



Strasbourg, le 13 octobre 2026

CDL-AD(2026)027

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

GÉORGIE

AVIS

SUR

LES AMENDEMENTS DU 16 OCTOBRE 2025
À LA LOI ORGANIQUE RELATIVE
AUX ASSOCIATIONS POLITIQUES DE CITOYENS,
À L'ARTICLE 381 DU CODE PÉNAL
ET
À LA LÉGISLATION CONNEXE
(CONSÉQUENCES JURIDIQUES POUR LES PERSONNES
ASSOCIÉES À DES PARTIS POLITIQUES INTERDITS)

Approuvé par le Conseil des élections démocratiques à sa
88^e réunion (Venise, 8 octobre 2026)
Adopté par la Commission de Venise
à sa 148^e session plénière
(Venise, 9-10 octobre 2026)

Sur la base des observations de

Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, Tchéquie)
M. Srdjan DARMANOVIĆ (ancien membre, expert, Monténégro)
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire)

Ce document a été traduit de sa langue originale à l'aide d'un service de traduction automatique et vérifié par un relecteur humain au Secrétariat de la Commission de Venise. Malgré tous les efforts déployés pour assurer l'exactitude de la traduction, aucune garantie n'est donnée quant à son exhaustivité ou à son exactitude. En cas de divergence ou de différence d'interprétation, la version originale fait foi

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et champ d'application de l'avis	3
III.	Cadre juridique national et international	7
IV.	Analyse	7
A.	Aspects procéduraux	7
B.	Aspects de fond	8
1.	Restrictions imposées aux particuliers	9
a.	Aperçu des modifications	9
b.	Droits fondamentaux concernés	10
c.	Légalité, légitimité et proportionnalité	13
2.	Amendes infligées aux partis politiques	18
3.	Questions constitutionnelles	20
V.	Conclusion	21

I. Introduction

1. Par courrier du 19 décembre 2025, Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, présidente de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a sollicité un avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe concernant les amendements du 16 octobre 2025 à la Loi Organique relative aux associations politiques de citoyens, à l'article 381 du code pénal et à la législation connexe (conséquences juridiques pour les personnes associées à des partis politiques interdits) (voir les amendements aux lois concernées figurant dans le document [CDL-REF\(2026\)001](#), accompagnés des notes explicatives ; voir également les textes intégraux des lois, qui incluent les modifications : loi organique « relative à la Cour constitutionnelle de Géorgie », [CDL-REF\(2026\)027](#) ; loi organique « relative aux associations politiques de citoyens », [CDL-REF\(2026\)028](#) ; code électoral, [CDL-REF\(2026\)029](#)¹).

2. Mme Veronika Bílková, M. Srdjan Darmanović et M. Kaarlo Tuori ont fait office de rapporteurs pour le présent avis.

3. Le 16 septembre 2026, les rapporteurs, assistés de M. Michael Janssen et de Mme Carmen Morte-Gomez du Secrétariat de la Commission de Venise, ont tenu des réunions en ligne avec des représentants de différents groupes politiques, ainsi qu'avec des membres de plusieurs organisations de la société civile et des interlocuteurs internationaux. Les représentants du gouvernement et de la majorité parlementaire ont refusé de rencontrer la délégation de la Commission de Venise. La Commission remercie le Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi pour l'excellente organisation de ces réunions.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise des modifications législatives. Il se peut que cette traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 16 septembre 2026. Le projet d'avis a été approuvé par le Conseil pour les élections démocratiques lors de sa 88^e réunion du 8 octobre 2026 et il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 148^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2026).

II. Contexte et champ d'application de l'avis

6. À la suite des élections législatives qui se sont tenues en Géorgie le 26 octobre 2024², l'opposition géorgienne, ainsi que le président géorgien de l'époque, ont refusé de reconnaître les résultats de ces élections, invoquant des fraudes électorales généralisées, notamment par le biais d'intimidations à l'encontre des électeurs et de violations du secret du vote. Les quatre partis d'opposition ayant franchi le seuil d'entrée au Parlement ont annoncé qu'ils ne siègeraient pas. Trois de ces partis d'opposition, à savoir la « Coalition pour le changement », le « Mouvement national uni » (UNM) et « Géorgie forte » (Lelo), ont demandé à la Commission électorale centrale (CEC) d'annuler leur liste électorale et ont sollicité du Parlement l'invalidation de leurs mandats. Le quatrième grand parti d'opposition, « Pour la Géorgie », s'était initialement joint au boycott, mais le 28 octobre 2025, ses 12 élus ont pris leurs fonctions. Les élections de 2024 étaient les premières depuis que la Géorgie a obtenu

¹ Il convient de noter que le document de référence susmentionné contient le nouveau Code électoral adopté par le Parlement géorgien le 17 décembre 2025. Les modifications apportées à l'ancien Code électoral, adoptées le 16 octobre 2025 et qui font l'objet du présent avis, ont été intégrées dans le nouveau Code, mais la numérotation des articles a changé. Les dispositions pertinentes figurent aux articles 130, paragraphe 4, point d), 132, 150, paragraphe 4, 152, paragraphe 6, point d), 155, 167 et 172, paragraphe 12, point e), du nouveau code.

² Voir par exemple l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, [Doc. 16104](#), Rapport intitulé « Contestation, pour des motifs de fond, des lettres de créance, non encore ratifiées, de la délégation parlementaire de la Géorgie », paragraphe 8.

le statut de candidat à l'UE en décembre 2023, bien que l'adhésion ait été en pratique interrompue par l'UE depuis juin 2024 en raison d'un recul démocratique³.

7. Le 13 mai 2025, le Parlement géorgien a adopté en lecture finale un ensemble de textes législatifs modifiant la loi organique « relative aux associations politiques de citoyens »⁴ et la loi organique « relative à l' e la Cour constitutionnelle de Géorgie »⁵. Ces modifications ont élargi les pouvoirs de la Cour constitutionnelle en matière d'interdiction des partis politiques. Conformément à l'article 36 modifié de la loi sur les associations politiques de citoyens, la Cour peut interdire un parti politique « dont l'objectif est de renverser ou de modifier par la violence l'ordre constitutionnel de la Géorgie, d'empiéter sur l'indépendance du pays, de violer son intégrité territoriale, ou qui se livre à de la propagande en faveur de la guerre ou de la violence, incite à des conflits nationaux, ethniques, religieux ou sociaux, ou crée ou a créé une formation armée » (paragraphe 1), ainsi qu'un parti politique « dont l'objet déclaré et/ou la nature de ses activités (y compris son personnel et/ou la composition de la liste électorale soumise à la commission électorale compétente) reproduisent pour l'essentiel l'objet déclaré et/ou la nature des activités (y compris son personnel) du parti interdit par la Cour constitutionnelle de Géorgie en vertu du paragraphe 1 du présent article » (paragraphe 2). Ces modifications ont en outre instauré des procédures accélérées, obligeant la Cour constitutionnelle à statuer dans un délai de neuf mois à compter du dépôt d'une plainte, ou dans un délai de 14 jours en cas d'interdiction fondée sur l'article 36, paragraphe 2, de la loi sur les associations politiques de citoyens⁶.

8. Dans des déclarations publiques précédant l'adoption de ces amendements législatifs, le chef de la majorité parlementaire, Mamuka Mdinaradze, a accusé certains partis d'opposition d'agir contre l'État géorgien et a fait valoir que les partis prétendent similaires au Mouvement national uni, qualifiés de « collectif UNM », devaient être exclus de la vie politique, annonçant son intention de demander leur interdiction peu après les élections locales prévues le 4 octobre 2025⁷. Le Premier ministre du Rêve géorgien, Irakli Kobakhidze, a déclaré à la chaîne publique géorgienne le 15 octobre 2025 que le recours envisagé devant la Cour constitutionnelle viserait en fin de compte « jusqu'à dix partis, y compris des petits partis »⁸. Ces amendements ont été vivement critiqués par les acteurs de l'opposition et les organisations de la société civile, notamment le Centre pour la justice sociale⁹, qui les ont qualifiés de motivés par des considérations politiques, élargissant de manière excessive les motifs d'interdiction des partis politiques, et problématiques au regard du manque d'indépendance perçue de la Cour constitutionnelle.

9. Le 16 octobre 2025, le Parlement a adopté un autre paquet législatif, qui fait l'objet du présent avis, modifiant la loi organique « sur les associations politiques de citoyens »¹⁰, la loi

³ Voir https://enlargement.ec.europa.eu/countries/georgia_en?prefLang=fr&etrans=fr. En décembre 2024, le Conseil européen a regretté la décision du gouvernement géorgien de suspendre le processus d'adhésion à l'UE jusqu'en 2028.

⁴ Loi portant modification de la loi organique de Géorgie « relative aux associations politiques de citoyens », 553-IIMS-XIMP, 13 mai 2025.

⁵ Loi portant modification de la loi organique de Géorgie « relative à la Cour constitutionnelle de Géorgie », 554-IIMC-XIMFI, 13 mai 2025.

⁶ Article 22, paragraphe 4² de la loi sur la Cour constitutionnelle de Géorgie.

⁷ Voir « *Le Parlement géorgien adopte des amendements ouvrant la voie à l'interdiction des partis d'opposition* », disponible en ligne à l'adresse <https://civil.ge/archives/681064>.

⁸ Voir « *Le Parlement géorgien adopte une loi étendant l'interdiction des partis aux particuliers* », disponible en ligne à l'adresse <https://civil.ge/archives/706643>. Selon M. Kobakhidze, le critère était le suivant : « Quiconque s'est livré de manière continue à des actes de sabotage contre l'État aux côtés de ce parti sanguinaire [c'est-à-dire l'UNM] ou de cette force sera, bien entendu, également concerné par ce recours. »

⁹ Centre pour la justice sociale, *Évaluation critique du projet de loi sur l'interdiction des partis politiques*, 15 avril 2025, disponible en ligne à l'adresse <https://socialjustice.org.ge/en/products/partiebis-akrdzalvis-kanonproektis-kritikluli-shefaseba>.

¹⁰ Loi portant modification de la loi organique de Géorgie « relative aux associations politiques de citoyens », 989-IVMS-XIMP, 16 octobre 2025.

organique « sur la Cour constitutionnelle de Géorgie »¹¹ ainsi que le Code électoral¹² et le Code pénal de Géorgie¹³. En vertu des modifications apportées à l'article 23 de la loi sur la Cour constitutionnelle de Géorgie, l'annulation de l'enregistrement d'un parti politique par la Cour constitutionnelle peut – sur demande expresse du requérant – entraîner des interdictions à l'encontre des personnes « associées » à ce parti de fonder, de diriger ou d'adhérer à des partis politiques, d'exercer des fonctions au sein des organes exécutifs ou de contrôle d'un parti, d'occuper des fonctions publiques ou politiques, ou de diriger des institutions constitutionnelles. Ce dispositif prévoit également la cessation des mandats parlementaires et de représentation, ainsi que la radiation des listes électorales des partis, à la demande du requérant dans le cadre d'un recours constitutionnel. Les modifications correspondantes apportées à la loi sur les associations politiques de citoyens et au Code électoral habilitent les autorités à refuser l'enregistrement d'un parti ou à exclure des personnes de la participation aux élections lorsque ces individus sont impliqués ; par ailleurs, un amendement connexe au Code pénal prévoit des amendes pour les partis qui ne se conforment pas aux décisions de la Cour constitutionnelle ou qui en entravent l'exécution.

10. Le paquet législatif du 16 octobre 2025 a suscité de vives critiques de la part d'organisations de la société civile – telles que l'Association des jeunes avocats géorgiens¹⁴ et Transparency International Géorgie¹⁵, – qui ont fait valoir que l'élargissement des interdictions visant les personnes « associées » à des partis interdits manquait de fondement constitutionnel clair, était incompatible avec les protections constitutionnelles du pluralisme politique et les garanties d'un procès équitable, et permettait l'exclusion arbitraire d'acteurs politiques de la vie publique¹⁶. Les partis d'opposition « Lelo/Strong Georgia » et « UNM » ont déposé des recours distincts contre le parti au pouvoir, Rêve géorgien, devant la Cour constitutionnelle, lui demandant d'apprécier la constitutionnalité de la nouvelle législation¹⁷. Dans son memorandum sur la Géorgie publié le 19 juin 2026¹⁸, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a recommandé aux autorités géorgiennes d'abroger ou de réviser en profondeur les modifications législatives affectant le droit à la liberté d'association et à la liberté d'expression, y compris les amendements à la loi organique sur l'association politique des citoyens, conformément aux articles 10 et 11 de la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH).

11. Le 28 octobre 2025, des députés de la faction du parti au pouvoir « Rêve géorgien » ont déposé un recours constitutionnel devant la Cour constitutionnelle de Géorgie afin de faire déclarer inconstitutionnelles et d'interdire les activités de trois grands partis politiques d'opposition – à savoir les trois partis susmentionnés qui continuent de boycotter le

¹¹ Loi portant modification de la loi organique de Géorgie « relative à la Cour constitutionnelle de Géorgie », 988-IVMS-XIMP, 16 octobre 2025.

¹² Loi portant modification de la loi organique de Géorgie « Code électoral de Géorgie », 990-IVMC-XIMP, 16 octobre 2025.

¹³ Loi portant modification de la loi portant modification du Code pénal de Géorgie, 991-IVMC-XIMP, 16 octobre 2025.

¹⁴ InterpressNews, *la GYLA dépose un mémoire amicus curiae auprès de la Cour constitutionnelle concernant un recours constitutionnel relatif à l'interdiction des partis*, 16 décembre 2025, disponible en ligne à l'adresse <https://www.interpressnews.ge/en/article/144650-gyla-files-amicus-curiae-brief-with-constitutional-court-regarding-constitutional-complaint-on-banning-of-parties>.

¹⁵ Transparency International – Géorgie, « *L'interdiction des partis politiques et de leurs membres finira par saper la démocratie en Géorgie* », 27 octobre 2025, disponible en ligne à l'adresse https://transparency.ge/en/blog/ban-political-parties-and-their-members-will-ultimately-undermine-democracy-georgia?utm_source=chatgpt.com

¹⁶ Voir également l'International Society for Fair Elections and Democracy (ISFED), 17 octobre 2025, « *სამართლიანი არჩევნები* » „სამართლიანი არჩევნები“ ახალ რეპრესიულ და ანტიდემოკრატიულ საკანონმდებლო ცვლილებებს აფასებს

¹⁷ Voir *Lelo*, « *L'UNM poursuit « Rêve géorgien » devant la Cour constitutionnelle* », 10 novembre 2025, disponible en ligne à l'adresse <https://civil.ge/archives/710054>

¹⁸ En ligne sur <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/georgia-council-of-europe-commissioner-calls-for-accountability-of-law-enforcement-and-expresses-concerns-regarding-mounting-restrictions-on-democratic-freedoms>

Parlement¹⁹. Selon le texte de la plainte rendu public par la Cour constitutionnelle et relayé par les médias géorgiens²⁰, les requérants ont allégué que les activités, la direction et les objectifs politiques de ces partis étaient identiques ou substantiellement similaires à ceux de forces politiques précédemment interdites et qu'ils poursuivaient des objectifs incompatibles avec l'ordre constitutionnel, notamment des tentatives visant à porter atteinte à la souveraineté de l'État et à la stabilité constitutionnelle. La requête était accompagnée des conclusions d'une commission d'enquête parlementaire temporaire chargée d'examiner les activités des autorités politiques au pouvoir entre 2003 et 2012, y compris les agissements de leurs responsables actuels et anciens. Le 20 avril 2026, les requérants ont retiré leur recours initial devant la Cour constitutionnelle, pour le remplacer par un nouveau recours demandant à la Cour constitutionnelle d'interdire le Parti fédéraliste, ainsi que les trois partis visés dans le recours initial. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a noté dans son rapport intitulé « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Géorgie »²¹ du 3 juin 2026 que cette démarche était largement considérée comme motivée par la volonté de réinitialiser le délai légal de neuf mois dont dispose la Cour constitutionnelle pour rendre une décision sur de tels recours. Le 21 septembre 2026, les requérants ont également inclus le parti « Pour la Géorgie » – le seul parti d'opposition actuellement représenté au Parlement – dans leur recours devant la Cour constitutionnelle. Ni le recours initial ni les nouveaux recours formés devant la Cour constitutionnelle ne comprenaient de demandes de « conséquences accessoires » à l'encontre des personnes « associées » à des partis interdits ou des partis eux-mêmes, telles qu'introduites par les modifications du 16 octobre 2025 ; à ce jour, ces modifications n'ont pas été appliquées dans la pratique.

12. Le 4 mars 2026, le Parlement a adopté des amendements à la loi sur les subventions, à la loi sur les associations politiques de citoyens et au Code pénal. Ces amendements font l'objet d'un examen parallèle dans un avis distinct de la Commission de Venise, à la demande de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe²². Entre autres, les modifications apportées à la loi sur les associations politiques de citoyens interdisent à toute personne travaillant pour un « agent étranger » d'adhérer à un parti politique ou à une « organisation ayant des objectifs politiques déclarés » pendant huit ans. En outre, le dirigeant d'un parti politique qui reçoit des financements étrangers en violation de la loi modifiée s'exposera à des poursuites pénales, les sanctions pouvant aller d'amendes et de travaux d'intérêt général à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six ans.

13. Le présent avis se limite aux modifications apportées le 16 octobre 2025 à la loi sur les associations politiques de citoyens, à l'article 381 du Code pénal et à d'autres lois connexes (à savoir la loi sur la Cour constitutionnelle de Géorgie et le Code électoral), comme précisé dans la demande. Dans le même temps, la Commission de Venise considère que ces modifications s'inscrivent dans un cadre législatif plus large et étroitement interconnecté régissant l'interdiction des partis politiques et les conséquences juridiques qui en découlent, comme décrit ci-dessus. Les modifications d'octobre s'appuient directement sur des changements antérieurs adoptés en mai 2025. Par conséquent, une évaluation pertinente des modifications d'octobre 2025 nécessite de prendre en compte l'impact cumulatif et systémique de l'ensemble du cadre législatif. Cela dit, le présent avis ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique régissant les partis politiques et les élections en

¹⁹ Felix Light, « [Le parti au pouvoir en Géorgie va demander au tribunal d'interdire les trois principaux partis d'opposition](#) », *Reuters*, 28 octobre 2025.

²⁰ Georgia Today, « *La Cour constitutionnelle rend publique une requête visant à interdire trois partis politiques* », 4 novembre 2025, disponible en ligne à l'adresse <https://georgiatoday.ge/constitutional-court-publishes-lawsuit-to-ban-three-political-parties/>

²¹ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, [Doc. 16420](#), Rapport sur « Le fonctionnement des institutions démocratiques en Géorgie », 3 juin 2026, paragraphe 16.

²² Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2026\)026](#), Avis sur les amendements du 4 mars 2026 à la Loi sur les subventions, à la Loi Organique relative aux associations politiques de citoyens, au code pénal et à la législation connexe.

Géorgie. De plus, l'absence de commentaires sur certaines dispositions des modifications d'octobre 2025 ne doit pas être interprétée comme une approbation de ces dispositions. L'avis se concentre sur les questions clés et met en évidence les principaux sujets de préoccupation.

III. Cadre juridique national et international

14. La Constitution géorgienne de 1995 garantit, entre autres, le principe d'égalité et de non-discrimination (article 11), le droit à la liberté d'opinion et d'expression (article 17), le droit à la liberté d'association (article 22), le droit de former un parti politique et de participer à ses activités (article 23), le droit de vote et d'éligibilité (article 24), le droit d'exercer des fonctions publiques (article 25), ainsi que le droit à un procès équitable et à une protection juridictionnelle effective (article 31). La plupart de ces droits peuvent faire l'objet de restrictions, mais uniquement dans le respect du triple critère de légalité, de légitimité et de nécessité dans une société démocratique, y compris le principe de proportionnalité.

15. En vertu de l'article 4, paragraphe 5, de la Constitution de la Géorgie, « un traité international de la Géorgie prévaut sur les actes normatifs nationaux, à moins qu'il ne soit en contradiction avec la Constitution ou l'Accord constitutionnel de la Géorgie ».

16. La Géorgie est partie au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ces deux instruments garantissent tous deux le droit à la liberté d'expression (article 19 du PIDCP, article 10 de la CEDH), le droit à la liberté d'association (article 22 du PIDCP, article 11 de la CEDH), le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques, y compris le droit de vote et d'éligibilité (article 25 du PIDCP, article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH), le droit à un procès équitable et à un recours efficace devant un tribunal indépendant et impartial (article 14 du PIDCP, articles 6 et 13 de la CEDH), ainsi que l'interdiction de la discrimination (article 26 du PIDCP, article 14 de la CEDH, Protocole n° 12 à la CEDH).

17. Parmi les normes non contraignantes pertinentes figurent le Code de bonnes pratiques en matière électorale de la Commission de Venise²³, les Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques²⁴, et la Liste de contrôle actualisée sur l'État de droit²⁵, qui fournissent des critères de référence en matière de sécurité juridique, de proportionnalité des sanctions, de réglementation des partis, de règles électorales et de séparation des pouvoirs.

IV. Analyse

A. Aspects procéduraux

18. Le paquet législatif a été adopté selon une procédure accélérée le 16 octobre 2025, en trois lectures en l'espace de trois jours seulement²⁶. Ce paquet législatif avait été présenté le 8 octobre 2025 par des membres du groupe parlementaire « Rêve géorgien », qui avaient demandé qu'il soit examiné selon la procédure législative accélérée. Le 13 octobre 2025, le Bureau du Parlement a renvoyé le projet aux commissions compétentes et a décidé qu'il serait examiné selon la procédure accélérée. La commission des questions juridiques a été désignée comme commission compétente au fond. Le Parlement a adopté le paquet en première lecture le 15 octobre 2025, puis en deuxième et troisième lectures le 16 octobre

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale.

²⁴ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition.

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La liste actualisée des critères de l'État de droit.

²⁶ Voir par exemple Transparency International Géorgie, « [L'interdiction des partis politiques et de leurs membres finira par saper la démocratie en Géorgie](#) » - Transparency International - საქართველო

2025. Le paquet législatif n'a fait l'objet d'aucun processus formel de consultation publique ni d'une large consultation des parties prenantes avant son adoption.

19. La Commission de Venise note que, conformément au règlement intérieur du Parlement géorgien, celui-ci peut examiner et adopter un projet de loi selon une procédure accélérée si – comme dans le cas présent – il s'agit simplement d'introduire des modifications législatives²⁷. Toutefois, la Commission de Venise s'inquiète du fait que cette procédure accélérée, sans aucun processus formel de consultation publique ni consultation approfondie des parties prenantes, ait été utilisée pour l'adoption d'un paquet législatif aussi sensible en matière de droits humains, qui a des implications directes sur les droits électoraux et le pluralisme politique, et qu'aucune justification n'ait été fournie quant à l'urgence de cette réforme.

20. La Commission de Venise a toujours estimé que toute modification fructueuse de la législation électorale devait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants : 1) une législation claire et exhaustive, conforme aux obligations et normes internationales et tenant compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption de la législation par un large consensus, à l'issue de consultations publiques approfondies avec toutes les parties prenantes concernées ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates ainsi que des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé à cet engagement. Un processus ouvert et transparent de consultation et d'élaboration de ces modifications renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général. Ces principes ont déjà été portés à l'attention des autorités géorgiennes dans des avis antérieurs ;²⁸ la Commission de Venise regrette que, comme lors des processus de réforme précédents, ils n'aient pas été suffisamment pris en compte dans le cas présent.

21. La procédure accélérée qui a été suivie n'est pas conforme à la « Liste de contrôle actualisée de l'État de droit » de la Commission de Venise²⁹, et n'a pas non plus permis d'assurer le consensus le plus large possible à l'issue de consultations publiques approfondies avec toutes les parties prenantes concernées, comme la Commission l'avait recommandé dans ses avis précédents susmentionnés sur la Géorgie. La Commission tient à réaffirmer que le cadre juridique régissant les élections et les candidats politiques doit reposer sur un consensus aussi large que possible entre toutes les parties participant à une élection et que tout doit être mis en œuvre pour instaurer cette confiance partagée dans le processus³⁰.

B. Aspects de fond

22. Les amendements du 16 octobre 2025 établissent deux catégories distinctes, bien que étroitement liées, de mesures restrictives. D'une part, elles introduisent un ensemble de restrictions visant les personnes physiques associées à un parti politique interdit, qui affectent leur capacité à mener des activités politiques ; d'autre part, elles complètent les mesures récemment introduites visant les partis politiques en tant que personnes morales – notamment leur interdiction, leur radiation et leur exclusion des processus politiques et électoraux – par une responsabilité pénale des partis politiques en lien avec les restrictions susmentionnées

²⁷ Voir l'article 117 du [règlement intérieur du Parlement de Géorgie](#).

²⁸ Voir, tout récemment, [CDL-AD\(2025\)016](#), Commission de Venise, Avis sur les amendements à la loi organique "Code électoral de Géorgie", relatifs aux élections locales, paragraphes 12 et suivants ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)023](#), Avis sur les amendements au code électoral qui abolissent les quotas de genre, paragraphes 15 et suivants ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)010](#), Avis de suivi de l'avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de Géorgie, paragraphes 8 et suivants.

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La liste actualisée des critères de l'État de droit.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)010](#), Avis de suivi de l'avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de Géorgie, paragraphe 10.

imposées aux personnes physiques. Ces deux catégories de mesures portent atteinte à l'exercice des droits politiques et doivent donc être évaluées à l'aune des normes internationales en matière de droits humains.

1. Restrictions imposées aux particuliers

a. Aperçu des modifications

23. La loi modifiée relative à la Cour constitutionnelle de Géorgie stipule que, si la Cour fait droit à un recours constitutionnel concernant un parti politique, l'annulation de l'enregistrement de ce parti peut, à la demande du requérant et sous réserve de l'approbation de la Cour, s'accompagner de mesures d'interdiction imposées aux personnes « associées » au parti interdit. Plus précisément, l'article 23, paragraphe 3, modifié de la loi dispose :

« L'acceptation d'un recours constitutionnel formé sur la question prévue à l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 19 de la présente loi entraîne l'interdiction du parti politique concerné et les conséquences accessoires suivantes :

a) la révocation de l'enregistrement du parti politique concerné ;

b) l'interdiction à la personne associée au parti politique concerné de fonder un parti politique, d'être membre d'un parti politique, d'être membre d'un organe d'un parti politique, d'occuper un poste au sein d'un parti politique, d'exercer ses droits électoraux passifs lors d'élections générales, d'acquérir les pouvoirs d'un membre d'un organe élu ou d'un élu lors d'élections générales, d'occuper un poste politico-étatique, d'occuper un poste politique et d'occuper le poste de chef d'un organe constitutionnel de Géorgie, à condition que le requérant ait demandé une telle interdiction et que cette demande ait été acceptée ;

c) l'apparition de motifs justifiant la révocation du mandat d'un député au Parlement de Géorgie élu sur proposition du parti politique concerné, à condition que le requérant ait demandé que ce député fasse l'objet d'une révocation de mandat et que cette demande ait été acceptée ;

d) la cessation du mandat d'un membre d'un autre organe représentatif élu sur proposition du parti politique concerné, à condition que le requérant en ait fait la demande et que celle-ci ait été acceptée ;

e) le retrait d'une personne de la liste électorale présentée par le parti politique concerné lors des élections législatives, à condition que le requérant en ait fait la demande et que celle-ci ait été acceptée. »

24. L'article 19, paragraphe 1, de la loi sur la Cour constitutionnelle de Géorgie, auquel renvoie l'article 23, paragraphe 3, tel que modifié, dispose :

« La Cour constitutionnelle est habilitée, sur la base d'un recours constitutionnel ou d'une saisine constitutionnelle, à examiner et à statuer sur :

[...] c) la question de la constitutionnalité de la création d'un parti politique et de son activité, ainsi que de la cessation des fonctions d'un membre d'un organe représentatif élu sur recommandation de ce parti politique ; [...] »

25. Les modifications apportées à la loi sur la Cour constitutionnelle de Géorgie prévoient également des règles de procédure. Entre autres, la Cour constitutionnelle est tenue d'identifier expressément, dans sa décision, les personnes faisant l'objet des interdictions susmentionnées (article 43, paragraphe 1, point e)), et les personnes concernées se voient accorder le droit de présenter leurs observations au cours de la procédure (article 35, paragraphe 4).

26. Les « conséquences accessoires » susmentionnées d'une interdiction de parti se reflètent également dans les modifications apportées à la loi sur les associations politiques de citoyens

et au Code électoral. Conformément au nouvel article 21, paragraphe 1, de la loi sur les associations politiques de citoyens,

« il est interdit à toute personne faisant l'objet d'une décision judiciaire prévue à l'article 23, paragraphe 3, point b), de la loi organique de Géorgie sur la Cour constitutionnelle de Géorgie de fonder un parti. Il est également interdit à cette personne d'être membre d'un parti ou d'un organe d'un parti et/ou d'occuper un poste au sein d'un parti. »

En outre, la loi modifiée interdit à ces personnes de faire des dons aux partis politiques (article 26).

27. Par ailleurs, en vertu des dispositions modifiées du Code électoral³¹, les personnes concernées ne peuvent figurer sur les listes électorales des partis (articles 130, paragraphe 4, point d), et 150, paragraphe 4), doivent être retirées des listes existantes (articles 132, 155 et 167), et ne peuvent se présenter comme candidats aux élections législatives, municipales ou à la mairie (articles 152, paragraphe 6, point d), et 172, paragraphe 12, point e)), lorsqu'une décision de la Cour constitutionnelle a été rendue à cet égard.

b. Droits fondamentaux concernés

28. Les normes internationales consacrent les droits politiques de participation, notamment à l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH³², à l'article 25.b du Pacte international relatif aux droits civils et politiques³³ (complété par l'article 2, paragraphe 1, sur l'interdiction de la discrimination), à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme³⁴ et au Document de Copenhague de l'OSCE de 1990³⁵. Dans le cas spécifique de la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le droit à des élections libres concerne le droit de vote, ainsi que son aspect passif, à savoir le droit de se présenter comme candidat à une élection³⁶. L'article 25 du PIDCP revêt une importance particulière en ce qui concerne l'éligibilité aux élections locales (et présidentielles), qui ne sont en principe pas couvertes par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH³⁷. L'article 25 du PIDCP et l'article 3 du Protocole n° 1

³¹ Il convient de noter que le document de référence susmentionné contient le nouveau Code électoral adopté par le Parlement géorgien le 17 décembre 2025. Les amendements à l'ancien Code électoral, adoptés le 16 octobre 2025 et qui font l'objet du présent avis, ont été intégrés dans le nouveau Code, mais la numérotation des articles a changé.

³² Droit à des élections libres : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans des conditions garantissant la libre expression de l'opinion du peuple dans le choix de l'assemblée législative. »

³³ Article 21 : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des distinctions mentionnées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : [...].

(b) de voter et d'être élu lors d'élections périodiques, sincères, au suffrage universel et égal, organisées au scrutin secret, garantissant la libre expression de la volonté des électeurs. »

³⁴ « 1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

2. Toute personne a le droit d'accéder, à conditions d'égalité, à la fonction publique de son pays.

3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté s'exprime par des élections périodiques et sincères, organisées au suffrage universel et égal, au scrutin secret ou par des procédures de vote libres équivalentes. »

³⁵ CSCE/OSCE, [Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE](#), 29 juin 1990, paragraphes 6-7 et 24, dans lequel les États participants de l'OSCE se sont engagés à ce que « [p]our garantir que la volonté du peuple serve de fondement à l'autorité du gouvernement, les États participants [...] respectent le droit des citoyens de se porter candidats à des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis ou d'organisations politiques, sans discrimination » (paragraphe 7.5) et que toute restriction des droits et libertés doit « être strictement proportionnée à l'objectif de la loi » (paragraphe 24).

³⁶ CourEDH, *Tănase c. Moldavie* [GC], 27 avril 2010, requête n° 7/08, paragraphe 155.

³⁷ L'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH s'applique aux droits électoraux relatifs aux parlements nationaux et aux autres « assemblées législatives ». Toutefois, selon la CourEDH, le terme « assemblée législative » ne désigne pas nécessairement le seul parlement national ; les conseils municipaux, les conseils de district et les assemblées régionales peuvent relever de l'article 3 du Protocole n° 1 s'ils exercent « des pouvoirs législatifs primaires

à la CEDH consacrent le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leurs droits électoraux³⁸. Dans la jurisprudence de la CourEDH, les restrictions aux droits électoraux locaux ont été examinées au regard de la clause anti-discrimination de l'article 1er du Protocole n° 12, qui prévoit une interdiction générale de la discrimination, non limitée aux seuls droits consacrés par la Convention³⁹. Cet article interdit toute discrimination dans la jouissance de tout droit prévu par la loi, pour quelque motif que ce soit, y compris les opinions politiques ou autres. Dans son Observation générale sur l'article 25 du PIDCP, le Comité des Nations unies (CDH) souligne que toute restriction au droit de se présenter aux élections doit être justifiée par des critères objectifs et raisonnables et que les personnes qui sont par ailleurs éligibles ne doivent pas être exclues par des exigences déraisonnables ou discriminatoires telles que le niveau d'études, le lieu de résidence ou l'ascendance, ni en raison de leur affiliation politique⁴⁰. L'Observation générale souligne en outre que les opinions politiques ne peuvent servir de motif pour priver quiconque du droit de se présenter aux élections⁴¹.

29. Comme la Commission de Venise l'a souligné à plusieurs reprises⁴², l'interdiction des partis politiques en tant qu'entités collectives, bien que peu fréquente dans les démocraties, est un sujet relativement bien connu et presque tous les systèmes démocratiques reconnaissent et réglementent une forme d'interdiction des partis politiques perçus comme une menace pour le système démocratique⁴³. La Commission de Venise a également été sollicitée à plusieurs reprises par le passé pour évaluer des législations prévoyant l'inéligibilité en cas d'infractions électorales et pénales. La Commission a estimé que le retrait du droit d'exercer une fonction de représentant en raison d'une condamnation pénale pour des infractions graves devait être considéré comme un moyen de préserver la démocratie et la confiance des électeurs en celle-ci⁴⁴. L'affaire examinée ici est toutefois différente. Les personnes concernées par les amendements n'ont été condamnées pour aucune infraction pénale, mais ont simplement été « associées » à un parti politique interdit ; de plus, elles font l'objet d'un éventail plus large de mesures portant atteinte à leurs droits électoraux et politiques.

30. Plusieurs des « conséquences accessoires » susmentionnées, introduites par les amendements du 16 octobre 2025, restreignent le droit à des élections libres consacré par

inhérents et font partie de l'assemblée législative ». Toutefois, « le pouvoir d'édicter des règlements et des arrêtés, qui est conféré aux autorités locales dans de nombreux pays, doit être distingué du pouvoir législatif », y compris au niveau régional. Voir le [Guide sur l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme](#), Droit à des élections libres.

³⁸ CourEDH, *Partija « Jaunie Demokrāti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonie* (déc.), 29 novembre 2007, requêtes n° 10547/07 et 34049/07.

³⁹ CourEDH, *Selygenenko et autres c. Ukraine*, 21 octobre 2021, requêtes n° 24919/16 et 28658/16.

⁴⁰ Nations Unies. Comité des droits de l'homme. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 août 1996. Observation générale n° 25, paragraphe 17. Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2018\)010](#), Rapport sur la limitation des mandats – Partie I – Présidents, paragraphe 66.

⁴¹ Nations Unies. Comité des droits de l'homme. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 août 1996. Observation générale n° 25, paragraphe 17.

⁴² Voir, entre autres, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)025](#), Ukraine – Avis conjoint sur le projet de loi modifiant certains actes législatifs de l'Ukraine qui restreignent la participation au pouvoir d'Etat de personnes associées à des partis politiques dont les activités sont interdites par la loi, paragraphe 16 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)031](#), République de Moldavie : Avis conjoint sur les amendements au Code électoral et autres lois connexes concernant l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, paragraphe 26.

⁴³ Cette question a été abordée par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans le document [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 106 et suivants ; Commission de Venise, [CDL-INF\(2000\)001](#), Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues. La Commission de Venise a également publié un rapport comparatif sur le sujet. Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement.

⁴⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)025](#), Mémoire *amicus curiae* destiné à la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire Berlusconi c. Italie sur les garanties procédurales minimales qu'un État doit offrir dans le cadre d'une procédure de retrait d'un mandat électif, paragraphe 11.

l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH et l'article 25 du PIDCP, plus précisément l'aspect passif du suffrage universel (le droit d'être élu) :⁴⁵ à savoir la conséquence de l'inéligibilité aux élections législatives ; l'interdiction d'accéder aux fonctions de membre d'un organe élu ou de représentant élu par le biais d'élections générales ; ainsi que la cessation du mandat de député ou de membre d'un autre organe représentatif. Comme l'a déjà souligné la Commission de Venise⁴⁶, le fait de priver des députés de leur mandat parlementaire équivaut à une ingérence dans leurs droits électoraux garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH⁴⁷. Cet article garantit non seulement le droit de l'individu de se présenter aux élections, mais aussi, une fois élu, son droit de siéger en tant que membre du Parlement⁴⁸. Le raisonnement qui sous-tend cette règle est que le droit substantiel à des élections libres protégé par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH serait une coquille vide si la protection juridique de ce droit ne s'étendait pas aux représentants élus dans l'exercice de leurs fonctions au nom des électeurs⁴⁹. De plus, priver des représentants légalement élus de leur mandat au Parlement en raison de leur affiliation politique équivaut également à une ingérence dans le choix du peuple en matière législative⁵⁰.

31. Plusieurs autres « conséquences accessoires » introduites par les amendements du 16 octobre 2025 restreignent le droit à la liberté d'association – protégé par l'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP –, à savoir l'interdiction de fonder un parti politique, d'être membre d'un parti politique ou d'un organe de celui-ci, et d'« occuper un poste au sein d'un parti politique ». Comme l'a rappelé la Commission de Venise dans ses Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques⁵¹, « le droit à la liberté d'association a été expressément étendu aux partis politiques par la CourEDH⁵². L'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP protègent le droit de s'associer au sein de partis politiques dans le cadre de la liberté générale de réunion et d'association, qui exige que chacun ait le droit de s'associer librement avec d'autres sans restrictions autres que celles prévues par la loi et nécessaires dans une société démocratique. » Parallèlement, les restrictions susmentionnées des droits politiques portent atteinte au droit à la liberté d'expression et d'opinion, protégé par l'article 10 de la CEDH et l'article 19 du PIDCP⁵³. Cela s'applique également à l'interdiction faite aux « personnes associées » de faire un don à un parti politique⁵⁴.

32. Enfin, en ce qui concerne les « conséquences accessoires » de l'interdiction d'exercer une fonction politique au sein de l'État, d'exercer une fonction politique et d'occuper le poste

⁴⁵ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.1.

⁴⁶ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)026](#) – Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les amendements à l'article 51 du Règlement de la Verkhovna Rada sur la responsabilité politique des membres du Parlement ukrainien associés à des partis politiques dont les activités ont été suspendues, paragraphe 19.

⁴⁷ L'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH relatif au « droit à des élections libres » dispose : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui garantissent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

⁴⁸ La Commission de Venise a en effet souligné que, dans le droit international relatif aux droits de l'homme, l'exercice du mandat en tant que représentant légalement élu au parlement est un corollaire du droit de se présenter aux élections. Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)029](#), Mémoire *amicus curiae* destiné à la Cour constitutionnelle d'Ukraine concernant le projet de loi n° 1027 sur la cessation anticipée du mandat d'un député, paragraphe 11.

⁴⁹ CourEDH, [Sadak et autres c. Turquie \(n° 2\)](#), requêtes n° 25144/94 et 3 autres, 11 juin 2002, paragraphe 33, et CEDH, [M. c. Royaume-Uni](#), requête n° 10316/83, 7 mars 1984. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement, paragraphes 28-29.

⁵⁰ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)029](#), Mémoire *amicus curiae* destiné à la Cour constitutionnelle d'Ukraine concernant le projet de loi n° 1027 sur la cessation anticipée du mandat d'un député, paragraphe 26.

⁵¹ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, paragraphe 78.

⁵² Voir CourEDH, [Parti communiste uni de Turquie et autres c. Turquie \[GC\]](#), requête n° 19392/92, 30 janvier 1998.

⁵³ Cf. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 79.

⁵⁴ La CourEDH a reconnu que les restrictions au financement des partis politiques peuvent porter atteinte aux droits garantis par les articles 10 et 11 de la Convention. Voir par exemple CourEDH, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde c. France*, requête n° 71251/01, 7 juin 2007.

de chef d'un organe prévu par la Constitution de la Géorgie, l'article 25, point c), du PIDCP est pertinent, car il garantit à chaque citoyen le droit « d'avoir accès, dans des conditions générales d'égalité, à la fonction publique de son pays ».

c. Légalité, légitimité et proportionnalité

33. Les droits à la liberté d'association, ainsi qu'à la liberté d'opinion et d'expression, ne sont pas absolus : ils peuvent faire l'objet de restrictions, mais uniquement conformément au triple critère de légalité, de légitimité et de nécessité dans une société démocratique, y compris la proportionnalité. En particulier, en vertu de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH, les restrictions à l'exercice du droit à la liberté d'association doivent être « nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, pour la prévention des troubles ou des infractions pénales, pour la protection de la santé ou de la morale, ou pour la protection des droits et libertés d'autrui ». En vertu de l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH, l'exercice du droit à la liberté d'expression « peut faire l'objet de formalités, de conditions, de restrictions ou de sanctions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale ou de la sécurité publique, pour la prévention des troubles ou des infractions pénales, pour la protection de la santé ou de la morale, pour la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations reçues à titre confidentiel, ou pour maintenir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »⁵⁵

34. Quant aux droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, ils ne sont pas non plus absolus, et il existe une marge pour des « limitations implicites »⁵⁶, mais la marge d'appréciation dont disposent les États dans ce domaine n'est pas illimitée. Pour se conformer aux exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, les restrictions imposées ne doivent pas restreindre le droit en question au point d'en porter atteinte à l'essence même et de le priver de son effet utile ; elles doivent répondre aux exigences de légalité, poursuivre un but légitime ; et les moyens employés ne doivent pas être disproportionnés. En particulier, ces restrictions ne doivent pas « faire obstacle à la libre expression de l'opinion du peuple dans le choix du pouvoir législatif »⁵⁷. En ce qui concerne l'exigence de la poursuite d'un but légitime, il convient de noter que l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH ne contient pas de liste de « buts légitimes » susceptibles de justifier des restrictions à l'exercice des droits qu'elle garantit. Pour être légitime, le but poursuivi par la restriction doit être compatible avec le principe de l'État de droit et les objectifs généraux de la Convention⁵⁸.

35. Premièrement, en ce qui concerne la légalité de l'ingérence, la CourEDH a jugé que les lois portant atteinte aux droits garantis par la Convention doivent être accessibles et prévisibles, en particulier lorsqu'elles confèrent une large marge d'appréciation aux autorités publiques⁵⁹. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies a également souligné que les restrictions aux droits protégés par les articles 19, 22 et 25 du PIDCP doivent être clairement définies et ne doivent pas conférer un pouvoir discrétionnaire illimité aux

⁵⁵ Des clauses de limitation similaires figurent aux articles 19 et 22 du PIDCP.

⁵⁶ Cf. CourEDH, *Selahattin Demirtaş c. Turquie* (n° 2) [GC], 22 décembre 2020, par. 388 : « La notion de « restrictions implicites » signifie que les critères traditionnels de « nécessité » ou de « besoin social impérieux » que la Cour utilise dans le cadre de ses analyses au titre des articles 8 à 11 de la Convention ne s'appliquent pas dans les affaires relatives à l'article 3 du Protocole n° 1. La Cour s'attache plutôt, dans un premier temps, à déterminer s'il y a eu traitement arbitraire ou absence de proportionnalité. Ensuite, elle examine si la restriction a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple [...] »

⁵⁷ CourEDH, *Paksas c. Lituanie* [GC], requête n° 34932/04, 6 janvier 2011, paragraphes 96-97.

⁵⁸ Entre autres, CourEDH, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], requête n° 58278/00, 16 mars 2006, paragraphe 115.

⁵⁹ CourEDH, *Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), requête n° 6538/74, arrêt du 26 avril 1979, paragraphes 49-50 ; *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998, paragraphes 46-47 ; *Refah Partisi (le Parti du bien-être) et autres c. Turquie*, requêtes n° 41340/98 et autres, arrêt (Grand Chambre), 13 février 2003, paragraphes 99-100.

autorités⁶⁰. La Commission de Venise a également insisté sur le fait que les restrictions aux droits politiques, en particulier, doivent être formulées de manière suffisamment précise et prévisible, afin de permettre aux individus d'adapter leur comportement en conséquence⁶¹.

36. À cet égard, la Commission de Venise note que, dans le cas présent, la notion de personnes « associées » à un parti politique interdit est floue et non définie. La législation ne fournit pas de critères clairs pour déterminer la nature, le degré ou la portée temporelle d'une telle association, et ne fait pas non plus de distinction entre les différentes formes d'implication, les niveaux de responsabilité ou les types de comportement. Dans ce contexte, il a été rapporté que le président de la commission des affaires juridiques du Parlement, Archil Gorduladze, a informé le Parlement le 15 octobre 2025 que les « personnes associées » seraient « des membres, des représentants du cercle dirigeant, ou bien des personnes qui, sans être représentantes du parti ni détenir de carte du parti, s'aligneraient pleinement, par leurs activités, sur les objectifs du parti ou veilleraient à ce que la politique du parti soit mise en œuvre »⁶². De l'avis de la Commission de Venise, l'absence de critères précis et prévisibles soulève de sérieuses préoccupations quant au respect du principe de sécurité juridique et risque de permettre une application trop large ou arbitraire des restrictions.

37. En outre, la portée de l'interdiction de « créer un parti politique » n'est pas claire : cela signifie-t-il que la présence d'une seule personne (« associée » à un ancien parti interdit) peut entraîner le refus d'enregistrer un nouveau parti ou l'interdiction d'un parti nouvellement créé ? Par ailleurs, la signification exacte de l'interdiction d'être membre d'un « organe de parti politique » et d'« occuper un poste au sein d'un parti politique » devrait être clarifiée dans la loi.

38. Deuxièmement, en ce qui concerne l'exigence de la poursuite d'un objectif légitime, les notes explicatives des amendements précisent que « les motifs justifiant la restriction du droit électoral passif protégé par l'article 24 de la Constitution de la Géorgie sont prévus par la Constitution elle-même. La Constitution de la Géorgie exclut certains acteurs violents des processus politiques et du système de gouvernance. Plus précisément, conformément à l'article 23, paragraphe 3, de la Constitution de la Géorgie, la création et l'activité de toute association publique ou politique sont interdites si leur objectif est de renverser ou de modifier par la violence l'ordre constitutionnel de la Géorgie, de porter atteinte à l'indépendance du pays, de violer son intégrité territoriale, de se livrer à de la propagande en faveur de la guerre ou de la violence, ou d'inciter à la haine nationale, régionale, religieuse ou sociale. En conséquence, selon l'interprétation de la Cour constitutionnelle de Géorgie, une personne ou une organisation politique peut se voir interdire l'exercice du droit électoral passif si son objectif est de renverser l'ordre constitutionnel ou de commettre l'un des actes illégaux visés au paragraphe 3 de l'article 23 de la Constitution de Géorgie. »⁶³ La Commission de Venise considère que les objectifs cités dans les notes explicatives – à savoir exclusion du processus politique et de l' du système de gouvernance certains acteurs violents qui visent à renverser ou à modifier par la violence l'ordre constitutionnel de la Géorgie, à porter atteinte à l'indépendance du pays, à violer son intégrité territoriale, à se livrer à de la propagande en faveur de la guerre ou de la violence, ou à inciter à la haine nationale, régionale, religieuse ou

⁶⁰ Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Observation générale n° 34 relative à l'article 19 du PIDCP* (CCPR/C/GC/34), paragraphes 25 et 33 ; *Observation générale n° 25 relative à l'article 25 du PIDCP* (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7), paragraphes 4, 15 et 21 ; *Kivenmaa c. Finlande*, communication n° 412/1990, paragraphe 9.2.

⁶¹ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 48.

⁶² Voir « *Le Parlement géorgien adopte une loi étendant l'interdiction des partis à des particuliers* », disponible en ligne à l'adresse <https://civil.ge/archives/706643>. Selon M. Kobakhidze, le critère était le suivant : « Quiconque a participé de manière continue à des actes de sabotage contre l'État aux côtés de ce parti sanguinaire [c'est-à-dire l'UNM] ou de cette force sera, bien entendu, également concerné par ce recours. »

⁶³ Voir la décision de la Cour constitutionnelle de Géorgie dans l'affaire : « *Citoyen géorgien Kakha Kukava c. le Parlement de Géorgie* », II-37 ; <https://constcourt.ge/ka/judicial-acts?legal=571>

sociale – pourraient être considérés, en principe, comme des objectifs légitimes au titre des articles 11 et 10 de la CEDH (les intérêts de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale et de la sécurité publique, ainsi que la prévention des troubles ou des infractions pénales). La question distincte de savoir si les amendements poursuivent effectivement l'objectif déclaré de restreindre les droits électoraux uniquement de « certains acteurs violents » dont le but est « de renverser l'ordre constitutionnel ou de commettre tout acte illégal visé au paragraphe 3 de l'article 23 de la Constitution de la Géorgie » sera examinée plus en détail ci-après.

39. Troisièmement, s'agissant de l'appréciation de la proportionnalité de l'ingérence, la Commission de Venise rappelle que – comme mentionné ci-dessus – la possibilité d'interdire des partis politiques perçus comme une menace pour le système démocratique est courante dans les Constitutions de ses États membres, mais ne peut se justifier que dans des circonstances très limitées. De même, lorsque la Constitution le prévoit, la Commission de Venise a reconnu qu'une restriction de l'éligibilité des membres de ces partis pouvait être admissible dans des situations historiques spécifiques où la démocratie devait se défendre. Ces restrictions doivent respecter des exigences strictes en matière de proportionnalité, notamment une évaluation individuelle du comportement du membre du parti et des garanties procédurales adéquates dans le cadre du processus d'évaluation⁶⁴, ainsi qu'une stricte proportionnalité entre le comportement et la nature et la gravité de la sanction, conformément à la jurisprudence de la CourEDH⁶⁵. Il convient de souligner que, dans ces affaires, la Commission a estimé que de telles restrictions pouvaient être justifiées (même si les restrictions spécifiques ont néanmoins été jugées trop larges pour être proportionnées).

40. En revanche, dans le cas présent de la Géorgie, aucun élément ne permet de conclure que les modifications du 16 octobre 2025 répondaient à une telle nécessité. De plus, la Commission de Venise note que ces modifications imposent des mesures particulièrement sévères aux personnes « associées » à un parti politique interdit, y compris, potentiellement, celles qui ne sont pas ou ne sont plus membres de ce parti. Ces mesures entraînent plusieurs restrictions des droits électoraux, telles que l'inéligibilité et la cessation du mandat de représentant élu ; en outre, elles comprennent toute une série de restrictions supplémentaires à la participation politique, telles que l'interdiction de fonder un parti politique, d'être membre d'un parti ou d'y occuper un poste, d'occuper une fonction publique à caractère politique, etc. L'effet combiné de l'exclusion de la vie politique, de la participation électorale, des fonctions publiques et des mandats de représentation constitue une atteinte particulièrement grave aux droits politiques fondamentaux – ce qui est d'autant plus préoccupant compte tenu de la motion déposée par des députés du parti au pouvoir visant à interdire cinq partis d'opposition, ce qui pourrait avoir de graves conséquences pour un très grand nombre de personnes. Les notes explicatives ne fournissent aucune justification quant à la nécessité réelle de telles mesures.

41. En outre, la plupart de ces mesures (à l'exception de la révocation du mandat et du retrait d'une liste électorale lors d'élections générales) sont regroupées au sous-paragraphe b) de l'article 23, paragraphe 3, modifié, de la loi sur la Cour constitutionnelle de Géorgie ; il ne semble pas y avoir de possibilité de restreindre uniquement certains des droits énumérés, plutôt que l'ensemble des droits mentionnés dans ce sous-paragraphe. De plus, les modifications ne prévoient pas de délais ni ne précisent si et dans quelles conditions ces restrictions peuvent faire l'objet d'un réexamen. Ces restrictions sont donc apparemment d'une durée indéterminée, ce qui revient à une interdiction à vie de toute activité politique pour

⁶⁴ Voir, *entre autres*, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)025](#), Ukraine - Avis conjoint sur le projet de loi modifiant certains actes législatifs de l'Ukraine qui restreignent la participation au pouvoir d'Etat de personnes associées à des partis politiques dont les activités sont interdites par la loi, par. 56 et suivants ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)031](#), République de Moldova - Avis conjoint sur les amendements au Code électoral et autres lois connexes concernant l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, paragraphes 59 et suivants.

⁶⁵ Voir CourEDH, [Sadak et autres c. Turquie \(n° 2\)](#), requêtes n° 25144/94 et 3 autres, 11 juin 2002, paragraphe 39.

les personnes « associées » à des partis politiques interdits. À cet égard, la Commission de Venise rappelle que, lors de l'évaluation de la proportionnalité d'une mesure générale restreignant l'exercice des droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, l'e de la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'il convenait d'accorder un poids déterminant à l'existence d'une limitation dans le temps et à la possibilité de réexaminer la nécessité de la mesure en question⁶⁶. De l'avis de la Commission de Venise, en l'espèce, la combinaison du caractère permanent et de la portée étendue des restrictions constitue un sujet de grave préoccupation.

42. En ce qui concerne la procédure devant la Cour constitutionnelle, en vertu de l'article 23, paragraphe 3, modifié, de la loi sur la Cour constitutionnelle de Géorgie, l'acceptation d'un recours constitutionnel entraînant l'interdiction du parti politique concerné donne lieu à des conséquences accessoires, « à condition que le requérant ait demandé » ces conséquences « et que sa demande ait été acceptée ». Il semble donc que, du moins en principe, ces conséquences découlent d'une décision individualisée. Toutefois, les modifications n'énoncent aucun critère susceptible de guider la décision de la Cour constitutionnelle. Une telle absence de critères entraînerait la privation des droits électoraux, parlementaires et autres droits politiques de toutes les personnes « associées » à un parti politique interdit, indépendamment de leurs activités politiques personnelles et de leur implication active dans les activités illégitimes du parti interdit. Les amendements d'octobre 2025 lient ainsi directement les conséquences juridiques pour les individus à l'interdiction d'un parti politique, sans exiger clairement une évaluation individualisée du comportement, de l'intention ou de la responsabilité de chacun. Une telle approche peut s'apparenter à des mesures collectives ou de responsabilité par association, difficiles à concilier avec les normes constitutionnelles et internationales exigeant l'individualisation de la responsabilité, en particulier lorsque des droits politiques fondamentaux sont en jeu. Au vu de ce qui précède, la Commission de Venise estime que, bien qu'accompagnées à première vue d'une certaine forme de prise de décision individualisée, les mesures en cause revêtent un caractère général.

43. Selon la jurisprudence constante et les normes de la Commission de Venise, de la CourEDH et du CDH des Nations unies, les restrictions aux droits politiques doivent reposer sur une appréciation individualisée du comportement et de la responsabilité de la personne concernée et ne peuvent être imposées automatiquement ou uniquement sur la base d'une affiliation ou d'une association présumée.

44. Plus précisément, la Commission de Venise a souligné qu'en vertu des normes internationales, l'interdiction d'un parti politique et les sanctions qui en découlent, y compris certaines sanctions à l'encontre de ses membres, peuvent être justifiées dans des circonstances limitées, sous réserve de objectifs légitimes stricts et d'exigences de proportionnalité, mais « il convient d'établir une distinction claire entre les partis politiques qui ont été interdits et dissous et les droits des individus qui militent ou ont milité au sein de ce parti politique. L'interdiction du parti ne devrait pas affecter directement les droits de toutes ces personnes. »⁶⁷

⁶⁶ La nécessité d'une telle possibilité tient au fait que l'appréciation de la question doit tenir compte du contexte historique et politique de l'État concerné ; ce contexte étant susceptible d'évoluer, notamment en ce qui concerne la perception qu'ont les électeurs des circonstances ayant conduit à l'instauration d'une telle restriction générale, la justification initiale de cette restriction peut s'estomper avec le temps. Voir CourEDH, [Avis consultatif concernant l'appréciation de la proportionnalité d'une interdiction générale pour une personne de se porter candidate à une élection après une destitution dans le cadre d'une procédure d'impeachment](#), demande n° P16-2020-002, 8 avril 2022, paragraphe 90, avec d'autres références.

⁶⁷ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)025](#), Avis conjoint sur le projet de loi modifiant certains actes législatifs de l'Ukraine qui restreignent la participation au pouvoir d'Etat de personnes associées à des partis politiques dont les activités sont interdites par la loi, paragraphe 40 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)031](#), République de Moldavie – République de Moldova - Avis conjoint sur les amendements au Code électoral et autres lois connexes concernant l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, paragraphe 44 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)048](#), République de Moldavie

45. La CourEDH a estimé que les exclusions générales ou automatiques de la vie politique ou publique, imposées sans examen du comportement personnel, de l'intention ou du degré d'implication, sont incompatibles avec les exigences de la Convention, en particulier lorsqu'elles portent atteinte à l'essence même des droits électoraux et de la liberté d'association⁶⁸. Le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a également souligné que les restrictions aux droits politiques doivent reposer sur des critères objectifs et raisonnables directement liés aux actions propres à l'individu, et a mis en garde contre les mesures qui imposent des sanctions sur la base de l'appartenance à un groupe ou d'une affiliation politique⁶⁹.

46. En ce qui concerne la cessation du mandat d'un député, la Commission de Venise rappelle également ses déclarations antérieures selon lesquelles le mandat du représentant reste personnel et ne devrait pas être inextricablement lié à l'existence d'un parti, que ce soit au sein du Parlement ou en dehors de celui-ci⁷⁰. En effet, les députés sont censés représenter le peuple et non leurs partis⁷¹. Il s'agit là d'une pierre angulaire des démocraties pluralistes : un parlementaire représente le peuple et la nation dans son ensemble, et non pas seulement une partie de celle-ci, un groupe spécifique de personnes ou une partie territoriale du pays⁷². Dans ce contexte, l'attention est également attirée sur l'article 39 de la Constitution géorgienne, qui stipule qu'« un membre du Parlement de Géorgie est le représentant de toute la Géorgie. Il jouit d'un mandat libre et ne peut être révoqué. »

47. Par ailleurs, la Commission de Venise note que la CourEDH a souligné la nécessité d'accorder des garanties procédurales suffisantes contre l'arbitraire dans le cadre de la procédure par laquelle les autorités nationales statuent sur les droits électoraux⁷³. Cela inclut le droit d'être entendu, le droit de présenter des preuves, le droit d'être représenté par un avocat, le droit à la défense, le droit à une décision suffisamment motivée, ainsi que la possibilité de contester la décision devant une instance judiciaire indépendante. Étant donné que, dans la présente affaire, l'inéligibilité, ainsi que d'autres restrictions des droits électoraux et politiques, sont décidées par la Cour constitutionnelle, il n'est pas possible de contester juridiquement ces restrictions⁷⁴, ce qui est contraire au principe d'accès à la justice, l'un des piliers de l'État de droit⁷⁵.

– Avis conjoint sur les suites données à l'avis conjoint sur les modifications apportées au Code électoral et à d'autres lois connexes concernant l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, paragraphe 36 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)049](#), Mémoire *amicus curiae* conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur l'inéligibilité de personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, paragraphe 29.

⁶⁸ CourEDH, *Ždanoka c. Lettonie*, requête n° 58278/00, arrêt (Grand Chambre), 16 mars 2006, paragraphes 115 à 122 ; *Sidabras et Džiautas c. Lituanie*, requêtes n° 55480/00 et 59330/00, arrêt du 27 juillet 2004, paragraphes 56 à 60 ; *Danilenkov et autres c. Russie*, requête n° 67336/01, arrêt du 30 juillet 2009, paragraphes 84 à 87.

⁶⁹ Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Observation générale n° 25 relative à l'article 25 du PIDCP* (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7), paragraphes 4 et 15.

⁷⁰ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)026](#) – Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les amendements à l'article 51 du Règlement de la Verkhovna Rada sur la responsabilité politique des membres du Parlement ukrainien associés à des partis politiques dont les activités ont été suspendues, paragraphe 34.

⁷¹ Commission de Venise, [CDL-INF\(2001\)11](#), Avis consolidé sur le projet de réforme constitutionnelle de l'Ukraine, p. 2.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Voir CourEDH, *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldavie*, 4 août 2020, requêtes n° [5113/15](#) et 14 autres ; *Miniscalco c. Italie*, 17 septembre 2021, requête n° [55093/13](#) ; *Galan c. Italie* (déc.), 17 juin 2021. Voir également CourEDH, *Podkolzina c. Lettonie*, 9 avril 2002, requête n° [46726/99](#), dans laquelle la Cour a déclaré que le principe de la garantie effective des droits exige que la procédure d'évaluation de l'éligibilité d'un candidat prévoit des garanties suffisantes pour empêcher toute décision arbitraire.

⁷⁴ Voir l'article 60, paragraphe 5, de la Constitution géorgienne : « Un arrêt de la Cour constitutionnelle est définitif. »

⁷⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La liste actualisée des critères de l'État de droit, II.F. Ce principe est protégé par le volet procédural de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH.

48. Enfin, la Commission de Venise s'inquiète du fait que la possibilité de mettre fin à des mandats ou de retirer des candidats des listes électorales à la demande d'un requérant dans le cadre d'une procédure constitutionnelle, combinée à des délais accélérés de jugement constitutionnel, puisse avoir un impact direct et immédiat sur la compétition électorale et le choix des électeurs. En l'absence de garanties procédurales suffisantes pour empêcher toute ingérence arbitraire ou disproportionnée dans la compétition électorale, il existe un risque que de telles mesures altèrent le paysage électoral au cours d'un processus électoral en cours ou imminent.

49. En conclusion, si certaines restrictions des droits électoraux et politiques peuvent se justifier lorsqu'elles sont nécessaires à la défense de la démocratie, rien ne permet de conclure que les modifications du 16 octobre 2025 répondaient à une telle nécessité. En outre, la Commission de Venise estime que la base juridique justifiant l'imposition de restrictions aussi sévères des droits électoraux et politiques est trop large pour être proportionnée aux objectifs cités dans les notes explicatives⁷⁶. Conformément à ses avis antérieurs, la Commission de Venise souligne que les restrictions des droits électoraux et politiques, afin d'assurer un juste équilibre entre la défense légitime de la démocratie et la protection des droits politiques individuels, doivent être limitées aux personnes ayant participé activement aux actions ayant conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité du parti et doivent être évaluées au cas par cas avec des garanties procédurales adéquates, y compris la possibilité de contester la décision⁷⁷. La Commission de Venise estime que les mesures très étendues, cumulatives et permanentes introduites par les amendements, qui manquent de précision juridique, de critères clairs pour la prise de décision par la Cour constitutionnelle ainsi que de garanties procédurales suffisantes et de voies de recours judiciaires pour les personnes concernées, sont contraires aux principes de légalité, de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH, aux articles 10 et 11 de la CEDH ainsi qu'à d'autres traités et normes internationaux dans le domaine des élections et des partis politiques, de la liberté d'association et de la liberté d'expression et d'opinion⁷⁸.

2. Amendes infligées aux partis politiques

50. En vertu des modifications du 16 octobre 2025, les restrictions imposées aux personnes « associées » à un parti politique interdit, examinées ci-dessus, ont été renforcées par des modifications simultanées apportées au Code pénal. Plus précisément, la nouvelle note 2 relative à l'article 381 du Code pénal⁷⁹ prévoit qu'« *une amende sera infligée à un parti*

⁷⁶ Voir également CourEDH, *Kiliçgedik et autres c. Turquie*, 14 décembre 2010, requêtes n° 4517/04, 4527/04, 4985/04, 4999/04, 5115/04, 5333/04, 5340/04, 5343/04, 6434/04, 10467/04 et 43956/04), paragraphe 48.

⁷⁷ Voir par exemple la Commission de Venise et le BIDDH, [CDL-AD\(2023\)031](#), République de Moldova - Avis conjoint sur les amendements au Code électoral et autres lois connexes concernant l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, paragraphe 53.

⁷⁸ Dans son [Observation générale n° 25](#), le Comité des droits de l'homme des Nations unies a estimé que les motifs de destitution des titulaires de mandats électifs devaient être établis par des lois fondées sur des critères objectifs et raisonnables et prévoyant des procédures équitables, voir paragraphe 16.

⁷⁹ L'article 381 du Code pénal relatif au « non-respect ou à l'entrave à l'exécution d'un jugement ou d'autres décisions de justice » dispose :

« 1. Le non-respect ou l'entrave à l'exécution d'un jugement définitif ou d'une autre décision judiciaire est puni d'une amende ou d'un travail d'intérêt général de cent quatre-vingts à deux cent quarante heures, ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans.

2. Le même acte commis par un représentant de l'autorité ou un fonctionnaire – est puni d'une amende ou d'un travail d'intérêt général de deux cent quarante à trois cent soixante heures, ou d'une peine d'emprisonnement de deux à quatre ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer une fonction ou d'exercer des activités pendant une durée maximale de trois ans. »

Note :

1. Une infraction à l'autorité judiciaire prévue par le présent article inclut également une infraction à l'encontre de la Cour pénale internationale.

2. Une amende est infligée à tout parti politique qui ne se conformerait pas à la décision de la Cour constitutionnelle de Géorgie prévue à l'article 23, paragraphe 3, point b), de la loi organique de Géorgie relative à la Cour constitutionnelle de Géorgie, ou qui en entraverait l'exécution.

politique qui ne se conformera pas à la décision de la Cour constitutionnelle de Géorgie prévue à l'article 23, paragraphe 3, point b), de la loi organique de Géorgie sur la Cour constitutionnelle de Géorgie, ou qui en entravera l'exécution », faisant ainsi référence à une décision relative aux conséquences juridiques pour une personne « associée ».

51. La Commission de Venise constate que la note 2 relative à l'article 381 porte atteinte à la liberté d'association. Comme elle l'a déjà souligné, « conformément à l'article 11 de la CEDH et à l'article 22 du PIDCP, toute restriction imposée aux droits des partis politiques doit être nécessaire dans une société démocratique, proportionnée quant à sa nature et à sa durée, et efficace pour atteindre l'objectif visé. La nécessité des restrictions doit être soigneusement évaluée. La limitation choisie doit être proportionnée et constituer le moyen le moins intrusif d'atteindre l'objectif visé. En particulier dans le cas des partis politiques, compte tenu de leur rôle fondamental dans le processus démocratique, les mesures restrictives doivent être appliquées de manière restrictive [...] »⁸⁰.

52. La Commission a déjà estimé que garantir l'efficacité et l'autorité des décisions de la Cour constitutionnelle constituait un objectif légitime dans une démocratie constitutionnelle. La Commission a estimé que les mesures visant à faire exécuter ces arrêts, prises à l'encontre de fonctionnaires sous la forme de sanctions pécuniaires (qui, en vertu du droit interne, n'étaient pas qualifiées de « pénales » par nature), pouvaient être qualifiées de « pénales » en fonction de leur montant et pouvaient être légitimes si, entre autres, elles garantissaient les garanties d'un procès équitable prévues à l'article 6 de la CEDH⁸¹. La Commission de Venise a déjà souligné, notamment dans les Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, que les sanctions à l'encontre des partis politiques doivent être proportionnées à l'infraction commise⁸².

53. De plus, la CourEDH a souligné que toute restriction imposée au droit des individus à la liberté d'association et aux droits fondamentaux des associations telles que les partis politiques « doit être précise, certaine et prévisible, en particulier dans le cas de dispositions qui confèrent un pouvoir discrétionnaire aux autorités publiques, et doit être formulée en des termes fournissant une indication raisonnable quant à la manière dont ces dispositions seront interprétées et appliquées⁸³. Par conséquent, la Commission a noté que les restrictions doivent être claires, faciles à comprendre et applicables de manière uniforme afin de garantir que tous les membres individuels et tous les partis politiques soient en mesure de les comprendre et d'anticiper les conséquences en cas de violation de ces règles. »⁸⁴

54. La Commission estime tout d'abord que la possibilité d'imposer des sanctions financières devrait figurer dans l'article 381 lui-même, plutôt que dans une note explicative s'y rapportant. En outre, elle estime que la disposition figurant dans la note 2 relative à l'article 381 du Code pénal manque de clarté à plusieurs égards. Premièrement, cette disposition se rapporte à des décisions fondées sur l'article 23, paragraphe 3, point b), de la loi sur la Cour constitutionnelle de Géorgie qui, comme mentionné ci-dessus, est elle-même imprécise (par exemple en ce qui concerne la notion de personnes « associées »). Deuxièmement, il n'est pas clair dans quelle mesure, en vertu de la note 2 relative à l'article 381 du Code pénal, le parti est responsable du comportement d'individus (par exemple, des membres du parti qui continuent d'occuper un mandat politique ou qui se présentent aux élections), et si cela s'applique non

⁸⁰ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 50.

⁸¹ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)003](#), Espagne - Avis sur la loi du 16 octobre 2015 portant modification de la loi organique n° 2/1979 sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 69.

⁸² Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 272 et suivants.

⁸³ CourEDH, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, requête n° 19920/13, 26 avril 2016, paragraphe 106.

⁸⁴ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 48.

seulement au comportement des membres du parti, mais aussi à celui de toute personne « associée » à un parti politique. Troisièmement, la question se pose de savoir à quel parti l'amende est infligée, étant donné que la décision de la Cour constitutionnelle concerne un parti interdit. Quatrièmement, les termes « ou entravera son exécution » (c'est-à-dire l'exécution d'une décision de la Cour constitutionnelle) utilisés dans cette disposition sont trop vagues et ne précisent pas quels types d'actions du parti sont punissables. Cinquièmement, la fourchette des amendes prévues par la nouvelle disposition n'est pas précisée⁸⁵. Comme l'a souligné la Commission de Venise dans sa « Liste de contrôle actualisée sur l'État de droit »⁸⁶, « la sécurité juridique est un principe fondamental du droit, garantissant aux citoyens la prévisibilité et la stabilité des règles juridiques » et la prévisibilité implique que la loi doit « être formulée avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre aux sujets de droit d'adapter leur conduite en conformité avec celle-ci ». En outre, le montant de l'amende peut relever de la qualification de « pénal » au sens de l'article 6 de la CEDH. La Commission a souligné qu'« en particulier, un niveau élevé de prévisibilité est essentiel en matière de législation pénale »⁸⁷. De plus, en l'absence d'indication des montants minimal et maximal de l'amende, il n'est pas possible d'apprécier la proportionnalité de principe des amendes.

3. Questions constitutionnelles

55. Plusieurs interlocuteurs ont souligné, lors de réunions en ligne avec la Commission de Venise, que les modifications seraient contraires à la Constitution, dans la mesure où, d'une part, elles élargissaient le mandat de la Cour constitutionnelle sans amendement constitutionnel et, d'autre part, prévoyaient des mesures à l'encontre de particuliers non prévues par la Constitution. Bien qu'il n'appartienne pas à la Commission de Venise d'apprécier la constitutionnalité des modifications législatives, elle tient à attirer l'attention sur ces préoccupations, qui méritent un examen approfondi de la part des autorités.

56. Plus précisément, la Commission note, en premier lieu, que les modifications apportées à l'article 23, paragraphe 3, de la loi sur la Cour constitutionnelle de Géorgie confèrent à celle-ci le pouvoir de statuer sur les demandes relatives aux conséquences de l'interdiction d'un parti politique pour les personnes physiques « associées ». Ces pouvoirs ne sont mentionnés ni à l'article 19 de la loi⁸⁸, auquel renvoie l'article 23, paragraphe 3, ni à l'article 60, paragraphe 4, de la Constitution. Cette dernière disposition énumère les compétences de la Cour constitutionnelle, y compris, à l'alinéa f), la compétence de « contrôler la constitutionnalité des activités d'un parti politique, ou de la cessation des fonctions d'un membre de l'organe représentatif élu sur présentation d'une candidature par ce parti politique, sur la base d'une requête présentée par le président de la Géorgie, le gouvernement ou au moins un cinquième des députés ». Les nouveaux pouvoirs prévus à l'article 23, paragraphe 3, de la loi sur la Cour constitutionnelle de Géorgie vont bien plus loin, car ils incluent également des décisions relatives à un large éventail d'interdictions imposées aux personnes « associées » à un parti politique interdit, telles que fonder, diriger ou adhérer à des partis politiques, siéger au sein d'organes exécutifs ou de contrôle d'un parti, occuper des fonctions publiques ou politiques, diriger des institutions constitutionnelles ou exercer le droit d'éligibilité lors d'élections générales. Or, l'article 60, paragraphe 4, de la Constitution implique que la compétence de la Cour constitutionnelle est définie dans la Constitution, tandis que la loi

⁸⁵ Les différents alinéas de l'article 381 du Code pénal (alinéas 1 et 2) prévoient des montants d'amendes différents ; la nouvelle note 2 se contente de préciser qu'« une amende est infligée à un parti politique [...] ».

⁸⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La liste actualisée des critères de l'État de droit, paragraphes 47 et suivants.

⁸⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La liste actualisée des critères de l'État de droit, paragraphe 50.

⁸⁸ Comme déjà mentionné, l'article 19, paragraphe 1, de la loi sur la Cour constitutionnelle de Géorgie dispose que la Cour constitutionnelle « est habilitée, sur la base d'un recours constitutionnel ou d'une saisine constitutionnelle, à examiner et à statuer sur : « [...] c) la question de la constitutionnalité de la création d'un parti politique et de son activité, ainsi que la cessation des fonctions d'un membre d'un organe représentatif élu sur recommandation de ce parti politique ; [...] »

organique ne régit que la procédure ;⁸⁹ voir en particulier l'alinéa j) final de cette disposition, selon lequel la Cour « exerce d'autres pouvoirs déterminés par la Constitution ».

57. Deuxièmement, la Commission de Venise note que l'article 23 de la Constitution, qui garantit la liberté des partis politiques et prévoit la possibilité d'interdire un parti sous certaines conditions, ne prévoit pas explicitement de mesures à l'encontre des personnes « associées ». En outre, l'article 37, paragraphe 4, de la Constitution prévoit l'inéligibilité aux élections législatives uniquement pour les personnes ayant été condamnées à une peine d'emprisonnement par un jugement rendu par un tribunal. Il n'est donc pas clair sur quelle base constitutionnelle les amendements introduisent d'autres cas d'inéligibilité et des mesures à l'encontre des personnes « associées » à des partis interdits.

58. De l'avis de la Commission de Venise, il est primordial de veiller à ce que ces préoccupations soient dûment examinées et, le cas échéant, prises en compte par les autorités.

V. Conclusion

59. À la demande de la présidente de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica, la Commission de Venise a évalué les amendements du 16 octobre 2025 à la loi organique « relative aux associations politiques de citoyens », à l'article 381 du Code pénal, à la loi organique « relative à la Cour constitutionnelle de Géorgie » et au Code électoral de Géorgie.

60. La Commission de Venise note que les amendements d'octobre 2025 développent davantage le cadre juridique interdépendant régissant l'interdiction des partis politiques et les conséquences qui en découlent tant pour les partis politiques que pour les personnes « associées » à ces partis. Ils introduisent des restrictions profondes et sévères à l'égard de ces personnes en ce qui concerne leur capacité à participer à la vie politique, notamment en créant, en adhérant à ou en dirigeant des partis politiques, en se présentant aux élections, en conservant des mandats électoraux, en occupant des fonctions publiques ou politiques, et en

⁸⁹ L'article 60, paragraphe 4, de la Constitution dispose :

« La Cour constitutionnelle de Géorgie, conformément aux procédures établies par la loi organique :

a) examine la constitutionnalité d'un acte normatif au regard des droits fondamentaux de l'homme consacrés au chapitre II de la Constitution, sur la base d'un recours introduit par une personne physique, une personne morale ou le Défenseur public ;

b) se prononce sur la constitutionnalité d'un acte normatif sur la base d'une requête présentée par le président de la Géorgie, par au moins un cinquième des membres du Parlement ou par le gouvernement ;

c) sur la base d'une saisine émanant d'une juridiction ordinaire, examine la constitutionnalité d'un acte normatif que cette juridiction doit appliquer dans le cadre d'une affaire particulière et qui, selon une présomption raisonnable de la juridiction, pourrait être contraire à la Constitution ;

d) examiner les litiges relatifs aux compétences d'un organe donné sur la base d'une requête présentée par le président de la Géorgie, le Parlement, le gouvernement, le Conseil supérieur de la justice, le procureur général, le conseil d'administration de la Banque nationale, le contrôleur général, le Défenseur du peuple ou le représentant suprême ou l'organe exécutif d'une république autonome ;

e) examiner la constitutionnalité des traités internationaux sur la base d'une requête présentée par le président de la Géorgie, le gouvernement ou au moins un cinquième des membres du Parlement ;

f) examiner la constitutionnalité des activités d'un parti politique, ou de la cessation des pouvoirs d'un membre de l'organe représentatif élu sur proposition de ce parti politique, sur la base d'une requête présentée par le président de la Géorgie, le gouvernement ou au moins un cinquième des députés ;

g) examiner la constitutionnalité de la décision du Parlement de reconnaître ou de mettre fin prématurément aux mandats d'un député, sur la base d'une requête présentée par au moins un cinquième des députés ou par l'intéressé lui-même ;

h) examiner les litiges relatifs aux normes régissant les référendums ou les élections, ainsi que la constitutionnalité des référendums et des élections organisés ou devant l'être sur la base de ces normes, sur la base d'une requête présentée par le président de la Géorgie, par au moins un cinquième des députés ou par le Défenseur du peuple ;

i) examiner la constitutionnalité d'un acte normatif au regard du chapitre IX de la Constitution, sur la base d'une requête présentée par l'organe représentatif d'une collectivité locale ;

j) exercer les autres pouvoirs prévus par la Constitution. »

participant aux processus électoraux. Parallèlement, les modifications apportées au Code pénal instaurent une responsabilité pénale, sous forme d'amendes, à l'encontre des partis politiques qui ne se conforment pas aux décisions de la Cour constitutionnelle dans ce domaine ou qui en entravent l'exécution.

61. Si, au regard des normes internationales, l'interdiction d'un parti politique et les sanctions qui en découlent, y compris certaines sanctions à l'encontre de ses membres qui constituent une menace pour le système démocratique, peuvent se justifier dans des circonstances très limitées, notamment lorsque la démocratie doit se défendre, sous réserve de respecter des objectifs légitimes stricts et des exigences de proportionnalité, la Commission de Venise estime qu'il n'existe aucune preuve que le paquet législatif d'octobre 2025 aurait répondu à une telle nécessité. Les restrictions imposées aux personnes « associées » à des partis politiques dissous soulèvent de graves préoccupations au regard des normes internationales en matière de droits humains. Le cadre réglementaire manque de sécurité juridique et de prévisibilité, car les concepts clés qui déclenchent ces restrictions, tels que la notion de personnes « associées » à un parti politique interdit, sont formulés en des termes trop généraux et imprécis, conférant un pouvoir discrétionnaire excessif aux autorités. Ces mesures ont de graves conséquences sur la liberté d'association et les droits électoraux des personnes, conséquences qui découlent de l'interdiction d'un parti politique sans qu'une évaluation véritable et individualisée du comportement, de la responsabilité ou de l'intention de chacun soit garantie, ce qui soulève des inquiétudes quant à la « culpabilité par association ». La sévérité et le caractère disproportionné des restrictions cumulées constituent une lacune supplémentaire, car les exclusions combinées des partis politiques, de la participation électorale, des fonctions publiques et des mandats représentatifs portent atteinte au cœur même des droits politiques sans limites temporelles claires ni mécanismes de contrôle efficaces. Enfin, ces mesures risquent de porter atteinte aux processus électoraux et au pluralisme politique, car l'exclusion de candidats ou la révocation de mandats – en particulier lorsqu'elles sont appliquées dans le cadre de procédures accélérées pendant les périodes électorales – peuvent fausser la concurrence électorale et la liberté de choix des électeurs.

62. À la lumière de ces conclusions, la Commission de Venise estime que la législation examinée ne poursuit pas l'objectif déclaré de protéger l'ordre constitutionnel contre les changements constitutionnels violents, les menaces pesant sur l'indépendance et l'intégrité territoriale, la propagande de guerre, la violence et l'incitation à la haine nationale, régionale, religieuse ou sociale. Elle impose au contraire des restrictions disproportionnées et inutiles à la liberté politique des citoyens géorgiens, en empêchant notamment la formation et la survie d'une opposition politique – surtout si l'on tient compte de l'impact cumulatif et systémique de l'ensemble du cadre législatif, y compris les récents amendements qui ont élargi les motifs d'interdiction des partis politiques et qui interdisent à toute personne travaillant pour un « agent étranger » d'adhérer à un parti politique ou à une « organisation ayant des objectifs politiques déclarés » pendant huit ans. Loin de protéger l'ordre constitutionnel, cette législation risque donc de lui porter gravement atteinte. Elle est contraire aux normes internationales en matière de pluralisme et de démocratie.

63. La Commission de Venise regrette que les autorités géorgiennes n'aient pas souhaité collaborer avec elle à l'élaboration du présent avis, mais reste ouverte au dialogue.

64. La Commission reste à la disposition de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.