

Chambre des pouvoirs locaux

27^e SESSION
Strasbourg, 14-16 octobre 2014

CPL(27)5FINAL
15 octobre 2014

Observation des élections locales en Géorgie (15 juin 2014)

Rapporteur :¹ Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE-CCE)

Recommandation 360 (2014).....	2
Exposé des motifs	4

Résumé

A l'invitation du ministre des Affaires étrangères de la Géorgie, le Congrès a déployé une délégation de 22 membres pour observer les élections locales qui se sont tenues le 15 juin 2014. Les 28 et 29 mai, une délégation préélectorale s'était rendue en Géorgie pour évaluer la situation dans le pays avant le vote. Le jour du scrutin, onze équipes – comprenant six membres du Comité des Régions de l'UE – se sont rendues dans plus de 150 bureaux de vote dans différentes régions du pays.

Le Congrès se félicite du fait que dans l'ensemble, malgré les quelques irrégularités isolées et incidents survenus localement, les élections se sont déroulées dans le calme et de manière pacifique, ce qui était incertain après une campagne préélectorale marquée par des tensions, des propos agressifs et des actions violentes. En ce qui concerne l'organisation des élections, de nouveaux progrès ont été faits sur le plan technique, en grande partie grâce au professionnalisme de la Commission électorale centrale dans un contexte difficile. Le Congrès a également reçu des échos positifs pour ce qui est de la liberté des médias, de l'accès aux médias pour les opposants politiques, de l'ouverture de l'électorat et de l'absence de pressions sur les électeurs. Des améliorations devraient encore être apportées dans certains domaines, notamment la composition des commissions électorales, la nomination de candidats indépendants et les procédures de décompte des voix. S'agissant du climat général des élections, le Congrès a invité le gouvernement et l'opposition à contribuer à l'adoption d'une politique de tolérance zéro à l'encontre des violences électorales.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe Parti populaire européen du Congrès
SOC : Groupe socialiste
GILD : Groupe indépendant et libéral démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

OBSERVATION DES ÉLECTIONS LOCALES EN GÉORGIE (15 JUIN 2014)

RECOMMANDATION 360 (2014)²

1. Suite à l'invitation du ministère des Affaires étrangères de la Géorgie à observer les élections locales du 15 juin 2014 dans ce pays, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux se réfère :

a. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 122), ratifiée par la Géorgie le 8 décembre 2004 ;

b. à la Résolution 306(2010)REV du Congrès sur l'Observation des élections locales et régionales – stratégie et règles du Congrès ;

c. à la Résolution 353(2013)REV du Congrès, « Post-suivi et post-observation des élections du Congrès : développer le dialogue politique ».

2. Le Congrès rappelle que la tenue d'élections locales et régionales véritablement démocratiques contribue à la mise en place et au maintien de la gouvernance démocratique et que l'observation de la participation politique au niveau territorial est un élément clé du rôle du Congrès en tant que garant de la démocratie locale et régionale.

3. Le Congrès se félicite du fait que – faisant suite à une campagne vive et âprement disputée – les élections locales du 15 juin 2014 se sont globalement déroulées dans le calme et de manière pacifique, et qu'elles ont dans l'ensemble été bien organisées, malgré quelques incidents et irrégularités dans certains endroits.

4. Le Congrès note avec satisfaction que le contexte électoral s'est amélioré depuis les élections précédentes, en particulier pour ce qui concerne les conditions d'exercice des journalistes qui ont couvert la campagne et la possibilité pour les électeurs de voter sans subir d'influence ni de pressions.

5. Il salue également les efforts déployés par les autorités géorgiennes pour prévenir la fraude électorale, avec l'introduction d'un nouveau système de contrôle de l'identité des électeurs comprenant la présence de photos numériques sur les listes d'électeurs.

6. Le Congrès se félicite, en particulier, du fait que les maires et les *gamgebelis* (chefs de l'exécutif municipal) sont maintenant élus au suffrage direct en Géorgie et que, en vertu du seuil de 50 % des votes plus une voix, les chefs des organes exécutifs locaux ont été élus par la majorité des citoyens qui ont utilisé leur droit de vote. Cette évolution, conforme aux recommandations du Congrès, contribue à la responsabilité des élus locaux et à la compétitivité des élections.

7. Le Congrès souligne que d'autres améliorations peuvent être apportées à la législation électorale et aux aspects pratiques de la gestion des élections, et il invite par conséquent les autorités géorgiennes :

a. à réviser la composition des commissions électorales de circonscription et de bureau de vote afin de garantir une représentation plus équitable des partis du pouvoir et de l'opposition ;

b. à permettre aux candidats indépendants de se présenter aux élections, en accordant aux groupes d'initiative le droit de désigner des candidats à l'élection des maires/*gamgebelis* ;

c. à renforcer le rôle d'instauration de la confiance et l'efficacité de la Task-force inter-agences pour des élections libres et équitables (TFIA), en contrôlant la mise en œuvre des recommandations formulées par la TFIA et en améliorant la neutralité politique au sein de la direction de l'institution ;

2. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 14 octobre 2014 et adoption par le Congrès le 15 octobre 2014, 2^e séance (voir le document CPL(27)5FINAL, exposé des motifs), rapporteur : Jos WIENEN, Pays-Bas (L, PPE-CCE).

d. à intensifier les programmes de formation pour les membres des commissions électorales de circonscription et de bureau de vote, afin d'améliorer la documentation électorale et les procédures de dépouillement.

8. En outre, le Congrès encourage les autorités géorgiennes à réviser certaines dispositions légales spécifiques, parmi lesquelles les conditions de résidence pour être éligible au niveau local, l'équité du vote et les procédures de censure à l'encontre des maires et des *gamgebelis* élus au suffrage direct.

9. Concernant les futures élections, les autorités devraient d'ores et déjà concevoir des mesures destinées à éviter les discours agressifs, les actions violentes et l'exercice de pressions sur les candidats pendant la campagne.

OBSERVATION DES ÉLECTIONS LOCALES EN GÉORGIE (15 JUIN 2014)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

1. Suite à l'invitation de la ministre des Affaires étrangères de la Géorgie, Mme Maia PANJIKIDZE, en date du 11 mars 2014, le Congrès a décidé d'observer les élections locales du 15 juin 2014. Jos WIENEN (Pays-Bas, L, PPE-CCE) a été nommé chef de la délégation et rapporteur.

2. La mission électorale a eu lieu du 12 au 16 juin 2014 et comptait au total vingt-deux membres de quinze pays européens, dont six membres du Comité des Régions de l'Union européenne. Le jour du scrutin, onze équipes du Congrès ont été déployées dans sept régions du pays pour observer les élections dans plus de 150 bureaux de vote. Les 28 et 29 mai, une délégation préélectorale composée de trois membres du Congrès et d'un membre du Comité des Régions de l'UE s'était rendue dans le pays pour évaluer la situation préélectorale. On trouvera le détail de la composition de la délégation, des programmes et des lieux de déploiement en annexe.

Le rapport qui suit porte principalement sur les questions évoquées lors des échanges entre le Congrès et ses interlocuteurs en lien avec les élections locales tenues en Géorgie le 15 juin 2014 et sur les observations faites par les membres de la délégation le jour du scrutin.

Le Congrès tient à remercier tous les interlocuteurs de la délégation pour les entretiens francs et constructifs qu'elle a eus avec eux. Il remercie également les autorités géorgiennes pour leur contribution à la préparation de cette mission. Il adresse des remerciements tout particuliers à la Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi, Mme Caterina BOLOGNESE, et à son équipe pour leur précieux concours et leur coopération fructueuse.

1. Contexte politique

3. La Géorgie a déclaré sa sécession de l'Union soviétique en 1991, après un référendum très largement favorable à l'indépendance. C'est un Etat unitaire fonctionnant sur le principe de la démocratie représentative. A la suite d'amendements constitutionnels adoptés en 2010 et 2013, les pouvoirs du Président ont été considérablement réduits, en faveur du Premier ministre et du Parlement. La Géorgie est dotée d'un Parlement unicaméral dont les 150 membres sont élus selon un système mixte, pour moitié au scrutin proportionnel et pour moitié au scrutin majoritaire, pour un mandat de quatre ans. Le Président est élu par vote populaire pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois.

4. Aux dernières élections générales en date, tenues en octobre 2012, la Coalition « Rêve géorgien » (Parti républicain de Géorgie, Notre Géorgie-Démocrates libres, Forum national, Parti conservateur de Géorgie, L'industrie pour sauver la Géorgie, Parti vert de Géorgie) a remporté 85 sièges (55 %) contre le parti Mouvement national uni (UNM) (65 sièges, 40,3 %). Les autres partis ont recueilli 4,7 % des suffrages. Les élections législatives de 2012 tout comme les élections présidentielles de 2013 (qui ont vu la victoire du candidat de la Coalition Rêve géorgien, Guiorgui Margvelachvili, le 27 octobre) ont abouti à une passation de pouvoir pacifique en Géorgie, ce qui a été reconnu au plan international comme un signal positif pour le processus de démocratisation. Cependant, le paysage politique géorgien continue d'être marqué par une polarisation entre les partis politiques, et notamment entre la Coalition Rêve géorgien actuellement au pouvoir et le précédent parti gouvernemental UNM dirigé par l'ancien président Mikheil Saakachvili.

5. Les dernières élections locales en date, tenues en mai 2010, ont – d'après les observations faites par l'OSCE/BIDDH et une délégation du Congrès – marqué un progrès vers le respect des normes européennes en dépit d'irrégularités systémiques et d'insuffisances dans le cadre juridique. En ce qui

concerne les premières élections du maire de Tbilissi, la Commission électorale centrale (CEC) de Géorgie a confirmé le 15 juin 2010 la victoire du candidat du Mouvement national uni Georgi Ougoulava avec 55,2 % des suffrages. La répartition des sièges au sein du *sakrebulo* (conseil) de Tbilissi s'est faite comme suit : UNM, 14 sièges (52,5 %) ; Alliance pour la Géorgie, 5 sièges (17,9 %) ; Mouvement démocrate-chrétien, 3 sièges (12,05 %) ; Conseil national, 2 sièges (8,2 %) ; L'Industrie pour sauver la Géorgie, 1 siège (6,2 %). Le taux de participation a été de 49 % au niveau national et de 46,7 % à Tbilissi.

2. Structure administrative du niveau local et régional

6. Au plan administratif, la Géorgie est divisée en neuf régions (Gourie, Iméréthie, Kakhétie, Kvemo Kartli, Mtskheta-Mtianeti, Ratcha-Letchkhomi et Kvemo Svanétie, Mingrélie-Haute Svanétie, Samtskhé-Djavakhétie et Shida Kartli) et deux républiques autonomes (Abkhazie et Adjarie).

7. Le 5 février 2014, le Parlement a approuvé le nouveau « Code de l'autonomie locale », qui a également eu des répercussions sur les élections municipales du 15 juin. En vertu de cette nouvelle loi, le statut de « ville autonome » a été attribué aux entités suivantes, en plus de Tbilissi (capitale), Roustavi (ville industrielle voisine de Tbilissi), Koutaïssi (qui abrite le Parlement), Batoumi et Poti (deux villes portuaires sur la mer Noire) : Telavi, Ozurgeti, Zougdid, Ambrolauri, Gori, Mtskheta et Akhaltsikhé. Auparavant, ces sept nouvelles villes autonomes formaient des municipalités avec leurs villages voisins.

8. Cela porte à 12 le nombre des villes autonomes en Géorgie et de 64 à 71 le nombre de *sakrebulo* (conseils) élus le 15 juin 2014 : 59 municipalités (villes, villages, agglomérations) ont élu leurs *sakrebulo* (conseils) et *gamgebeli* (chefs de l'administration municipale) et 12 villes autonomes ont élu leurs *sakrebulo* (conseils) et maires.

9. En règle générale, les municipalités de Géorgie se composent de trois organes : le conseil (*sakrebulo*), l'administration municipale (*gamgeoba*) et le maire ou le chef de l'administration municipale (*gamgebeli*). Le conseil est doté de pouvoirs législatifs (notamment sur des questions telles que le budget, les ressources immobilières et foncières, les impôts locaux, l'aménagement du territoire et les permis de construire, mais également d'autres compétences, en vertu du nouveau Code, dans le domaine de l'amélioration du système d'approvisionnement en eau et du développement des infrastructures pour les personnes handicapées, les enfants et les personnes âgées). Ses membres sont élus directement pour un mandat de quatre ans. L'administration municipale (*gamgeoba*) est chargée des fonctions exécutives et de la mise en œuvre des décisions du conseil. Elle est présidée par le maire (le chef de l'administration municipale) et se compose d'adjoints et d'autres membres.

10. Au total, 2 088 membres de *sakrebulo* ont été élus le 15 juin 2014 selon un mode de scrutin mixte : dans les villes autonomes de plus de 75 000 électeurs, les *sakrebulo* comptent vingt-cinq membres (quinze membres élus au scrutin de liste proportionnel et dix membres élus au scrutin majoritaire) tandis que dans les villes autonomes de moins de 75 000 électeurs, ils se composent de quinze membres (dix élus au scrutin proportionnel et cinq au scrutin majoritaire). Le *sakrebulo* de la ville de Tbilissi comporte cinquante sièges répartis de manière égale entre le scrutin de liste proportionnel (sur tout le territoire de Tbilissi) et le scrutin majoritaire (sur le territoire d'une circonscription majoritaire uninominale). Dans les cinquante-neuf municipalités (villes, villages, agglomérations), les *sakrebulo* sont composés de quinze membres élus au scrutin proportionnel et d'un membre élu au scrutin majoritaire pour chaque localité et ville du territoire correspondant.

11. Par le passé, à l'exception du maire de la capitale Tbilissi, les maires étaient élus par le *sakrebulo* (conseil). A la suite des modifications du Code électoral adoptées le 7 mars 2014, tous les maires et *gamgebeli* (chefs de l'administration municipale) sont élus directement par la population du territoire en question. Le candidat qui obtient plus de 50 % des voix remporte l'élection. Dans un premier temps, les maires ou chefs de l'administration municipale (*gamgebeli*) seront élus pour trois ans, et à compter de 2017 pour quatre ans. Par ailleurs, le seuil de représentation pour les listes de partis au scrutin proportionnel a été abaissé, passant de 5 à 4 %. Le fait que tous les maires ou chefs de l'administration municipale soient désormais élus au suffrage direct est conforme aux recommandations du Congrès, ce qu'a salué la délégation.

12. Bien que le Congrès – ainsi que le BIDDH/OSCE et d'autres observateurs – ait, après les élections locales de 2010, recommandé à la Géorgie d'autoriser des candidats indépendants à se présenter aux élections locales, les nouveaux amendements ne donnent pas à ces derniers le droit d'être élus maire ou *gamgebeli*. Seuls les candidats nommés soit par un parti politique, soit par un bloc électoral sont éligibles à ces postes. Les candidats indépendants désignés par des groupes d'initiative populaire ont uniquement la possibilité de briguer un siège au scrutin majoritaire au sein des *sakrebulo*s (conseils). Par ailleurs, les interlocuteurs du Congrès ont critiqué le fait qu'en vertu du nouveau « Code de l'autonomie locale », les conseils peuvent adopter (aux 2/3 de leurs membres) une motion de censure contre le maire ou le chef de l'administration municipale.

13. En Géorgie, la mise en œuvre de la réforme de l'administration locale est actuellement l'un des principaux enjeux au niveau des collectivités. D'après les interlocuteurs du Congrès au sein du ministère géorgien du Développement régional et des Infrastructures, le principal but de cette réforme est d'assurer une planification efficace et de renforcer le rôle des maires. Elle prévoit en outre la mise en œuvre de normes pour améliorer les compétences et les capacités des fonctionnaires des différentes entités territoriales. Cet aspect est particulièrement important dans des secteurs tels que la passation de marchés ou l'établissement de rapports. Afin d'assurer la professionnalisation des fonctionnaires territoriaux, des programmes de formation et des concours systématiques seront mis en place. Les interlocuteurs du Congrès ont indiqué que le transfert de compétences et de moyens budgétaires vers l'échelon local devait s'accompagner d'un transfert de savoir. Par conséquent, des normes de formation seront élaborées au niveau central (par le Centre pour un système de gouvernance effectif et la réforme de l'aménagement du territoire) et les programmes de formation seront cofinancés par le budget de l'Etat, par des fonds de donateurs et par les budgets décentralisés des municipalités (1 % des budgets des municipalités).

14. Le 29 mai 2014, le Parlement géorgien a abrogé en troisième et dernière lecture une disposition législative controversée qui envisageait la suspension de l'ensemble des fonctionnaires des organes de l'autonomie locale après les élections locales du 15 juin. Proposée par la coalition Rêve géorgien, cette disposition a été ajoutée début février au projet de loi sur l'autonomie locale. Elle prévoyait que les fonctionnaires des organes de l'autonomie locale soient suspendus après les élections mais continuent à exercer leurs fonctions durant une période transitoire jusqu'à l'organisation de concours visant à pourvoir les postes vacants. Ce projet, qui a provoqué bien des inquiétudes et des perturbations au niveau local, a été contesté devant la Cour constitutionnelle par une ONG locale et par les employés de la ville de Tbilissi.

15. Tandis que les acteurs locaux, notamment l'Association nationale des pouvoirs locaux de Géorgie (NALAG), ont expliqué au Congrès n'avoir pas été suffisamment consultés au cours du processus de rédaction du nouveau « Code de l'autonomie locale », les représentants du ministère du Développement régional et des Infrastructures ont déclaré que ces travaux avaient été transparents et largement ouverts.

3. Administration des élections

3.1. Cadre juridique et système électoral

16. En Géorgie, les principaux textes régissant les élections locales sont la Constitution, le Code électoral, la loi sur les unions politiques de citoyens, les directives de la Commission électorale centrale, le Code pénal, le Code des infractions administratives et le Code de l'autonomie locale. Ce dernier combine plusieurs actes législatifs qui, précédemment, régissaient l'autonomie locale en Géorgie³.

3 • Constitution de Géorgie : http://www.parliament.ge/files/68_1944_951190_CONSTIT_27_12.06.pdf
 • Code électoral de Géorgie : <http://sao.ge/files/kanonmdebloba/kodeqsi/August%202012-Election-Code-of-Georgia-EN-codified.pdf>
 • Loi sur les unions politiques de citoyens : <http://sao.ge/files/kanonmdebloba/PUC.pdf>
 • Directives de la Commission électorale centrale : <http://www.cesko.ge/uploads/other/17/17750.pdf> (Décret N20/21 juin 2012) + <http://www.cesko.ge/uploads/other/17/17751.pdf> (Décret N23/13 juillet 2012) + Accréditation des représentants des médias <http://www.cesko.ge/en/municipal-elections-2014/observers-and-media/accreditation-of-media-representatives2.page>
 • Code pénal de Géorgie : http://humanrights.ge/files/code_criminal_genpart.pdf
 • Code des infractions administratives de Géorgie : http://humanrights.ge/files/code_admin_offenses_tableofcontents.pdf

17. En mars et avril 2014, le Parlement géorgien a adopté un ensemble d'amendements législatifs en matière électorale, applicables aux élections locales du 15 juin. Les principaux changements apportés à la loi organique de Géorgie/Code électoral de Géorgie incluent les différentes modifications précitées (élection directe et seuil minimal de 50 % au premier tour de scrutin pour l'élection des maires et *gamgebeli*, abaissement de 5 à 4 % du seuil nécessaire pour remporter un siège au *sakrebulo*, etc.). Le système général d'élection des *sakrebulos* (conseils) est resté inchangé et leurs membres ont été élus au scrutin proportionnel et majoritaire.

3.2. Organes de l'administration électorale

18. Les élections du 15 juin ont été organisées par une administration à trois niveaux comprenant la Commission électorale centrale (CEC), 73 commissions électorales de district (CED) et 3 617 commissions électorales de bureau de vote (CEB). Vingt bureaux de vote spéciaux avaient été installés dans des établissements pénitentiaires, des établissements de soins, etc. La CEC est l'organe suprême permanent d'administration des élections, chargé d'assurer la préparation et la conduite des élections présidentielles, législatives et municipales, ainsi que des référendums et plébiscites. En Géorgie, les commissions électorales (quel que soit le niveau) ne peuvent compter plus de treize membres.

19. La CEC est composée de son président et de douze membres. Cinq membres sont élus par le Parlement sur proposition du Président de la Géorgie et sept sont nommés par les partis politiques (plus précisément, par ceux qui reçoivent des fonds issus du budget de l'Etat). Ce sont ces sept membres (ou le Parlement de Géorgie si leur nomination n'a pas abouti) qui élisent le président de la CEC (actuellement Mme Tamar ZHVANIA), sur proposition du Président de la Géorgie. Les commissions électorales de district (CED) constituent elles aussi des organes (territoriaux) permanents de l'administration électorale et sont composées de treize membres, dont cinq sont élus pour un mandat de cinq ans à la majorité des membres qui composent la CEC. A l'annonce des élections, sept membres de la CED sont nommés par les partis (ceux qui reçoivent des fonds de l'Etat) et un membre est élu à la majorité des membres qui composent la CED, pour une période qui s'étend jusqu'à la proclamation des résultats définitifs des élections en question. Les commissions électorales de bureau de vote (CEB) sont également composées de treize membres : six d'entre eux sont élus à la majorité des membres qui composent la CED correspondante et les sept autres sont nommés par les partis (ceux qui reçoivent des fonds de l'Etat). Les bureaux de vote sont constitués pour un nombre d'électeurs compris entre 20 et 1 500.

20. Dans la pratique, il est apparu que cette formule complexe continue de donner un avantage aux forces sortantes au sein des commissions électorales de Géorgie. En effet, parmi les sept membres des commissions électorales de bureau de vote nommés par les partis politiques, six appartenaient à la coalition Rêve géorgien (composée de six partis) et un seul au principal parti d'opposition. En outre, sur les quatorze partis remplissant les conditions requises pour bénéficier d'un financement de l'Etat, seuls les sept premiers, qui reçoivent le plus de fonds, ont le droit de désigner des membres au sein des commissions électorales (la situation est la même à tous les niveaux de l'administration électorale). La délégation du Congrès a conclu que cette situation engendre un déséquilibre électoral et qu'elle devrait être corrigée par les autorités géorgiennes.

21. Les dispositions réglementaires relatives aux recours sont contenues dans le Code électoral de Géorgie et assurent un règlement rapide des différends puisqu'elles exigent la prise de décisions et l'introduction de recours à différents niveaux dans un délai d'un à trois jours calendaires. Les plaintes relatives à d'éventuelles violations des procédures électorales doivent être déposées auprès des commissions électorales de bureau de vote (CEB) le jour du scrutin et être examinées immédiatement par la CEB. Les plaintes liées au processus de dépouillement doivent être transmises à la Commission électorale de district (CED) dans les trois jours. Toute plainte de ce type doit être enregistrée et examinée dans un délai de 24 heures suivant l'enregistrement par la CED. Les décisions prises par la CED peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal compétent (au niveau du district) ou la Commission électorale centrale (CEC). Les décisions du tribunal peuvent faire l'objet

-
- Code de l'autonomie locale de Géorgie : <http://waste.gov.ge/admin/editor/uploads/files/Organic%20Law%20FinalEng.pdf> + New Local Self-Government Code : Vue d'ensemble des principales nouveautés : <http://tigerialectricmembers.net/en/blog/new-local-self-government-code-overview-main-novelties?page=3>
 - Projet de loi organique sur le Code de l'autonomie locale de Géorgie, 2013 : <http://www.civil.ge/files/files/2013/LocalSelfGovernance-bill.pdf>

d'un recours dans un délai de 24 heures après leur transmission à la juridiction d'appel (dont les décisions sont définitives). Les affaires pénales, d'achat de voix par exemple, sont traitées par les juridictions pénales.

22. Au total, 81 requêtes/plaintes ont été soumises à la CEC dans le cadre des élections locales du 15 juin 2014. Les recours devant la CED, la CEC et en dernier ressort, devant les tribunaux, doivent être traités dans un délai de vingt-quatre jours suivant le jour du scrutin. Pour des informations plus détaillées, les requérants peuvent consulter le registre des recours sur le site web de la Commission électorale centrale de Géorgie⁴. De nombreuses plaintes ont été présentées et des remarques ajoutées aux registres électoraux par diverses organisations observatrices le jour du scrutin, directement au niveau des CEB.

3.3. La Task-force interagences pour des élections libres et équitables (TFIA)

23. La TFIA est une commission d'Etat actuellement présidée par le ministre de la Justice et composée de représentants de divers organismes publics ; elle a pour mandat spécifique de « prévenir et répondre aux violations de la législation électorale de la Géorgie par les fonctionnaires ». Cette structure a été créée en janvier 2008 par le Président de la Géorgie à l'occasion de l'élection présidentielle anticipée. Durant la période qui a précédé les élections locales du 30 mai 2010, elle a été chargée de favoriser la conduite des élections locales dans un cadre transparent et équitable et d'améliorer la coordination entre les différents organismes, organisations d'observateurs locaux et internationaux, missions diplomatiques et autres parties impliquées dans le processus électoral. Dans les recommandations qu'il a formulées à l'issue de l'observation des élections locales de 2010, le Congrès invitait les autorités à renforcer l'efficacité de cette task force en vue d'obtenir des résultats tangibles en matière de prévention des infractions électorales.

24. En 2011, la TFIA a accédé au statut de structure permanente, habilitée à recommander des mesures correctives au gouvernement et aux partis politiques. En août 2013, elle a été placée sous l'égide du ministère de la Justice, et non plus du Conseil national de sécurité. Composée de douze membres, dont des hauts responsables de divers ministères et organismes publics, elle joue incontestablement un rôle essentiel, notamment en période préélectorale, pour ce qui est d'assurer un environnement équitable, libre et pacifique. Cependant, des ONG observatrices ont critiqué l'absence de procédure pour suivre la mise en œuvre de ses recommandations en réponse aux infractions à la législation électorale (la TFIA n'a pas de pouvoir de sanction ou de fonction juridictionnelle). En ce qui concerne la présidence de la TFIA, actuellement assurée par le ministre de la Justice, la délégation du Congrès estime qu'en égard à la polarisation de l'environnement politique en Géorgie, il serait possible d'optimiser le rôle d'instauration de la confiance dévolu à cette structure en lui garantissant une neutralité politique maximale.

3.4. Inscription des électeurs et liste électorale

25. Un élément important de la réforme électorale a été la mise en place par le ministère de la Justice de Géorgie d'un nouveau système de vérification de l'identité des électeurs (projet « un électeur, une voix ») le jour du scrutin. Lors des précédentes élections, les principaux problèmes liés aux listes électorales étaient les risques de doublon (ajout d'un même électeur plusieurs fois sur une liste, selon des paramètres d'enregistrement différents) et la fraude (d'après les interlocuteurs du Congrès, plusieurs milliers de fausses cartes d'identité qui avaient été utilisées pour la falsification des précédentes élections ont été confisquées). Le 15 juin 2014, pour la première fois lors d'une élection en Géorgie, la liste électorale comportait une photo des électeurs et l'indication de leur sexe. Cette mesure a permis aux responsables des commissions électorales de bureau de vote, aux observateurs et aux représentants des partis de vérifier visuellement l'identité de chaque électeur. Si la photo ne correspondait pas, le responsable de la CEB était chargé de lancer une procédure de vérification faisant appel à l'agence de développement du service public (PSDA) et si nécessaire, à la police, pour un contrôle plus poussé.

26. La question des électeurs enregistrés sans adresse, des électeurs radiés des listes dans leurs lieux de résidence et des personnes dont l'enregistrement a été déclaré nul par l'Agence de développement du secteur public, a continué de poser problème au cours de ces élections. Ces

4 <http://www.cesko.ge/en>

personnes devaient déposer une demande à la PSDA avant le 28 mai 2014 et s'enregistrer dans leur lieu de résidence afin de pouvoir voter le 15 juin. Quelque 12 000 citoyens ont fait usage de cette possibilité, dont 3 353 qui avaient été enregistrés sans adresse et 7 757 qui avaient été radiés. La CEC a fini de traiter les données relatives aux électeurs fournies par la PSDA le 9 juin et établi à 3 429 748 le nombre total d'électeurs (approximativement 100 000 électeurs de moins qu'aux élections présidentielles de 2013).

3.5. Inscription des partis et candidats

27. Tout citoyen géorgien âgé d'au moins 25 ans inscrit sur les listes électorales, justifiant d'une durée de résidence permanente en Géorgie d'au moins cinq ans et vivant en Géorgie depuis au moins deux ans avant l'annonce des élections (14 avril 2014) a le droit de se présenter comme candidat à la fonction de maire d'une ville autonome ou de *gamgebeli* (chef de l'administration municipale) d'une municipalité. Les maires et *gamgebeli* doivent être désignés par des partis politiques ou des blocs électoraux ; ils ne peuvent pas être nommés par des particuliers ou des groupes d'initiative. Cette règle contraste avec celles applicables à toutes les autres fonctions électives dans le système politique géorgien et a fait l'objet de critiques et de recours de la part d'ONG géorgiennes, qui lui reprochaient également d'être contraire au Document de Copenhague de l'OSCE de 1990⁵ lequel appelle au respect du droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques. La délégation du Congrès adhère à ce point de vue.

28. Les femmes représentent 59 % de l'électorat en Géorgie mais seulement 11 % des candidats élus. Aux élections municipales de 2010, sur les 1 695 sièges des *sakrebulo*s, 169 seulement ont été remportés par des femmes. Sur les 14 candidats au poste de maire au premier tour des élections du 15 juin à Tbilissi, seuls deux étaient des femmes S'agissant des autres « villes autonomes », il y avait huit femmes parmi les 73 candidats aux postes de maire (11%). Enfin, concernant l'élection des *gamgebeli* (chefs de l'exécutif municipal) 10 candidats sur 261 étaient des femmes (moins de quatre pour cent). Bien que les autorités aient pris des mesures pour promouvoir la participation des femmes à la vie politique (par exemple des incitations financières pour les partis présentant davantage de candidates sur leurs listes ou, pour la première fois, la communication d'informations détaillées par la Commission électorale centrale sur la participation des femmes aux élections locales), des améliorations sont encore possibles.

29. L'évaluation globalement positive du travail de la Commission électorale centrale (CEC) est quelque peu ternie par l'interprétation variable que celle-ci a faite de l'article 167 du Code électoral (demandant aux candidats aux fonctions de maire ou de *gamgebeli* de justifier d'une durée de résidence permanente de deux ans en Géorgie avant la date de l'annonce des élections), au détriment des candidats de l'opposition et au profit de la coalition au pouvoir⁶.

30. Au total, plus de 16 000 candidats se sont disputé les sièges des 71 municipalités, les postes de maire dans 12 villes autonomes et ceux de *gamgebeli* (chefs de l'exécutif municipal) dans 59 municipalités autonomes. La délégation du Congrès se félicite du fait que les maires et chefs de l'exécutif municipal sont maintenant élus au suffrage direct, car cette évolution contribue à la consolidation de l'autonomie locale et à la responsabilité des élus locaux.

5 Document de Copenhague de l'OSCE 1990 : <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

6 Le rapport de suivi du Human Rights Center (HRIDC) cite les cas du candidat de l'UNM Akmamed Imamkuliev, dont l'enregistrement a été annulé car il ne remplissait pas les critères de résidence fixés par le Code électoral géorgien, et des candidats de Rêve géorgien Irakli Kakulia et Davit Jikia dont les candidatures ont été maintenues en vertu du Code des impôts selon lequel une personne est présumée résident géorgien s'il ou elle a été présent(e) sur le territoire pendant au moins 183 jours au cours de 12 mois calendaires (les déplacements à l'étranger pour soins médicaux, voyage d'affaires ou études étant considérés comme une présence factuelle sur le territoire géorgien). M. Imamkuliev a déposé un recours contre la décision de la CEC devant le tribunal de Tbilissi, qui a décidé de rétablir son enregistrement en tant que candidat ; http://www.humanrights.ge/admin/editor/uploads/pdf/inqlisuri%20sabooloo_1.pdf. A cet égard, la délégation du Congrès rappelle le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise qui dispose que pour les élections locales et régionales, l'exigence d'une certaine durée de résidence n'apparaît pas incompatible avec le principe du suffrage universel, si elle ne dépasse pas quelques mois.

3.6. Observateurs

31. D'après les chiffres de la Commission électorale centrale (CEC), 45 300 représentants des candidats aux élections ainsi que d'organisations locales, internationales et de médias ont observé les élections locales du 15 juin 2014 en Géorgie. Plus de 16 000 observateurs locaux et 560 observateurs internationaux ont été enregistrés par l'administration électorale et plus de 1 500 journalistes ont été accrédités pour couvrir l'élection, le jour du scrutin. Les observateurs enregistrés avaient le droit d'être présents dans le bureau de vote à tout moment le jour du scrutin et d'observer l'ensemble des étapes du processus électoral.

32. Il convient de mentionner la participation très active et constructive de la société civile géorgienne aux processus électoraux en tant qu'observateurs, promoteurs et acteurs de l'éducation des électeurs. Des organisations telles que Transparency International Géorgie, GYLA (Association des jeunes avocats de Géorgie), PMMG (Public Movement Multinational Georgia) ou HRIDC (Human Rights Center) ont déployé des missions d'observation de longue durée lors de la phase préélectorale et des milliers d'observateurs à court terme dans les bureaux de vote de l'ensemble du pays le jour du scrutin. L'ISFED (International Society for Fair Elections and Democracy) a effectué un décompte parallèle des résultats électoraux au plan national, incluant l'élection au poste de maire de Tbilissi. L'IFES (International Foundation for Electoral Systems) a établi un document répondant aux questions fréquemment posées (FAQ) pour contribuer à une meilleure compréhension du processus électoral.

4. Campagne et environnement médiatique

4.1. Financement

33. Au total, 24 partis politiques/blocs électoraux ont été enregistrés pour les élections locales du 15 juin 2014, ainsi que 14 candidats au poste de maire de la capitale Tbilissi. En vertu du Code électoral de Géorgie, les candidats à l'élection qui ont atteint le seuil de 3 % aux élections générales des organes représentatifs de l'autonomie locale – *sakrebulo*s (calculé sur la base des suffrages exprimés aux élections tenues selon le mode de scrutin proportionnel dans l'ensemble du pays) ont droit à un financement de l'Etat (max. 500 000 GEL) pour couvrir les frais de campagne électorale lors des deux tours des élections des *sakrebulo*s/maires/*gamgebeli*. Les partis qui remplissent les conditions requises pour percevoir une aide sur la base des résultats des précédentes élections générales perçoivent une aide supplémentaire du budget de l'Etat pour couvrir les frais liés au temps d'antenne pour les annonces électorales.

34. Le montant maximal des dons pouvant être versés à un parti politique est de 60 000 GEL pour un citoyen géorgien et de 120 000 GEL pour une personne morale. Par ailleurs, le droit géorgien limite les contributions de campagne provenant de personnes physiques et morales étrangères, d'organisations étrangères, d'organisations ou d'organismes publics, de personnes morales de droit public ou d'entreprises dont l'Etat détient des parts, de personnes morales à but non lucratif et d'organisations religieuses, d'apatrides et de donateurs anonymes.

35. La Cour des comptes de Géorgie est chargée de superviser le financement de la campagne électorale. En avril 2014, une commission temporaire composée de représentants d'ONG a été créée en son sein pour échanger et analyser des informations sur d'éventuelles violations des réglementations en matière de financement des campagnes et des partis et pour faire des recommandations à la Cour des comptes. Tous les candidats aux élections locales de 2014 ont dû présenter trois rapports financiers à la Cour des comptes, couvrant les périodes suivantes : 14 avril au 4 mai, 5 au 25 mai et 26 mai au 15 juin 2014. La Cour des comptes de Géorgie est également chargée de juger les affaires de violation des règles de financement des campagnes. A la suite d'un amendement à la loi adopté en mai 2012, seuls les tribunaux administratifs peuvent décider d'imposer des sanctions dans de tels cas, sur la base d'un protocole d'infraction administrative déposé par la Cour des comptes auprès du tribunal de district ou du tribunal municipal compétent.

36. Dans le cadre du financement des partis et des campagnes réglementé par la loi, les autorités géorgiennes se préoccupent également de la question de l'usage abusif des ressources administratives au cours des campagnes électorales. Le 5 mai 2014, plusieurs acteurs ont signé un

« mémorandum d'accord »⁷ qui définit des principes pour l'utilisation des ressources administratives, reconnaît – au travers du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 – « une séparation claire entre l'Etat et les partis politiques et que l'Etat doit fournir aux partis et organisations politiques les garanties légales nécessaires pour leur permettre de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités » et renvoie à des règles spécifiques inscrites dans le Code électoral géorgien.

37. En dépit des activités de sensibilisation menées par les autorités pour prévenir l'usage abusif des ressources administratives au cours des processus électoraux, cette question n'est pas encore résolue, en particulier au niveau local. D'après les rapports de suivi des organisations qui ont observé les élections locales, il y a eu quelques cas dans lesquels des projets sociaux et infrastructurels financés sur le budget de l'Etat ont été mis en œuvre quelques jours seulement avant l'ouverture de la période préélectorale. Bien qu'elles ne puissent pas être considérées comme une violation officielle de la loi, ces initiatives pourraient être interprétées comme des tentatives d'influencer les électeurs dans leur choix.

4.2. La campagne

38. Il ressort des entretiens avec différents interlocuteurs lors de la mission préélectorale et de la mission d'observation des élections du Congrès ainsi que des évaluations des observateurs à long terme des organisations non gouvernementales que, par rapport aux précédentes élections, le climat de campagne avant l'élection du 15 juin 2014 a été marqué par un nombre inférieur de tentatives de corruption et d'intimidation des électeurs et de détention de militants politiques. Il n'y a eu pratiquement aucun cas de pression sur les journalistes, d'obstruction de leur travail ou d'ingérence dans leurs activités par les services de l'Etat. Dans l'ensemble, le Congrès a reçu des échos positifs en ce qui concerne le libre accès aux médias pour les opposants politiques et les possibilités pour les Géorgiens d'exprimer librement leur volonté dans les urnes. La majorité des interlocuteurs du Congrès ont constaté dans l'ensemble une amélioration de l'environnement préélectoral par rapport aux précédentes élections, se traduisant notamment par un climat général moins violent, malgré quelques cas de propos agressifs et d'actes vraisemblablement de représailles ou de violence à motivation politique⁸.

39. A l'opposé, la délégation du Congrès a reçu de nombreuses informations selon lesquelles des candidats de partis ou blocs électoraux d'opposition auraient décidé de retirer leur candidature, vraisemblablement en raison de pressions qu'ils auraient subies. D'après les données publiées par la Commission électorale centrale le 1^{er} juin 2014, 385 candidats ont retiré leur candidature dans 62 districts électoraux. Selon un rapport d'évaluation publié par trois organisations non gouvernementales (ISFED, GYLA et Transparency International Géorgie) le 14 juin 2014, une cinquantaine de candidats issus de six partis d'opposition s'étaient retirés des élections à la date du 9 juin dans quinze districts de neuf régions différentes, probablement sous l'effet de pressions⁹.

40. Dans sa déclaration présentant les conclusions préliminaires de la mission d'observation des élections déployée par le Congrès, le 16 juin 2014 à Tbilissi, le chef de la délégation Jos WIENEN a affirmé clairement que, quel que soit leur nombre réel, chacun de ces cas est un incident de trop et que les autorités géorgiennes devaient y donner dûment suite. Il a prié instamment les autorités d'enquêter également sur les cas de violence. Dans un communiqué de presse publié avant le second tour des élections locales, le 8 juillet, le chef de la délégation du Congrès a appelé les acteurs politiques à s'abstenir de tout discours dégradant et de tout acte de violence et demandé à la majorité

7 Mémorandum d'accord sur l'utilisation des ressources administratives lors des élections du 15 juin 2014 des organes exécutifs et représentatifs de l'autonomie locale, 5 mai 2014 (traduction non officielle).

8 D'après les observateurs des ONG, la gravité de ces cas de violence politique semble s'être accrue ; il est fait référence en particulier aux cas de Zurab Tchiaberashvili, membre du conseil politique de l'UNM, qui a été agressé dans un café de Tbilissi le 27 mai, du député de l'UNM Nugzar Tsiklauri, frappé par plusieurs hommes qui auraient tenté de l'enlever en mars 2014 et du frère d'un ancien ministre des Affaires intérieures officiant au sein du gouvernement de l'UNM, Davit Kodua, qui a été passé à tabac ; <https://www.ndi.org/files/Georgia-Election-Framework-Statement-English.pdf>

9 Ces retraits étant pour la plupart intervenus dans les municipalités du sud essentiellement peuplées par des minorités, il y a un motif de préoccupation supplémentaire quant au fait que des actes d'intimidation ont potentiellement visé des catégories de personnes traditionnellement défavorisées. Dans une déclaration du président de la Task force interagences pour des élections libres et équitables le 12 juin 2014, le ministre de la Justice a précisé que le ministère public avait enquêté sur 80 cas de violence présumée contre des candidats aux élections. Sur ces 80 cas, 76 candidats ont démenti l'existence de pressions politiques et justifié leur retrait par d'autres motifs, notamment familiaux, d'âge, etc.

comme à l'opposition de mettre tout en œuvre pour faire en sorte que la campagne se déroule dans un cadre équitable et démocratique.

4.3. Les médias

41. Les règles relatives au rôle des médias durant les élections sont déterminées par la CEC. Les représentants des médias ont le droit d'observer le processus électoral à toutes les étapes de manière libre et sans entrave. Un maximum de trois représentants d'une organisation de médias accréditée peuvent être présents simultanément dans un même bureau de vote. Une organisation de médias a le droit d'enregistrer des vidéos et de prendre des photos dans un bureau de vote, pendant une durée maximale de 10 minutes. Enfin, aux termes de la loi géorgienne sur la radiodiffusion/Code de conduite des organismes de radiodiffusion, les organismes de radiodiffusion ont un devoir d'impartialité et d'équité en période préélectorale.

42. D'après des évaluations réalisées par des organisations non gouvernementales dans le cadre de missions d'observation de longue durée, les médias géorgiens ont assuré une couverture assez équilibrée de la campagne. Contrairement à la campagne pour les élections législatives de 2012, il n'y a quasiment pas eu de cas de pression sur les journalistes ou d'obstruction de leurs activités par les services de l'Etat, hormis quelques incidents dans certaines régions où des journalistes n'ont pas eu le droit d'assister aux événements organisés par les candidats ni de leur poser des questions. D'après les analystes des médias des ONG, la couverture préélectorale consistait principalement en des reportages de nature factuelle sur les activités quotidiennes des candidats. Les questions critiques ou analyses détaillées des programmes des partis et des candidats faisaient figure d'exception. En ce qui concerne la télévision, principale source d'information en Géorgie, la plupart des chaînes ont diffusé des émissions de débat politique, à une fréquence au moins hebdomadaire. Il semble y avoir eu des améliorations en ce qui concerne la transparence de la propriété des médias et le contrôle politique des médias.

5. Jour du scrutin

43. Le 15 juin 2014, onze équipes d'observation du Congrès ont été déployées dans différentes régions de Géorgie et se sont rendues dans les bureaux de vote de nombreuses villes, dont Tbilissi, Koutaïssi, Batoumi, Gori, Mtsketha, Roustavi, Gardabani, Telavi, Marneuli, Bolnisi, Tetri Tskaro, Ninotsminda, Akhalkalaki, Dmanisi, Tsalka, Zougdidid et plusieurs autres villes et villages. Les observateurs du Congrès étaient présents dans plus de 150 lieux de vote dans le pays.

44. En dépit d'une période préélectorale controversée, marquée par des discours très durs et des actes de violence, les observateurs du Congrès ont estimé de l'avis général qu'à l'exception des quelques incidents survenus localement et d'irrégularités isolées, le scrutin s'était globalement déroulé dans le calme et de manière pacifique et que l'animosité entre les candidats était moins perceptible que l'on pouvait s'y attendre compte tenu de la campagne électorale assez vive.

45. Dans la majorité des bureaux de vote visités par les observateurs du Congrès avant l'ouverture, les commissions étaient complètes, les équipes bien préparées et bien informées sur les procédures d'ouverture ; en revanche, dans la plupart des localités, les procédures de dépouillement ont été longues et quelquefois mal gérées, notamment en raison d'une interprétation excessivement bureaucratique des règles et d'un manque d'expérience ou de compétences des présidents des commissions. Les observateurs des organisations non gouvernementales ont également signalé des problèmes dans les districts ayant une forte présence des minorités ethniques, attribuables à une connaissance insuffisante du géorgien par les membres des commissions ; ils ont par conséquent recommandé de veiller à ce que le personnel électoral connaisse suffisamment bien la langue officielle du pays pour appliquer de manière effective les règles électorales le jour du scrutin¹⁰.

46. Les observateurs des organisations non gouvernementales ont signalé des mouvements de personnes non autorisées (représentants des partis) dans les bâtiments et à proximité de certains bureaux de vote, personnes qui – toujours d'après ces observateurs – avaient été chargées de suivre l'évolution de la situation et d'informer le siège de leur parti du nombre d'électeurs ayant voté pour tel

10 Human Rights Center (HRIDC), Monitoring 2014 Local Self-Government Elections, http://www.humanrights.ge/admin/editor/uploads/pdf/inglisuri%20saboloo_1.pdf

ou tel candidat¹¹. Certaines équipes du Congrès ont également observé à quelques reprises des groupes de personnes à proximité des bâtiments où se tenaient les élections, mais cela ne créait pas une impression de vote contrôlé.

47. Les bureaux de vote étaient assez petits, notamment dans les zones rurales, et la majorité des locaux dans lesquels se sont rendues les équipes du Congrès n'étaient pas accessibles aux personnes handicapées¹². Des urnes mobiles étaient à disposition dans tous les bureaux de vote (les demandes à cet effet devaient être faites deux jours avant le jour du scrutin) ainsi que des loupes pour les personnes malvoyantes.

6. Taux de participation et résultats de l'élection

48. D'après la Commission électorale centrale (CEC), le nombre final d'électeurs aux élections locales du 15 juin 2014 s'élevait à 3 429 748, soit quelque 40 000 électeurs de moins par rapport à une annonce faite en mai 2014. Ce chiffre repose sur les données fournies à la CEC par l'Agence de développement des services publics. Le taux de participation était de 43,31 % (1 485 372 personnes ont participé aux élections).

49. Le taux de participation le plus élevé a été observé dans la région de Racha-Lechkhumi (61,2 %), tandis que le plus faible a été enregistré à Tbilissi avec 37,3 %. S'agissant des districts, Aspindza a pris la première place avec un taux de participation de 68,95 %, et Koutaïssi la dernière avec 30,67 %.

50. Pour la première fois dans l'histoire de la Géorgie, la CEC a publié des informations spécifiques sur la participation des femmes aux élections. Les données recueillies par la CEC montrent que les femmes se sont davantage rendues aux urnes que les hommes puisqu'elles représentaient 50,2 % du nombre total de votants (745 615). La capitale Tbilissi était particulièrement concernée avec un taux de participation de l'électorat féminin de 55,94 %. A Akhalkalaki, 56,29 % des votants étaient des femmes.

51. Par décision de la CEC, de nouvelles élections au scrutin majoritaire ont été organisées dans quatorze bureaux de vote de neuf districts électoraux du pays le 29 juin 2014. Le Congrès n'a pas observé cette répétition des élections mais prend note des conclusions de l'administration électorale géorgienne selon lesquelles ce scrutin s'est déroulé dans un environnement globalement pacifique, sans violations majeures (il a été répondu à toutes les questions de procédure sur le site web de la CEC)¹³. Le taux de participation aux élections du 29 juin était de 36,63 % (5 112). Les électeurs se sont le plus déplacés dans les bureaux de vote de Khoni (76,69 %), Tkibouli (47,50 %) et Zougdidid (46,14 %).

7. Second tour des élections le 12 juillet 2014

52. Un second tour de scrutin a eu lieu le 12 juillet dans huit villes autonomes et treize municipalités. Le taux de participation a été inférieur à celui du premier tour, avec une moyenne de 36 %. La majorité des électeurs du second tour étaient des femmes (53,91 % du nombre total de votants, 57 % à Tbilissi).

53. La délégation du Congrès n'a pas observé le second tour de scrutin du 12 juillet mais se rallie au point de vue des organisations non gouvernementales qui ont noté que cela établissait un important précédent dans l'histoire électorale de la Géorgie, car la nécessité d'un second tour démontrait qu'un climat électoral concurrentiel s'installait dans le pays et qu'aucun parti – y compris celui au pouvoir – n'était assuré de remporter l'élection dès le premier tour. Il s'agit là d'une avancée supplémentaire vers des conditions véritablement démocratiques.

11 Idem

12 D'après le président de la Commission électorale centrale, lors de ces élections, 500 bureaux de vote étaient équipés pour les utilisateurs de fauteuils roulants ; en 2016, cet équipement sera disponible dans l'ensemble du pays.

13 CEC (Commission électorale centrale), lettre d'information, 7 juin – 7 juillet 2014

54. Le Congrès prend également note de la déclaration publiée par les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les Etats-Unis le 13 juillet 2014, selon laquelle ce second tour s'est globalement déroulé dans le calme, avec relativement peu d'infractions signalées dans les quelque 1 525 bureaux de vote¹⁴. Cette déclaration met en corrélation le climat globalement pacifique le jour du scrutin et les tensions durant la période préélectorale liées aux poursuites judiciaires engagées à l'encontre de l'ancien maire de Tbilissi Gigi Ougoulava et appelle le gouvernement à faire respecter les normes les plus strictes en matière de garanties procédurales ainsi que l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport à toute influence politique.

55. D'après l'Association des jeunes avocats géorgiens (GYLA), lors du second tour de scrutin à Tbilissi et en région, des représentants de candidats ont été vus à proximité des bureaux de vote, où ils comptabilisaient le nombre d'électeurs qui se présentaient. D'après les observateurs, ces personnes auraient également organisé le transport des électeurs. La GYLA fait remarquer que la comptabilisation des électeurs n'est pas interdite par la loi en tant que telle, mais qu'elle pourrait constituer une forme de contrôle indirect de la volonté des électeurs. Dans son communiqué de presse du 13 juillet 2014, la GYLA exprime l'espoir que des amendements législatifs adéquats seront présentés pour résoudre cette question avant les prochaines élections.

7. Conclusions

56. Dans l'ensemble, ces élections locales ont été bien conduites, préparées de manière professionnelle sur le plan technique, notamment par la Commission électorale centrale, et le vote s'est déroulé dans un climat globalement calme et pacifique en dépit d'une période préélectorale marquée par des discours agressifs et des actions violentes ainsi que par quelques irrégularités isolées et incidents survenus localement le jour du scrutin.

57. Du fait de la décision du gouvernement d'établir un seuil de 50 % des votes plus une voix pour l'élection au suffrage direct des maires et *gamgebeli* dans l'ensemble du pays, les chefs des organes exécutifs locaux ont été élus par la majorité des citoyens qui ont utilisé leur droit de vote, ce qui concourt au renforcement de la démocratie sur le terrain et à la responsabilité des élus locaux en Géorgie. La nécessité d'organiser un second tour de scrutin le 12 juillet 2014 dans huit villes autonomes et treize municipalités montre qu'un environnement électoral concurrentiel se met en place dans le pays, contribuant à un système démocratique de pouvoirs et contre-pouvoirs.

58. Des améliorations ont été apportées depuis les recommandations du Congrès de 2010, notamment en ce qui concerne les activités de sensibilisation et la prévention de l'utilisation abusive des ressources administratives à des fins de campagne ainsi que le processus de contrôle des finances des partis et des campagnes pour une transparence accrue. En outre, les candidats avaient un accès libre aux médias ; les électeurs, en particulier les employés du service public, ont pu exprimer leur suffrage sans pression et il n'y a eu quasiment aucune entrave aux activités des journalistes. Quelques signes – quoique encore insuffisants – d'une participation accrue des femmes aux processus électoraux ont pu être observés. En outre, un bilan positif peut être tiré du programme du gouvernement visant à éviter les doublons sur les listes électorales et à empêcher la fraude (projet « un électeur, une voix »).

59. Cela dit, la délégation du Congrès a recensé un certain nombre de domaines dans lesquels des progrès peuvent encore être faits, et notamment :

- la composition des commissions électorales de bureau de vote et de district afin de garantir une représentation plus équitable des partis au pouvoir et de l'opposition en leur sein, ainsi qu'une plus grande diversité à leur tête ;
- la possibilité pour les candidats indépendants de se présenter aux élections, en accordant aux groupes d'initiative le droit de désigner des candidats à l'élection des maires/*gamgebeli* ;
- le rôle d'instauration de la confiance et l'efficacité de la Task force interagences pour des élections libres et équitables (TFIA) ;
- la formation des membres des commissions électorales de bureau de vote et de district, notamment en ce qui concerne les procédures de décompte des voix.

¹⁴ Dans une mission d'observation jointe, 56 équipes d'observateurs des ambassades des Etats-Unis, du Royaume-Uni et des Pays-Bas se sont déplacées dans 10 circonscriptions électorales et ont visité plus de 300 bureaux de vote.

60. En outre, il est possible de réviser certaines dispositions légales, parmi lesquelles les conditions de résidence pour être éligible au niveau local, l'égalité des voix et les procédures de censure à l'encontre des maires et des *gamgebeli* élus au suffrage direct. Il sera intéressant d'observer, au lendemain de ces élections, comment les autorités géorgiennes procéderont pour empêcher une suspension massive des fonctionnaires territoriaux et quelles politiques elles mettront en œuvre pour éviter les discours agressifs et les actes violents au cours des futures campagnes électorales.

ANNEXE I

PROGRAMME 11-16 JUIN 2014

Délégation du Congrès

Membres du Congrès

M. Jos WIENEN	PPE-CCE, L, Pays-Bas, Chef de la délégation et Rapporteur
Mme Gaye DOGANOGLU	PPE-CCE, L, Turquie
Mme Pearl PEDERGNANA	SOC, L, Suisse
Mme Anna-Maria MAGYAR	PPE-CCE, R, Hongrie
M. Gintautas GEGUZINSKAS	PPE-CCE, R, Lituanie
M. Emin YERITSYAN	PPE-CCE, L, Arménie
Ms Dusica DAVIDOVIC	SOC, R, Serbie
M. Jean-Pierre LIOUVILLE	SOC, R, France
M. Svetozar PUDARIC	SOC, R, Bosnie-Herzégovine
M. Artan SHKEMBI	SOC, L, Albanie
M. Stewart DICKSON	GILD, R, Royaume-Uni
M. Leo AADEL	GILD, R, Estonie
Mme Fleur BUTLER	CRE, L, Royaume-Uni
Mme Line VENNESLAND	CRE, L, Norvège

Membres du Comité des Régions de l'Union européenne

Mr Jacek PROTAS	PPE, Pologne
Mr Andris JAUNSLEINIS	ALDE, Lettonie
Mr Jerzy ZAJAKALA	EA, Pologne
Mr Adam BANASZAK	ECR, Pologne
Mr Neil SWANNICK	PES, Royaume-Uni
Ms Céline CHATEAU	Secrétariat du Comité des Régions

Secrétariat du Congrès

Mme Renate ZIKMUND	Chef de la Division d'observation des élections locales et régionales
Mme Carol-Anne HUGHES	Assistante, Observation des élections locales et régionales

Arrivée de la délégation du Congrès: 11 juin 2014

Judi 12 juin 2014

10:00 – 10:30	Accueil de la délégation et séance d'information sur le programme de la journée, Renate ZIKMUND, chef de la Division de l'observation des élections du Congrès
10:30 – 11:30	Séance d'information avec les représentants du corps diplomatique à Tbilissi (cercle élargi, en fonction des pays représentés au sein de la délégation : France M. l'Ambassadeur Renaud SALINS Pologne M. l'Ambassadeur Andrzej CIESZKOWSKI, Union européenne M. l'Ambassadeur Philip DIMITROV Pays-Bas M. l'Ambassadeur Hans HORBACH

- | | | |
|--|-------------|--|
| | Etats-Unis | M. l'Ambassadeur Richard NORLAND |
| | Turquie | M. l'Ambassadeur Levent GUMRUKCU |
| | Royaume-Uni | Mme l'officier politique Claire SCARRATT & Sophiko KATSARAVA |
- 11:30 – 12:45 Séance d'information avec les ONG du pays :
- | | |
|---------------------|---|
| ISFED | Nino LOMJARIA |
| GYLA | Kakha KOZHORIDZE |
| TI Géorgie | Eka GIGAURI |
| PMMG | Arnold STEPANIAN |
| CDD | Keti CHACHAVA |
| Human Rights Centre | Tamar AVALIANI, Chef de l'unité juridique |
- 12:45 – 14:00 Pause déjeuner (temps libre)
- 14:00 – 14:30 Financement des partis : séance d'information avec la Cour des comptes – Zurab Aznaurashvili, directeur du service du contrôle financier des partis politiques
- 14:30 – 15:00 Séance d'information sur la situation en matière de décentralisation en Géorgie avec le directeur administratif de l'Association nationale des pouvoirs locaux de Géorgie (NALAG), M. David MELUA
- 15:15 – 15:45 Séance d'information sur la situation en matière de décentralisation en Géorgie avec un représentant du ministère du Développement régional et des Infrastructures de Géorgie, éventuellement le chef du Centre pour un système de gouvernance effectif et de la réforme de l'aménagement du territoire (CEGSTAR), M. Giorgi TOKLIKISHVILI
- 16:00 – 17:00 Echange de vues avec les membres de la délégation géorgienne auprès du Congrès : M. George OUGOULAVA – chef de la délégation, M. Mamuka ABULADZE – chef adjoint de la délégation et membre du *sakrebulo* de Roustavi, Mme Sevdia UGREKHELIDZE et M. George TKEMALADZE – membre du *sakrebulo* de Tbilissi
- 17:00 – 17:45 Séance d'information avec les représentants des ONG internationales :
- | | |
|------|---------------|
| NDI | Luis NAVARRO |
| IRI | Andrea KEERBS |
| IFES | Nermin NISIC |
- 18:00 – 19:00 Séance d'information avec les représentants des médias : Rustavi2, Imedi, Maestro et radiotélévision publique de Géorgie

Vendredi 13 juin 2014

- 08:30 – 09:00 Séance d'information sur le programme de la journée, Renate ZIKMUND, chef de la Division de l'observation des élections du Congrès
- 09:15 – 10:15: Rencontre avec la présidente de la Commission électorale centrale de Géorgie (CEC), Mme Tamar ZHVANIA
- 10:30 – 11:00: Rencontre avec la ministre de la Justice et présidente de la TFIA (task force interagences pour des élections libres et équitables), Mme Tea TSULUKIANI, et le vice-ministre, Gocha LORTKIPANIDZE ainsi que le président de l'agence de développement des services de l'Etat, Ioseb BAGHATURIA
- 11:15 – 11:40 Séance d'information avec la responsable du projet de surveillance des médias du PNUD Elene ALADACHVILI
- 11:45 – 12:45: Temps libre

- 13:00 – 14:15: Pause-déjeuner
- 14:30 – 15:15: Séance d'information avec le candidat à l'élection du maire de Tbilissi, représentant la coalition au pouvoir « Rêve géorgien », Davit NARMANIA, et le porte-parole de la campagne Giorgi GEGECHKORI
- 15:30 – 16:15: Séance d'information avec le candidat à l'élection du maire de Tbilissi, représentant le parti d'opposition UNM, Nikoloz MELIA, et le député de l'UNM Giorgi KANDELAKI
- 16:30 – 17:15: Séance d'information avec le candidat à l'élection du maire de Tbilissi, représentant le bloc électoral Mouvement démocratique uni de Géorgie et mouvement démocratique chrétien
- 17:30 – 18:15: Séance d'information avec le candidat à l'élection du maire de Tbilissi, du bloc électoral Nouvelle Droite et Géorgie libre, Kakha KUKAVA

Samedi 14 juin 2014

- 07:45 env. Déploiement de l'équipe vers Batoumi, départ vers l'aéroport (départ du vol à 09h30)
- 10:00 – 11:00: Briefing interne avec les chauffeurs et interprètes pour le jour du scrutin
- 14:00 env. Déploiement des équipes vers Koutaïssi, départ en voiture
- 15:00 – 17:00: Séances d'information avec les ONG en régions

Dimanche 15 juin 2014

- 07:30 env. Déploiement des équipes à partir de Tbilissi
- 23:00 env. Séance d'information à l'Hôtel Marriott Courtyard, Tbilissi

Lundi 16 juin 2014

Différents horaires **Départ de la délégation du Congrès**

- 11:30 – 12:30: Conférence de presse du Congrès et présentation des conclusions préliminaires

ANNEXE II**Déploiement des équipes**

	Equipe	Langue	Circonscriptions électorales observées
1	Jos WIENEN Renate ZIKMUND	EN	GORI
2	Leo AADEL Emin YERITSYAN	EN	DMANISI , TSALKA
3	Celine CHATEAU Jean-Pierre LIOUVILLE	FR	KUTAISI
4	Pearl PEDERGNANA Gintautas GEGUZINSKAS	EN	KUTAISI, ZUGDIDI
5	Doreen HUDDART Jacek PROTAS	EN	TELAVI, KAKHETI
6	Fleur BUTLER Adam BANASZAK	EN	NINOTSMINDA, AKHALKALAKI
7	Svetozar PUDARIC Dusica DAVIDOVIC	EN	TBILISSI
8	Neil SWANNICK Line VENNESLAND	EN	BATUMI, dépouillement des voix TBILISSI
9	Artan SHKEMBI Anna MAGYAR	EN	TBILISSI
10	Gaye DOGANOGLU Stewart DICKSON	EN	MARNEULI, BOLNISI, TETRI TSKARO
11	Carol-Anne HUGHES Jerzy ZAJAKALA	EN	RUSTAVI, GARDABANI

ANNEXE III

Communiqués de presse

Déclaration par les rapporteurs du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Géorgie

Communiqué de presse - CG025(2014)

Strasbourg 6 juin 2014 - Les rapporteurs du Congrès sur la démocratie locale et régionale en Géorgie, Nigel Mermagen (Royaume-Uni, GILD) et Helena Pihlajasaari (Finlande, SOC) ont réagi à l'information reçue sur la tenue d'élections "législatives" dans la région de Tskhinvali / Ossétie du Sud (Géorgie) le 8 Juin 2014.

« Nous rappelons que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe reconnaît la Géorgie en tant qu'État unitaire doté de structures locales et régionales. Nous tenons à souligner le manque de légitimité de la tenue de l'élection du 8 Juin dans la région de Tskhinvali et exprimons notre soutien aux autorités géorgiennes pour le maintien de l'intégrité territoriale de la Géorgie ».

Nous rappelons aussi que le Congrès a apporté, à plusieurs reprises, un soutien sans faille aux autorités nationales en ce qui concerne l'intégrité territoriale des Etats membres du Conseil de l'Europe.

Le Congrès a déjà été invité par les autorités géorgiennes à observer les élections locales qui auront lieu le 15 Juin 2014 en Géorgie. Une mission d'observation pré-électorale a été effectuée les 28 et 29 mai pour évaluer la préparation de ces élections. Une délégation sera déployée dans le pays du 11 au 16 juin afin d'observer le scrutin.

Observation des élections locales en Géorgie par une délégation du Congrès

Communiqué de presse - CG026(2014)

Strasbourg, 11 juin 2014 – Une délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux observera les élections locales de Géorgie prévues le 15 juin 2014. Conduite par Jos Wiene (Pays-Bas, PPE/CCE), la délégation comprendra 22 membres, y compris des représentants du Comité des Régions de l'UE.

Une visite préélectorale a été effectuée les 28 et 29 mai 2014 pour évaluer les conditions de la campagne et l'état de la préparation des élections. Dans la perspective du jour de l'élection, le chef de la délégation du Congrès Jos Wiene a encouragé les autorités géorgiennes à faire leur possible pour que la campagne soit équitable et se déroule dans un contexte pacifique et démocratique jusqu'au 15 juin, jour du scrutin. « J'ai pris note de l'engagement des autorités à garantir la tenue d'élections locales conformes aux normes démocratiques les plus élevées, à condamner toute forme de violence et à garantir qu'il soit dûment donné suite à chaque cas de violation de la loi. La concurrence entre les partis politiques et les candidats lors des campagnes électorales peut donner lieu à des débats, mais elle ne doit jamais se caractériser par des discours ou des actes dégradants ou haineux. L'existence d'un système d'équilibre des pouvoirs est un aspect fondamental d'un paysage démocratique mûr, où le gouvernement et l'opposition ont l'un et l'autre leur rôle à jouer et doivent faire preuve de responsabilité vis-à-vis des citoyens invités à faire leur choix le jour du scrutin, » a déclaré M. Wiene.

Les 12 et 13 juin, la délégation rencontrera des représentants du gouvernement, parmi lesquels Tea Tsulukiani, ministre de la Justice et présidente de la Task-force inter-agences pour des élections libres et équitables (TFIA), et des représentants du ministère géorgien du Développement régional et des Infrastructures. La délégation rencontrera également des membres de la Commission électorale centrale de Géorgie (CEC), de l'Agence pour le développement des services de l'Etat et de la Cour des comptes.

Des échanges de vues sont aussi prévus avec les candidats à la mairie de Tbilissi, les membres de la délégation géorgienne auprès du Congrès et des représentants de NALAG, l'association des collectivités locales de Géorgie.

Enfin, la délégation rencontrera des représentants de la communauté diplomatique, de la société civile et des médias.

Le 14 juin, la délégation sera déployée dans différentes régions du pays pour rencontrer des représentants d'ONG locales et des observateurs de long terme en vue de l'observation du scrutin le 15 juin.

Elections locales en Géorgie: Le Congrès du Conseil de l'Europe appelle à la tolérance zéro à l'encontre des violences électorales dans la perspective du second tour

Communiqué de presse - CG027(2014)

Tbilissi, 16 juin 2014. - "Nous sommes tous heureux de pouvoir déclarer que, dans l'ensemble - malgré les informations que nous avons reçues sur des incidents qui se sont produits localement et quelques irrégularités isolées - les élections d'hier se sont déroulées dans le calme et de manière pacifique. Après une campagne très controversée, marquée par des tensions, des déclarations très dures et des actions violentes, ce résultat n'était pas acquis d'avance" a déclaré Jos Wienen (Pays-Bas, PPE/CCE), Chef de la délégation du Congrès chargée d'observer les élections locales en Géorgie lors d'une conférence de presse à Tbilissi aujourd'hui.

Le 15 juin, onze équipes d'observation du Congrès étaient déployées dans différentes régions de Géorgie et ont visité plus de 150 bureaux de vote. La délégation comprenait 22 membres de 15 pays européens représentant le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et le Comité des Régions de l'UE.

Lors de la Conférence de presse pour présenter les conclusions préliminaires de la mission le 16 juin, M. Wienen a souligné les progrès supplémentaires effectués en ce qui concerne les aspects techniques de l'organisation des élections en Géorgie et a félicité la Commission électorale centrale pour cette performance professionnelle dans un contexte très difficile.

"Il faudrait toutefois apporter quelques modifications supplémentaires à la législation électorale. Ainsi, le nouveau système continue de donner un avantage aux forces sortantes, et n'est pas favorable aux petits partis et aux candidats indépendants. Cela se vérifie notamment dans sa composition actuelle des commissions électorales. Nous pensons qu'il est également nécessaire de réexaminer les procédures de dépouillement", a ajouté M Wienen.

« En outre, nous avons appris que des candidats des partis d'opposition se sont retirés de listes de partis pour le scrutin proportionnel parce qu'ils auraient subi des pressions. Nous prions instamment les autorités géorgiennes de veiller à ce que ces incidents fassent l'objet d'enquêtes judiciaires efficaces et transparentes. Il en va de même pour les violences commises avant les élections, et même hier », a-t-il souligné.

« Dès lors, dans la perspective de l'organisation du deuxième tour dans plusieurs villes, et en particulier dans la capitale Tbilissi, la tolérance zéro doit être de mise à l'encontre des violences électorales et des déclarations dégradantes ou inspirées par la haine. J'appelle tous les acteurs du monde politique à contribuer à l'adoption d'une telle ligne de conduite », a ajouté le chef de la délégation du Congrès.

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

Unité de planification, coordination et communication institutionnelle

Tel: +33 (0)3 90 21 48 95

Fax: +33 (0)3 88 41 27 51

congress.com@coe.int

www.coe.int/congress