance du public dans le système électoral et donné à l'opposition des raisons de penser qu'ils visaient spécifiquement à donner un avantage électoral au parti au pouvoir³. Il est donc très important que le parlement nouvellement élu entreprenne dès le premier jour de la législature de remanier le système électoral existant de façon à en créer un qui puisse jeter les bases vraiment équitables d'une concurrence loyale. Le mieux serait que ce travail soit achevé d'ici à la fin de 2008 et donne lieu à un consensus aussi large que possible au Parlement géorgien.

17. Le manque de confiance du public dans le processus électoral signalé par la mission préélectorale dans sa déclaration du 25 avril 2008 s'est maintenu jusqu'à une heure avancée du jour du scrutin. Le fait que des différends au sujet du déroulement de l'élection présidentielle ne soient toujours pas réglés, l'impression qu'avait le public que les autorités étaient peu disposées à enquêter sur les allégations fondées d'intimidation remontant aux élections précédentes et/ou l'absence de communication au sujet de ces allégations, la prévisibilité des résultats des élections et le fait que la plupart des partis d'opposition n'avaient pas de programme électoral viable ont été certains des principaux facteurs expliquant que le public se soit dans l'ensemble désintéressé de ces élections, ce qui est attesté par une baisse de 4,7 points du taux de participation électorale (51 % contre 55,7 % en janvier).

18. La tension extérieure découlant de la situation en Abkhazie et en Ossétie du Sud n'a pas eu des répercussions uniquement sur le climat préélectoral. Le jour du scrutin, vers midi, près du village de Khurcha, dans la région de Zugdidi, des inconnus ont tiré des coups de feu et des obus sur des électeurs venus de la région de Gali, à la suite de quoi une habitante du village de Nabakevi a été blessée et deux autobus incendiés.

3. Administration électorale

19. Depuis les récentes modifications du CEU, la Commission électorale centrale (CEC) compte 13 membres. La candidature de six de ses membres, dont son président, est présentée par le Président de la Géorgie et approuvée par le parlement. Les sept autres membres sont nommés par les partis financés par

2. Dans leur réponse à cette remarque faite par la MIOE, les autorités géorgiennes justifient cet écart par les limites des circonscriptions uninominales, qui correspondent aux unités administratives traditionnelles, dont le redécoupage peu avant les élections aurait semé une grande confusion et bouleversé l'équilibre entre des régions très peu peuplées et les zones urbaines.

3. Le Gouvernement géorgien s'inscrit en faux contre cette évaluation. Il se réfère également à une information fournie par l'IATF (Inter-Agency Task Force for Free and Fair Elections), selon laquelle les calculs du MNU montrent que, si le système proportionnel avait été appliqué, le parti au pouvoir aurait gagné sept sièges de moins au maximum, ce qui lui aurait laissé un nombre de sièges très supérieur à la majorité requise par la Constitution.

imputation sur le budget de l'Etat. Donnant suite aux recommandations antérieures de l'Assemblée parlementaire, les autorités géorgiennes se sont attachées à reconstituer les commissions électorales de district (CED) afin de les rendre politiquement mieux équilibrées. Les CED se composent à présent de 13 membres: six d'entre eux sont nommés par la CEC sur la base de la libre concurrence; les sept autres membres sont nommés par les partis financés par imputation sur le budget de l'Etat. Quant aux commissions électorales de circonscription (CONEC), la candidature de six de leurs membres est présentée par la majorité des CED correspondantes et les sept autres sont nommés par les partis financés par imputation sur le budget de l'Etat.

20. La CEC a manifestement cherché à s'acquitter de ses fonctions d'une manière plus active et plus transparente en menant une campagne d'information des électeurs plus efficace sur les différents aspects du processus électoral. La mission d'observation des élections du BIDDH de l'OSCE s'est déclarée satisfaite de la formation donnée aux membres des CED et des CEC. Le traitement des plaintes et des recours a clairement progressé par rapport aux élections de janvier, mais ces procédures restent un défi pour la Géorgie. Par ailleurs, contrairement aux dispositions de la loi, le fonctionnement de la CEC n'a pas toujours été collégial et indépendant. Les partis d'opposition et les ONG ont signalé aux membres de la commission ad hoc qu'ils n'avaient pas confiance dans l'impartialité de la CEC. Il convient de noter qu'avant que ne soient apportées, en décembre 2007, les modifications au CEU conçues par l'opposition, la Géorgie avait voulu que les membres de la CEC soient choisis en fonction de leurs compétences professionnelles, initiative qui avait toutefois été critiquée comme faisant la part trop belle au gouvernement. Une partie considérable de l'électorat ne fait pas confiance à la CEC, ni à l'administration des élections en général, ce qui tient pour partie aux insuffisances des commissions électorales et pour partie au fait que ces dernières ont été la cible d'attaques politiques incessantes.

21. L'un des incidents s'est produit le 21 avril 2008, lorsque M^{me} Nino Burjanadze, présidente du Parlement géorgien et l'une des personnalités marquantes de la vie politique géorgienne de ces dix dernières années, a annoncé, de manière inattendue, sa décision de ne pas se présenter aux élections législatives. Sa décision a suscité une certaine controverse concernant la liste de candidats présentée à la CEC par le «Mouvement national uni» (MNU), au pouvoir, l'opposition accusant ce dernier de ne pas avoir respecté le délai de présentation de sa liste. Après une controverse entre les représentants de l'opposition et ceux du parti au pouvoir au sein de la CEC, la liste de cette formation a fini par être présentée. Cet épisode a soulevé des interrogations quant à la manière dont le problème avait été traité par la CEC et a montré qu'il importait que les activités de la CEC se déroulent en toute transparence afin de ne pas susciter une défiance injustifiée.

22. La commission ad hoc salue l'initiative prise par la CEC, le 18 avril, de signer avec quatre ONG géorgiennes de premier plan un mémorandum commun sur une interprétation commune de l'article 73 du CEU, qui régit l'utilisation des ressources administratives et la participation des fonctionnaires locaux et centraux à la campagne électorale. La commission ad hoc estime que l'impact du mémorandum commun doit encore être examiné plus avant.

23. Les procédures de dépôt de plaintes et de recours ont été simplifiées et clarifiées dans une certaine mesure, mais elles sont restées complexes et ambiguës. Une procédure en trois phases a été mise en place pour clarifier le système de traitement des plaintes et des recours. Cependant, les observateurs ont constaté que ce système continuait de prêter dans une certaine mesure à confusion. Selon les informations dont dispose le Groupe spécial inter-organisations (IATF), les tribunaux ont été saisis de 42 dossiers, en ont examiné 36 et se sont prononcés sur 8 d'entre eux. Les nouveaux délais concernant les plaintes ou les recours se sont révélés trop courts pour satisfaire aux exigences d'une procédure équitable et d'un examen régulier des plaintes ou des recours. Selon la MIOE, il a été difficile pour un certain nombre de requérants et de décideurs de respecter ces délais. Pour des raisons de procédure, un grand nombre de plaintes n'ont pas été examinées.

24. D'une façon générale, l'administration des élections n'a pas exercé les importants pouvoirs qui lui sont conférés pour enquêter de sa propre initiative sur les violations du droit électoral. En outre, les commissions électorales et les tribunaux n'ont généralement pas examiné comme ils auraient dû le faire les plaintes et les recours déposés, et ont eu tendance à favoriser le parti au pouvoir et les fonctionnaires. Dans certains cas, ils ont refusé d'entendre des témoins ou de recueillir des moyens de preuve, ont interprété la loi d'une manière discutable ou ont rendu des décisions non motivées. La CEC n'a pas examiné et analysé les plaintes d'une manière systématique et conforme au droit et, d'une façon générale, n'a pas motivé ses décisions.

4. Inscription sur les listes électorales

25. Le 16 mai 2008, la CEC a annoncé dans le délai légal que le nombre total d'électeurs inscrits était de 3 456 936 et a porté de douze à dix-neuf jours la durée de la période pendant laquelle le public peut examiner les listes électorales.

26. Conformément aux recommandations de l'Assemblée parlementaire, après l'élection présidentielle anticipée du 5 janvier 2008, le CEU modifié a supprimé l'enregistrement des électeurs le jour du scrutin, qui était un sujet de grave préoccupation.

27. La commission ad hoc sait gré à la CEC d'avoir amélioré les listes électorales. Chaque citoyen a eu la possibilité de vérifier sur le site web approprié s'il était inscrit sur la liste correspondante. Toutefois, l'opposition et les ONG nationales ont continué d'exprimer leur préoccupation au sujet de la fiabilité des listes électorales, en particulier dans les zones rurales, et de la transparence de la procédure de report sur les listes générales des noms inscrits sur les listes supplémentaires.

5. Enregistrement des candidats

28. Le 1^{er} avril 2008, 23 partis sur 60 avaient été enregistrés par la CEC en vue de leur participation aux élections législatives. Les 37 autres partis se sont vu refuser l'enregistrement au motif que leur demande n'était pas conforme au règlement ou qu'ils ne pouvaient pas produire les listes de supporters demandées. Conformément au CEU modifié, les partis non représentés au parlement doivent recueillir la signature de 30 000 supporters dans un délai de six jours. Le nombre de signatures de supporters requis a été ramené de 50 000 à 30 000 pour ces élections, respectant ainsi à la lettre la recommandation de 1 % de l'électorat formulée par la Commission de Venise, mais ce nombre n'en apparaît pas moins élevé.

29. Le 8 avril 2008, certains partis enregistrés ont constitué trois blocs électoraux. Ce sont donc trois blocs et neuf partis politiques qui ont pris part aux élections, ce qui a représenté un large choix pour les électeurs.

30. Conformément à la Constitution et au CEU modifié, seuls les partis politiques et les blocs électoraux enregistrés par la CEC peuvent présenter des listes et des candidats désignés par un vote majoritaire, ce qui excluait donc la présentation de candidatures individuelles pour les 75 circonscriptions uninominales. La commission ad hoc déplore que, contrairement aux recommandations de la Commission de Venise, les amendements aient supprimé la possibilité de candidatures indépendantes en vue des élections législatives.

6. Les médias et la campagne

31. Après l'élection présidentielle anticipée de janvier 2008, conformément à l'accord passé entre le parti au pouvoir et l'opposition, un nouveau conseil d'administration de l'Organisme géorgien de radiodiffusion publique (OGRP) a été élu, ses membres ayant été choisis dans le parti au pouvoir et les partis d'opposition. L'OGRP a pris l'initiative de signer avec l'ensemble des candidats un mémorandum d'accord sur une couverture impartiale de la campagne.

32. D'une manière générale, les médias ont présenté aux électeurs des opinions effectivement diverses. En particulier, la télévision publique a donné à l'électorat la possibilité de comparer partis et candidats en organisant des émissions d'entretiens et des débats, notamment entre le MNU et l'Opposition unie.

33. Les informations et les avis divergent quant à l'impartialité des organismes de radiodiffusion privés. La mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH a signalé que la plupart de ces organismes ont été moins impartiaux et n'ont pas rendu compte de façon objective des activités de tous les candidats. C'est ainsi qu'ils ont fait la partie belle au MNU, alors que la loi sur la radiodiffusion (article 54) garantit une couverture médiatique non discriminatoire de la part des médias tant publics que privés. A titre de comparaison, le suivi des médias confié en Géorgie à Gorbi par Transparency International a permis de constater que 93 % de la couverture télévisuelle était neutre. Le rapport de synthèse sur le suivi préélectoral des médias aux heures de grande écoute indique que 80 % des 138 heures d'émissions politiques diffusées sur les quatre principales chaînes de télévision avaient rendu compte de la campagne menée par l'opposition, contre 20 % pour celle du MNU, l'Opposition unie se voyant consacrer 22 % de ces heures contre 20 % au Mouvement national. La loi géorgienne stipule que même les médias privés doivent traiter tous les candidats aux élections d'une manière équitable et impartiale, mais la commission ad hoc estime d'une manière générale que, dans une démocratie, les organismes de radiodiffusion privés n'ont pas à être objectifs et impartiaux dès l'instant que la liberté des médias permet à différents organismes d'exprimer des opinions politiques différentes.

34. Par ailleurs, la commission ad hoc a observé des cas où des partis politiques et des candidats individuels n'avaient pas respecté la dignité des journalistes couvrant la campagne et n'avaient pas participé aux débats organisés par les médias. Le cas du boycott mutuel de la chaîne de télévision Rustavi 2 et de l'Opposition unie, par exemple, a porté atteinte au droit fondamental des citoyens à l'information.

35. La campagne électorale, d'une façon générale, n'a pas été focalisée, à quelques exceptions près, sur l'examen des problèmes importants. Les principaux partis politiques et candidats se sont appliqués à se discréditer les uns les autres, tandis que les problèmes les plus importants pour la société géorgienne, tels que le chômage, la pauvreté ou les pensions, n'étaient pas suffisamment abordés.

36. L'un des principaux sujets de préoccupation pendant les élections précédentes avait été l'utilisation abusive des ressources administratives par les autorités. Malheureusement, les observateurs à long terme de l'OSCE/BIDDH ont fait état, à l'occasion de ces élections, de cas où il aurait encore été recouru à ces pratiques, surtout dans les zones rurales du pays. Par exemple, la distribution de bons d'essence aurait, dans certaines régions, coïncidé avec les activités de campagne du parti au pouvoir⁴. La distribution des bons par les autorités n'a plus été signalée après les plaintes de l'opposition. Les représentants de partis d'opposition et d'ONG nationales ont signalé à la commission ad hoc des cas où des gouverneurs de région avaient fait campagne en faveur du parti au pouvoir. De fait, la loi interdit aux gouverneurs de région de faire campagne, alors qu'elle y autorise les élus.

37. Pendant la campagne électorale, les allégations d'intimidation ont été nettement moins nombreuses que lors des élections précédentes. Toutefois, des cas de ce genre ont été signalés, généralement en milieu rural. La commission ad hoc a été informée par des partis d'opposition d'un certain nombre d'allégations faisant état de mesures d'intimidation, prises en particulier à l'encontre d'éventuels candidats à désigner par un vote majoritaire et visant à ce qu'ils s'abstiennent de se présenter à ces élections, ainsi que de cas de pressions exercées sur des militants de l'opposition par des fonctionnaires locaux et de menaces de perte d'emploi proférées à l'encontre des enseignants qui collaboreraient avec les candidats de l'opposition. Ces allégations, certes difficiles à vérifier, sont préoccupantes et révélatrices de la polarisation du climat électoral.

38. La commission ad hoc sait gré au Président Saakashvili et au ministère de l'Intérieur d'avoir réagi rapidement et sans ambiguïté contre les pratiques illicites observées pendant la campagne électorale. La CEC, agissant en collaboration avec le ministère de l'Intérieur, a lancé une campagne de sensibilisation accrue du public, notamment par la diffusion de messages à la télévision, contre toute forme d'intimidation ou de harcèlement. Réagissant à des allégations d'intimidation d'enseignants, le ministère de l'Éducation a mis en place un certain nombre de garanties destinées à prévenir l'utilisation des établissements d'enseignement à des fins politiques. Le défenseur public des droits, les syndicats d'enseignants et les ONG ont été priés de coopérer activement en donnant rapidement suite à toute allégation de pression ou d'intimidation.

7. Le jour de l'élection et le dépouillement du scrutin

39. Le scrutin s'est déroulé dans une atmosphère généralement calme et a été bien organisé. Certaines tensions et déficiences, telles que l'intrusion de personnes non autorisées dans le processus électoral, ont été observées, essentiellement en milieu rural. Les observateurs locaux ont de leur côté signalé des cas d'intimidation présumée.

40. Les autorités ont donné rapidement suite aux violations signalées. Le soir même du scrutin, la CEC a annoncé l'annulation des élections dans 13 bureaux de vote. Au moment de l'établissement du présent rapport, le nombre des bureaux où les élections avaient été annulées était passé à 45. C'est un progrès sur la voie de la transparence, compte tenu du fait qu'en janvier les élections n'avaient été annulées que dans huit bureaux de vote⁵.

41. Les membres de la commission ad hoc ont pris note d'une évolution positive, à savoir que la CEC a été en mesure de commencer à diffuser les résultats et les protocoles des bureaux de vote sur le site web peu après minuit le 22 mai.

42. Par ailleurs, la commission ad hoc souligne l'importance du rôle joué par les observateurs domestiques indépendants des partis politiques et les ONG présents dans 83 % des bureaux de vote où elle s'est rendue.

4. L'IATF a démenti ces allégations.

5. Il convient de noter qu'entre-temps on a apporté au CEU une modification selon laquelle le nombre de suffrages annulés dans les bureaux de vote est à présent défalqué du nombre global d'électeurs.

43. Selon les résultats définitifs proclamés par la CEC le 5 juin 2008, le MNU a très nettement remporté les élections en s'adjudgeant 59,18 % des voix (119 sièges sur 150), dont 73 sièges dans les circonscriptions uninominales, les deux autres sièges revenant à des candidats du Parti républicain. Le bloc «Opposition unie (Conseil national, nouveaux droits)» a obtenu 17,73 % des voix (17 sièges); le parti «Giorgi Targamadze – Démocrates chrétiens», 8,66 % (6 sièges) et le parti «Shalva Natelashvili – Parti travailliste», 7,44 % (2 sièges). Les autres candidats ont obtenu moins de 5 % des voix et n'ont pu de ce fait entrer au parlement.

8. Plaintes et recours

44. La commission ad hoc sait gré aux autorités d'avoir mieux su que lors des élections précédentes amener l'administration des élections à traiter les plaintes et les recours dont elle était saisie. En premier lieu, à la suite des recommandations de l'Assemblée et d'autres entités, les compétences des commissions électorales et des tribunaux ont été précisées et la procédure de recours simplifiée dans le CEU modifié. Une procédure de recours en trois phases a été mise en place, assortie de calendriers clairs concernant le dépôt des plaintes et des recours ainsi que les décisions à rendre par les commissions électorales et les tribunaux. En outre, le CEU modifié permet de corriger les erreurs matérielles des plaintes et des recours, et interdit leur rejet pour raisons techniques.

45. En deuxième lieu, la commission ad hoc se félicite de ce que, du fait de ces modifications, un très petit nombre seulement de plaintes ont été rejetées pour des raisons techniques, à la différence de ce qui s'était passé lors de la récente élection présidentielle, au cours de laquelle le rejet des plaintes pour des raisons techniques avait été un sujet de grave préoccupation. La CEC, agissant en collaboration avec les quatre principales ONG nationales, a élaboré un ensemble de procédures d'examen des recours qui définissait une interprétation convenue du CEU avant le jour du scrutin. Dans la pratique, toutefois, le délai d'une journée stipulé dans le CEU s'est révélé être trop court pour satisfaire aux exigences d'une procédure équitable et d'un examen régulier des plaintes et recours en ce qui concerne tant les requérants que ceux qui prennent les décisions. On croit savoir qu'il a été difficile pour un certain nombre de requérants et de «décideurs» de respecter ces délais. Il s'ensuit que, pour des raisons de procédure, un trop grand nombre de plaintes n'ont pas été examinées. Cette situation a été aggravée par le fait que, d'après le CEU, le délai de présentation des recours commence à courir à compter du jour où une décision est rendue sur la plainte initiale, non de celui où la décision est reçue par l'intéressé(e), ce qui peut remettre en cause la possibilité de bénéficier d'une procédure régulière.

46. En troisième lieu, la commission ad hoc constate avec satisfaction que le traitement des plaintes et des recours s'est considérablement amélioré le jour du scrutin et par la suite, ce qui montre que les autorités ont pris au sérieux les préoccupations suscitées par le traitement des plaintes et des recours dans la période préélectorale. Par ailleurs, un programme extensif de formation a permis à l'administration des élections et aux tribunaux d'examiner les plaintes d'une manière plus approfondie. A la suite de plaintes, les résultats de 13 CEC ont été annulés le jour du scrutin et les tribunaux ont annulé les résultats de 12 autres circonscriptions. Au moment où le présent rapport était établi, les résultats avaient été annulés dans 45 circonscriptions.

47. Selon les informations fournies par l'IATF les tribunaux, pendant la période préélectorale, ont été saisis de 42 dossiers, en ont examiné 36 et ont donné raison au requérant dans 8 de ces cas. Le jour du scrutin, 1 233 dossiers ont été examinés à l'échelon des circonscriptions, 339 à celui des CED et 17 à celui de la CEC. Les CED ont infligé des sanctions dans 45 cas. Les juridictions de première instance ont examiné 41 dossiers et ont donné raison au requérant dans 11 de ces cas. Les requérants ont présenté un recours auprès de la juridiction supérieure dans 15 cas. Dans le cadre des enquêtes, les tribunaux ont entendu plus de 100 témoins. Dans deux affaires, il y a eu examen de l'enregistrement effectué par le système de télévision en circuit fermé dans les circonscriptions.

48. En dépit des efforts déployés par les autorités, la manière dont les plaintes et les recours ont été traités pendant la période préélectorale a suscité des préoccupations. La mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et d'autres entités ont relevé que les commissions électorales et les tribunaux semblaient ne faire que peu de cas du fond des plaintes et ont constaté qu'ils donnaient de la loi une interprétation favorable au parti au pouvoir et aux autorités. Ils auraient parfois refusé d'entendre des témoins ou de recueillir des moyens de preuve, et n'auraient pas toujours motivé leurs décisions. La commission ad hoc tient à souligner que, tout particulièrement dans un climat politique hautement polarisé, bruisant d'allégations d'intimidation et d'irrégularités électorales, une procédure crédible d'examen des plaintes et des recours est essentielle pour obtenir la confiance du public dans le processus électoral. Seule une procédure crédible d'examen des plaintes jugée impartiale peut permettre de donner la suite qui convient aux allégations, d'y remédier ou de les infirmer.

49. Compte tenu de ce qui précède, la commission ad hoc demande aux autorités de réexaminer la question des délais et des procédures de traitement des plaintes et des recours à la lumière des enseignements à tirer des élections législatives, en vue de mettre en place une procédure de traitement des plaintes et des recours qui soit crédible et permette de gagner toute la confiance du public. En outre, les autorités devraient faire en sorte que toute carence électorale fasse l'objet d'une enquête approfondie et, si des infractions ont été commises, que leurs auteurs soient poursuivis et que les victimes obtiennent réparation conformément à la loi.

9. Conclusions et recommandations

50. Les élections législatives organisées en Géorgie ont été caractérisées par une amélioration manifeste du climat électoral, en particulier dans la capitale, par rapport à l'élection présidentielle de janvier 2008.

51. Ces élections ont donné au peuple géorgien l'occasion d'élire ses représentants au parlement dans une atmosphère calme dans l'ensemble et sur la base d'un large éventail d'options politiques.

52. La commission ad hoc se félicite des améliorations ci-après apportées au processus électoral, lesquelles contribuent à rendre les élections véritablement démocratiques:

- abaissement du seuil à atteindre pour pouvoir être représenté au parlement, ramené de 7 % à 5 %, comme l'avait recommandé l'APCE;
- amélioration de la fiabilité des listes électorales;
- suppression de l'enregistrement des électeurs le jour du scrutin;
- représentation équilibrée de l'opposition au niveau des CED;
- représentation plus équilibrée de l'opposition au conseil d'administration de l'Organisme géorgien de radiodiffusion publique (OGRP);
- simplification de la procédure de traitement des plaintes et des appels;
- simplification des protocoles;
- définition de la procédure de visionnage des enregistrements vidéo.

53. Par ailleurs, la commission ad hoc a constaté une amélioration de l'efficacité et du professionnalisme de l'administration des élections, s'agissant en particulier du traitement des plaintes et des recours, tout en relevant à ce sujet plusieurs problèmes qu'il faudra régler dans un avenir proche.

54. En revanche, la commission ad hoc juge préoccupant le trop faible niveau de confiance du public dans le processus électoral en Géorgie. Les modifications de dernière minute du système électoral – qui impliquaient souvent des mesures à motivations politiciennes en période préélectorale – et l'absence de consensus entre les principaux acteurs politiques sur les éléments les plus importants du système électoral (indépendamment de la question de savoir qui était responsable de l'échec des négociations sur cette question) n'ont pas contribué à redonner au public confiance dans le processus électoral.

55. La commission ad hoc est convaincue que des élections libres et régulières ne sont possibles que dans une société qui a toute confiance dans le système électoral et dans l'administration des élections. Or, force est de constater que ces élections n'ont pas permis au peuple géorgien de donner la pleine mesure de ses capacités démocratiques.

56. Afin de redonner confiance au public dans le processus démocratique en Géorgie, la commission ad hoc recommande de prendre les mesures suivantes:

- la CEC, l'IATF et la commission du parlement nouvellement élu compétente devraient, agissant en étroite coopération avec les ONG internationales et nationales indépendantes des partis associées au processus électoral, évaluer le CEU modifié à la lumière des problèmes rencontrés pendant l'élection présidentielle anticipée et les élections législatives de 2008;
- le parlement nouvellement élu devrait lancer, dès que toutes les forces politiques se seront associées à ses travaux, un processus pleinement transparent et crédible de consultations en vue de procéder à une révision importante de la législation électorale qui tienne compte de toutes les recommandations antérieures et permette d'élaborer un système qui crée les conditions nécessaires au déroulement d'élections pleinement libres et régulières. Ce processus devrait s'appuyer sur un consensus social aussi large que possible et s'achever en 2008, bien avant les élections locales prévues pour 2010;

- la Commission de Venise du Conseil de l'Europe devrait participer dès le début à cette réforme;
- en particulier, les limites des circonscriptions uninominales devraient être mises en harmonie avec le principe de l'égalité entre les électeurs;
- il faudrait continuer de mettre scrupuleusement à jour les listes électorales à intervalles réguliers jusqu'aux prochaines élections;
- il conviendrait d'allonger la durée du processus applicable aux plaintes et aux recours afin que les requérants disposent de suffisamment de temps pour déposer leurs plaintes et que les diverses instances puissent satisfaire aux exigences d'une procédure équitable. A cette fin, on pourrait envisager de repousser jusqu'à trente jours après le jour des élections la convocation du parlement prévue par la Constitution;
- tous les cas avérés d'atteinte à la législation électorale, sans exception, doivent faire l'objet d'une enquête et le public doit être informé des résultats concrets de pareilles enquêtes;
- les organismes de radiodiffusion publics devraient assurer à tous les candidats aux élections l'accès égal et équilibré aux médias qui est garanti par la loi. En particulier, le coût excessivement élevé des messages politiques, qui est dix fois supérieur à celui des messages commerciaux, empêche les candidats de faire campagne à la télévision sur un pied d'égalité. Il y aurait lieu de réexaminer la législation sur le rôle des organismes de radiodiffusion publics en tenant compte du fait que ces organismes n'ont pas besoin d'être objectifs et impartiaux dès l'instant que la liberté des médias permet à différents organismes d'exprimer des opinions politiques différentes;
- tous les partis politiques, y compris ceux qui se trouvent dans l'opposition, devraient s'abstenir de toute déclaration incitant à la violence, contenant des menaces ou visant à intimider.

57. La commission ad hoc salue le travail efficace et utile accompli par de nombreuses ONG nationales à toutes les étapes du processus électoral.

**Annexe 1 – Commission ad hoc pour l'observation des élections législatives en Géorgie (21 mai 2008)
– Mission préélectorale (Tbilissi, 23-26 avril 2008)**

Mémoire préparé par M. Mátyás Eörsi (Hongrie, ADLE), président de la commission ad hoc

1. La mission préélectorale s'est rendue à Tbilissi du 23 au 26 avril 2008 afin d'évaluer l'état des préparatifs et le climat politique à l'approche des élections législatives du 21 mai 2008. La délégation multipartite était composée de M. Mátyás Eörsi (Hongrie, ADLE), président de la commission ad hoc et chef de délégation, et de M. Kastriot Islami (Albanie, SOC), M. Andres Herkel (Estonie, PPE/DC) et M^{me} Ganira Pashayeva (Azerbaïdjan, GDE). Malheureusement, aucun membre du Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE) n'était disponible pour représenter ce groupe au sein de la délégation.
2. La déclaration de la délégation à l'issue de sa visite est jointe en annexe.
3. Durant sa visite à Tbilissi, la délégation a rencontré, entre autres, le Président de la République, la présidente du Parlement géorgien, le président de la Commission électorale centrale, le président de la Cour suprême, le médiateur, plusieurs représentants de l'opposition et de la coalition au pouvoir, des représentants de partis politiques non représentés au parlement, des représentants de la communauté internationale en Géorgie, ainsi que des représentants des médias et de la société civile. La commission préélectorale tient à remercier le Parlement géorgien, ainsi que le représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à Tbilissi, pour l'excellente organisation du programme et pour le soutien logistique apporté à la délégation.
4. Le 5 janvier 2008, jour de l'élection présidentielle anticipée, un référendum non contraignant a eu lieu pour consulter les Géorgiens sur la date des législatives. Les électeurs devaient dire s'ils voulaient avancer ce scrutin au printemps 2008, comme demandé par l'opposition, ou le maintenir à l'automne, comme prévu par la Constitution récemment modifiée. Plus de 79 % des électeurs se sont prononcés en faveur de la tenue des législatives au printemps 2008.
5. Au lendemain de la proclamation de l'état d'urgence, un dialogue a été entamé entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition pour résoudre la crise politique en Géorgie. Ce dialogue a notamment débouché sur un accord en vue de réformer le système électoral. Dans le cadre de cette réforme, il avait d'abord été convenu de modifier le régime applicable aux 50 sièges du parlement désignés par vote majoritaire. Jusqu'à être élus par scrutin majoritaire à un tour, les députés seraient désormais élus à la proportionnelle sur des listes régionales. Cependant, lors des débats sur les amendements constitutionnels au parlement, les changements proposés ont été tellement modifiés qu'en fin de compte le système du scrutin majoritaire a été maintenu pour les sièges concernés, qui sont en outre passés de 50 à 75, au détriment de 25 sièges jusqu'alors désignés à la proportionnelle. Ces amendements constitutionnels ont été adoptés le 12 mars 2008. Le 21 mars, après l'adoption par le parlement de modifications du Code électoral conformes aux modifications constitutionnelles, le Président géorgien a signé un décret prévoyant la tenue d'élections législatives le 21 mai 2008.
6. En vertu des modifications apportées à la Constitution et au Code électoral, 75 députés seront élus à la proportionnelle sur la base de listes fermées ayant obtenu au moins 5 % des voix. En outre, 75 députés seront élus selon le mode de scrutin majoritaire dans les circonscriptions uninominales. Le candidat qui recueille le plus grand nombre de suffrages est élu s'il a obtenu plus de 30 % des voix exprimées dans la circonscription concernée (article 105.5 du Code électoral).
7. La délégation préélectorale a noté que plusieurs modifications du Code électoral allaient dans le sens des recommandations antérieures de l'Assemblée, par exemple: suppression des listes d'électeurs supplémentaires et de l'enregistrement des électeurs le jour du scrutin; abaissement du seuil électoral de 7 % à 5 %; simplification et clarification des procédures de plainte et de recours dans le cadre de ces élections; introduction de représentants des partis au sein des commissions électorales de district. Il est en revanche à déplorer que, contrairement aux recommandations formulées par la Commission de Venise, les amendements adoptés aient mis fin à la possibilité de présenter des candidatures indépendantes aux législatives.
8. Pour ce scrutin, neuf partis politiques et trois blocs électoraux ont été enregistrés par la Commission électorale centrale (CEC).
9. La conduite démocratique des prochaines élections sera essentielle pour rétablir la confiance de l'opinion dans le processus démocratique du pays. La délégation préélectorale était très préoccupée par le grand nombre d'informations faisant état d'un manque de confiance du public dans le processus électoral. La confiance est en effet un facteur essentiel pour garantir des élections véritablement démocratiques ainsi que la légitimité de leurs résultats aux yeux des électeurs géorgiens.

10. Le climat politique en Géorgie est moins tendu qu'avant l'élection présidentielle, mais reste fortement polarisé. La controverse politique est notamment attisée par le non-respect de l'accord sur la réforme du système électoral auquel l'opposition et le parti au pouvoir étaient initialement parvenus. Chacun des deux côtés impute à l'autre la responsabilité de cet échec. Cette polarisation persistante de la vie politique ne favorise pas l'évolution des habitudes électorales en Géorgie. Cela empêche la tenue d'une campagne constructive, axée sur les problèmes de fond, et affaiblit la confiance de l'opinion dans le processus électoral.

11. La délégation a constaté avec satisfaction que les informations faisant état d'intimidation et le nombre de cas signalés ont nettement diminué par rapport aux élections antérieures. Elle a cependant relevé des allégations d'intimidation formulées par les partis d'opposition. Des personnes figurant parmi les candidats potentiels dans les circonscriptions où le vote se ferait au scrutin majoritaire auraient ainsi été dissuadées de se présenter à ces élections. La délégation a exhorté les autorités à mener des enquêtes exhaustives et transparentes sur toutes les allégations fondées portées à leur connaissance. Il importe de restaurer la confiance de l'opinion publique géorgienne dans le processus électoral en démontrant qu'il est équitable.

12. Les membres de la mission préélectorale ont été informés de préoccupations liées aux listes électorales. La délégation rappelle que cette question constituait déjà un important motif d'inquiétude lors de l'élection présidentielle. Elle a attiré l'attention des autorités géorgiennes sur la nécessité de vérifier l'exactitude des listes. Tout en reconnaissant qu'il était difficile d'améliorer pleinement leur qualité dans le court laps de temps disponible entre les présidentielles et les législatives, la délégation a souligné la nécessité d'une coopération plus étroite entre la CEC, le registre civil et les collectivités locales. L'exactitude des listes électorales est aussi un élément clé du renforcement de la confiance de l'opinion dans le processus électoral. Quelques aspects positifs ont aussi été relevés. La période pendant laquelle les électeurs peuvent consulter les listes a ainsi été portée à quatorze jours, et tous les Géorgiens peuvent vérifier sur internet leur inscription sur les listes électorales.

13. Le 21 avril 2008, M^{me} Nino Burdjanadze, présidente du Parlement géorgien et l'une des personnalités marquantes de la vie politique géorgienne durant ces dix dernières années, a annoncé, de manière inattendue, sa décision de ne pas se présenter aux élections législatives. On s'attendait en effet à ce qu'elle soit tête de liste du Mouvement national uni (MNU). Cette déclaration a été faite peu avant 18 heures, dernier délai pour remettre les listes des partis à la CEC. Les raisons sous-tendant cette décision seraient liées à l'impossibilité de parvenir à un accord sur la composition de la liste du parti au pouvoir avec les autres dirigeants du MNU.

14. La décision de M^{me} Burdjanadze a suscité une certaine controverse concernant la liste des candidats du MNU soumise à la CEC. L'opposition a accusé le parti au pouvoir de ne pas avoir respecté l'heure limite de présentation des listes. Après une impasse entre les représentants de l'opposition et ceux du MNU au sein de la CEC, la liste de cette formation a fini par être présentée. Cet épisode a soulevé des interrogations quant à la manière dont le problème avait été traité par la CEC. La mission préélectorale a souligné à ce propos combien il est important que les activités de la CEC et l'administration des élections se fassent en toute transparence afin de ne pas provoquer des suspicions inutiles.

15. La mission préélectorale s'est félicitée de la volonté politique affichée par les autorités d'organiser des élections législatives dans le respect des normes du Conseil de l'Europe. Elle a toutefois souligné que la conduite démocratique de ces élections dépendra entièrement de la pleine application du cadre électoral, en toute bonne foi, par l'ensemble des acteurs impliqués, à tous les stades du processus politique.

16. La mission préélectorale a souligné l'importance du rôle des médias, notamment électroniques, dans le processus électoral, afin de garantir un accès parfaitement équitable à tous les opposants ainsi qu'une couverture équilibrée de leur campagne. Dans ce contexte, elle a appelé tous les partis politiques et les candidats individuels à respecter la dignité des journalistes couvrant la campagne et à participer aux débats organisés par les médias. A cet égard, elle s'est félicitée de ce que la chaîne de télévision Rustavi 2 et l'Opposition unie aient l'une et l'autre annoncé leur décision de mettre fin à leur boycott mutuel.

Annexe 2 – Communiqués de presse⁶

La conduite démocratique des prochaines élections est essentielle pour rétablir la confiance dans le processus démocratique en Géorgie (Tbilissi, 25 avril 2008)

Elections en Géorgie: des problèmes subsistent malgré les efforts pour se conformer aux normes, selon les observateurs (Strasbourg, 22 mai 2008)

6. Ce document est disponible sur le site internet de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à l'adresse suivante: www.assembly.coe.int.