

48^e SESSION

Rapport
CG(2025)48-17prov
6 mars 2025

La situation de la démocratie locale et régionale en Géorgie

Corapporteur·es :¹ Cecilia DALMAN EEK, Suède (R, SOC/V/DP)
Bernd VÖHRINGER, Allemagne (L, PPE/CCE)

Projet de recommandation (pour vote)	2
Projet de résolution (pour vote)	5
Exposé des motifs (pour information)	8

Résumé

1. L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

PROJET DE RECOMMANDATION

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le « Congrès ») se réfère :

a. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), qui a été ratifiée en 2004 par la Géorgie, et dans le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), ratifié par la Géorgie en 2019 ;

b. à la Recommandation 477 (2022) du Congrès « Rapport sur les élections locales en Géorgie (2 octobre 2021) » ;

c. à la Recommandation 476 (2022) du Congrès « La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales » ;

d. à la Recommandation 426 (2018) du Congrès « La démocratie locale et régionale en Géorgie » ;

e. à la Déclaration 10 (2024) du Congrès « La situation en Géorgie », adoptée lors de la 47e session du Congrès, dans laquelle les membres ont exprimé leur profonde préoccupation quant aux signes manifestes de recul démocratique et d'affaiblissement des droits humains en Géorgie, caractérisés par une polarisation croissante de la société et la promulgation d'une législation contraire aux normes du Conseil de l'Europe ;

f. à la déclaration du Bureau du Congrès sur la situation d'urgence en Géorgie, adoptée le 10 février 2025, dans laquelle il appelle le gouvernement géorgien à « respecter pleinement les normes européennes [...] en ouvrant la voie à de nouvelles élections libres et équitables au niveau national, à des élections libres et équitables au niveau local et à un traitement équitable de tous les Géorgiens, y compris des représentants élus au niveau local », ainsi qu'aux déclarations du Président du Congrès concernant la Géorgie en date du 15 mai 2024, du 18 septembre 2024 et du 27 octobre 2024 ;

g. au rapport de l'Assemblée parlementaire sur l'observation des élections législatives du 26 octobre 2024 en Géorgie ;

h. à la déclaration du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur sa visite en Géorgie, publiée le 20 décembre 2024, et aux déclarations ultérieures ;

i. au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002), à sa déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral et à ses avis récents sur la Géorgie ;

j. à la déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe consécutive à la visite qu'il a effectuée en Géorgie en janvier 2025, « Protéger la liberté de réunion et d'expression, faire en sorte que les responsables de violations des droits humains rendent des comptes et mettre fin à la stigmatisation des ONG et des personnes LGBTI ».

2. Le Congrès rappelle la Déclaration de Reykjavik (2023), approuvée par tous les chefs d'État et de gouvernement, parmi lesquels le Premier ministre géorgien de l'époque, et en particulier son Annexe III sur les Principes de Reykjavik pour la démocratie (2023), qui s'applique à tous les niveaux de gouvernance et affirme ce qui suit : « Nous respecterons les obligations qui nous incombent en vertu du droit international. Nous éviterons le recul de la démocratie sur notre continent [...] en renforçant les engagements communs pris en qualité d'États membres du Conseil de l'Europe ».

3. Le Congrès réaffirme que les collectivités locales et régionales jouent un rôle essentiel dans le maintien et la défense de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, non seulement au sein de leurs communautés, mais aussi dans le cadre du système d'équilibre des pouvoirs qui constitue l'épine dorsale d'une véritable démocratie pluraliste. Il insiste sur l'importance cruciale de garantir un environnement sûr et fondé sur la confiance permettant un dialogue authentique, ouvert et constructif, ainsi que de garantir un espace pour l'opposition, conformément aux exigences d'une démocratie pluraliste. Il souligne que le droit des collectivités locales d'exercer leur autonomie sans craindre de persécution ou de représailles doit être garanti, indépendamment des opinions politiques de leurs dirigeant·es et de leurs représentant·es.

4. Le Congrès réaffirme également qu'une véritable démocratie locale permettant à l'ensemble des citoyen·nes de se forger et d'exprimer librement leur opinion sur les questions qui les concernent le plus directement ne peut être réalisée sans qu'un large éventail d'autres droits humains et de libertés fondamentales puissent être exercés sans discrimination.

5. Il affirme sa détermination à poursuivre un dialogue politique constructif avec les autorités géorgiennes, notamment dans le cadre d'une visite à haut niveau en Géorgie. Cette visite à haut niveau a été effectuée au nom du Congrès par son Président et par les Président et Présidente des chambres les 3 et 4 février 2025. Le 10 février 2025, le Bureau du Congrès a chargé les Président et Présidente des chambres de présenter au Congrès, lors de sa 48^e session de mars 2025, leur rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Géorgie.

6. Le Congrès souhaite remercier les autorités d'avoir facilité cette visite à haut niveau, ce qui a permis à la délégation d'avoir des discussions ouvertes avec diverses institutions à tous les niveaux d'autorité publique. La délégation a également eu des échanges de vues avec des représentant·es de l'opposition et de la société civile.

7. Sur la base des conclusions que les trois Présidents et Présidente ont tirées de la visite à haut niveau, le Congrès exprime sa préoccupation sur les points suivants :

a. dans un contexte de polarisation croissante dans le pays, le recul rapide et spectaculaire de la démocratie observé ces deux dernières années a pesé de plus en plus sur la démocratie locale en Géorgie : cette évolution s'est intensifiée à la suite des élections législatives de 2024, qui ont été rejetées par tous les partis d'opposition, les observateurs électoraux nationaux et certains observateurs électoraux internationaux, notamment en raison de préoccupations quant à leur intégrité et de la décision de suspendre l'adhésion de la Géorgie à l'UE le 28 novembre 2024 ;

b. la marginalisation progressive de l'opposition sur la scène politique et l'absence de dialogue entre les autorités et l'opposition ont conduit dans les faits à une absence de pluralisme politique, y compris au sein des conseils municipaux. Cette situation a conduit à une concentration excessive du pouvoir entre les mains du parti majoritaire et incité l'opposition à boycotter tous les organes décisionnels, ce qui a réduit l'espace de négociation et de médiation ;

c. à la suite de l'adoption très controversée de la loi sur la transparence de l'influence étrangère et de la loi sur l'enregistrement des agents étrangers, adoptées en première lecture, les mesures d'intimidation et la stigmatisation des ONG et des voix dissidentes se sont multipliées dans les médias, lesquels travaillent dans des conditions de plus en plus difficiles, ce qui porte atteinte à leurs libertés d'association et d'expression. Dans une société démocratique, la liberté d'expression doit être protégée, soutenue et encouragée, qu'elle soit ou non critique à l'égard du gouvernement, y compris si elle est influencée par le discours international ;

d. la répression brutale contre des manifestant·es et des opposant·es pacifiques de la part des forces de l'ordre, dans de nombreuses villes et en particulier dans la capitale Tbilissi, a porté atteinte aux libertés d'expression et de réunion. En outre, la liberté de réunion a été affectée en Géorgie par les récentes modifications législatives visant à alourdir les sanctions et étendre les infractions liées aux manifestations publiques, des modifications qui, selon la Commission de Venise, ont introduit « des dispositions vagues et générales, accordant aux autorités [y compris les autorités locales] un pouvoir discrétionnaire excessivement large dans leur application ». Cette situation a contraint les autorités locales à prendre des décisions qui ne sont pas conformes aux normes démocratiques ;

e. l'instrumentalisation des institutions publiques, y compris au niveau local, a donné lieu à de nombreux signalements faisant état de licenciements, d'intimidations et de pressions sur les fonctionnaires, facilités par l'adoption de modifications de la loi sur la fonction publique ;

f. les conclusions récentes des observateurs internationaux et nationaux ont également soulevé des préoccupations concernant la politisation de l'administration publique, le détournement généralisé des ressources administratives et les pressions exercées sur les électeurs et électrices pendant les campagnes électorales, des pratiques qui avantagent indûment certain·es candidat·es et compromettent le libre choix des électeurs et électrices ;

g. le cadre juridique applicable aux élections locales en Géorgie a été modifié à plusieurs reprises, plus de vingt fois depuis les dernières élections, sans consultations approfondies ni large consensus, ce qui n'est pas conforme au principe de stabilité de la législation électorale. Les modifications apportées ont renforcé la position dominante du parti au pouvoir au sein de la Commission électorale centrale, ce qui compromet son indépendance, et ont également abrogé les règles fondamentales relatives au système électoral, aux quotas de genre et à l'établissement des circonscriptions électorales ;

h. ainsi, les nombreux manquements et problèmes affectant le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains ont conduit à un effondrement de la confiance à l'égard des institutions démocratiques pour une grande partie de la population géorgienne, notamment les jeunes, et ont affaibli la démocratie locale, ce qui ne contribue pas à ce que les élections locales de 2025 se déroulent dans un environnement basé sur la confiance, mais risque en réalité d'aggraver la situation.

8. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès invite les autorités géorgiennes, en ce qui concerne la situation générale de la démocratie locale et régionale :

a. à reprendre d'urgence le dialogue politique à tous les niveaux d'autorité publique, par le biais d'un processus politique inclusif qui associe toutes les parties prenantes, y compris les autorités locales, l'opposition et la société civile, afin de réduire la polarisation, de rétablir les mécanismes d'équilibre des pouvoirs essentiels dans une démocratie pluraliste et de réglementer les droits de participation de l'opposition ;

b. à abroger la législation contraire aux droits humains, en particulier la loi sur la transparence de l'influence étrangère, à ne pas promulguer la loi sur l'enregistrement des agents étrangers adoptée en première lecture, et à s'abstenir de prendre des mesures qui entraveraient davantage le travail indispensable de la société civile, auraient un effet dissuasif sur les médias ou saperaient les fondements de la démocratie, autant d'effets qui seraient préjudiciables à l'autonomie locale en Géorgie ;

c. à mener des enquêtes approfondies sur les cas d'arrestations arbitraires et d'actions violentes à l'encontre de manifestant-es non violent-es et de journalistes au niveau local, comme l'a recommandé le Commissaire aux droits de l'homme, à libérer les personnes détenues, notamment Mme Mzia Amaghlobeli, et, comme l'a demandé la Commission de Venise dans son avis urgent CDL-PI(2025)004 sur les amendements au Code des infractions administratives et à la loi sur les rassemblements et les manifestations, à veiller à la légalité, la nécessité et la proportionnalité des sanctions visant les infractions liées aux manifestations publiques dans les communes ;

d. à abroger les modifications controversées de la loi sur la fonction publique et à réintégrer les personnels de la fonction publique locale licenciés sur la base de ces dispositions.

9. En ce qui concerne les élections, le Congrès appelle instamment les autorités géorgiennes à rétablir les conditions d'un environnement démocratique avant les élections locales de 2025, conformément au Code de bonne pratique en matière électorale de la Commission de Venise et aux recommandations précédentes du Congrès, en tant que conditions préalables à la tenue d'élections libres et équitables, et en particulier :

a. à abroger les amendements adoptés en décembre 2024 pour revenir au ratio de sièges proportionnels et majoritaires établi à la suite du large accord politique de 2021 et, conformément à la recommandation 390 (2016) du Congrès « La participation et la représentation politiques des femmes aux niveaux local et régional », rétablir le quota de genre applicable aux candidat-es aux élections locales ;

b. à entreprendre une réforme législative globale pour remédier aux principales lacunes constatées dans ce domaine ;

c. à mettre fin aux cas d'intimidation des électeurs et électrices, de pression sur les fonctionnaires, d'achat de votes et de violence électorale, et à enquêter de manière proactive sur ces cas et imposer des sanctions lorsqu'ils se produisent ;

d. à garantir l'indépendance de l'administration électorale et rétablir une prise de décision consensuelle associant les partis d'opposition à l'administration électorale, et à renforcer l'efficacité des dispositions légales existantes afin d'empêcher l'utilisation abusive des ressources administratives ;

e. à prendre des mesures pour encourager l'opposition à participer aux processus politiques et garantir à tous les partis politiques un temps de parole équitable dans tous les médias, en particulier les médias publics ;

f. à garantir le droit pour les organes nationaux d'observer les élections et à continuer d'inviter régulièrement le Congrès à observer les élections locales dans le pays, en particulier celles qui se tiendront prochainement ;

g. à mettre en œuvre des programmes d'éducation civique à l'intention de toutes les parties prenantes afin d'intégrer les principes démocratiques.

10. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités relatives à la Géorgie, de la présente recommandation et de l'exposé des motifs contenu dans le document CG(2025)48-17.

PROJET DE RÉSOLUTION

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le « Congrès ») se réfère :

a. aux principes énoncés dans la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), qui a été ratifiée en 2004 par la Géorgie, et dans le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), ratifié par la Géorgie en 2019 ;

b. à la Recommandation 477 (2022) du Congrès « Rapport sur les élections locales en Géorgie (2 octobre 2021) » ;

c. à la Recommandation 476 (2022) du Congrès « La situation des candidats indépendants et de l'opposition lors des élections locales et régionales » ;

d. à la Recommandation 426 (2018) du Congrès « La démocratie locale et régionale en Géorgie » ;

e. à la Déclaration 10 (2024) du Congrès « La situation en Géorgie », adoptée lors de la 47e session du Congrès, dans laquelle les membres ont exprimé leur profonde préoccupation quant aux signes manifestes de recul démocratique et d'affaiblissement des droits humains en Géorgie, caractérisés par une polarisation croissante de la société et la promulgation d'une législation contraire aux normes du Conseil de l'Europe ;

f. à la déclaration du Bureau du Congrès sur la situation d'urgence en Géorgie, adoptée le 10 février 2025, dans laquelle il appelle le gouvernement géorgien à « respecter pleinement les normes européennes [...] en ouvrant la voie à de nouvelles élections libres et équitables au niveau national, à des élections libres et équitables au niveau local et à un traitement équitable de tous les Géorgiens, y compris des représentants élus au niveau local », ainsi qu'aux déclarations du Président du Congrès concernant la Géorgie en date du 15 mai 2024, du 18 septembre 2024 et du 27 octobre 2024 ;

g. au rapport de l'Assemblée parlementaire sur l'observation des élections législatives du 26 octobre 2024 en Géorgie ;

h. à la déclaration du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur sa visite en Géorgie, publiée le 20 décembre 2024, et aux déclarations ultérieures ;

i. au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (2002), à sa déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral et à ses avis récents sur la Géorgie ;

j. à la déclaration du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe consécutive à la visite qu'il a effectuée en Géorgie en janvier 2025, « Protéger la liberté de réunion et d'expression, faire en sorte que les responsables de violations des droits humains rendent des comptes et mettre fin à la stigmatisation des ONG et des personnes LGBTI ».

2. Le Congrès rappelle la Déclaration de Reykjavik (2023), approuvée par tous les chefs d'État et de gouvernement, parmi lesquels le Premier ministre géorgien de l'époque, et en particulier son Annexe III sur les Principes de Reykjavik pour la démocratie (2023), qui s'applique à tous les niveaux de gouvernance et affirme ce qui suit : « Nous respecterons les obligations qui nous incombent en vertu du droit international. Nous éviterons le recul de la démocratie sur notre continent [...] en renforçant les engagements communs pris en qualité d'États membres du Conseil de l'Europe ».

3. Le Congrès réaffirme que les collectivités locales et régionales jouent un rôle essentiel dans le maintien et la défense de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, non seulement au sein de leurs communautés, mais aussi dans le cadre du système d'équilibre des pouvoirs qui constitue l'épine dorsale d'une véritable démocratie pluraliste. Il insiste sur l'importance cruciale de garantir un environnement sûr et fondé sur la confiance permettant un dialogue authentique, ouvert et constructif, ainsi que de garantir un espace pour l'opposition, conformément aux exigences d'une démocratie pluraliste. Il souligne que le droit des collectivités locales d'exercer leur autonomie sans craindre de persécution ou de représailles doit être garanti, indépendamment des opinions politiques de leurs dirigeant·es et de leurs représentant·es.

4. Le Congrès réaffirme également qu'une véritable démocratie locale permettant à l'ensemble des citoyen·nes de se forger et d'exprimer librement leur opinion sur les questions qui les concernent le plus directement ne peut être réalisée sans qu'un large éventail d'autres droits humains et de libertés fondamentales puissent être exercés sans discrimination.

5. Il affirme sa détermination à poursuivre un dialogue politique constructif avec les autorités géorgiennes, notamment dans le cadre d'une visite à haut niveau en Géorgie. Cette visite à haut niveau a été effectuée au nom du Congrès par son Président et par les Président et Présidente des chambres les 3 et 4 février 2025. Le 10 février 2025, le Bureau du Congrès a chargé les Président et Présidente des chambres de présenter au Congrès, lors de sa 48^e session de mars 2025, leur rapport sur la situation de la démocratie locale et régionale en Géorgie.

6. Le Congrès souhaite remercier les autorités d'avoir facilité cette visite à haut niveau, ce qui a permis à la délégation d'avoir des discussions ouvertes avec diverses institutions à tous les niveaux d'autorité publique. La délégation a également eu des échanges de vues avec des représentant·es de l'opposition et de la société civile.

7. Sur la base des conclusions que les trois Présidents et Présidente ont tirées de la visite à haut niveau, le Congrès exprime sa préoccupation sur les points suivants :

a. dans un contexte de polarisation croissante dans le pays, le recul rapide et spectaculaire de la démocratie observé ces deux dernières années a pesé de plus en plus sur la démocratie locale en Géorgie : cette évolution s'est intensifiée à la suite des élections législatives de 2024, qui ont été rejetées par tous les partis d'opposition, les observateurs électoraux nationaux et certains observateurs électoraux internationaux, notamment en raison de préoccupations quant à leur intégrité et de la décision de suspendre l'adhésion de la Géorgie à l'UE le 28 novembre 2024 ;

b. la marginalisation progressive de l'opposition sur la scène politique et l'absence de dialogue entre les autorités et l'opposition ont conduit dans les faits à une absence de pluralisme politique, y compris au sein des conseils municipaux. Cette situation a conduit à une concentration excessive du pouvoir entre les mains du parti majoritaire et incité l'opposition à boycotter tous les organes décisionnels, ce qui a réduit l'espace de négociation et de médiation ;

c. à la suite de l'adoption très controversée de la loi sur la transparence de l'influence étrangère et de la loi sur l'enregistrement des agents étrangers, adoptées en première lecture, les mesures d'intimidation et la stigmatisation des ONG et des voix dissidentes se sont multipliées dans les médias, lesquels travaillent dans des conditions de plus en plus difficiles, ce qui porte atteinte à leurs libertés d'association et d'expression. Dans une société démocratique, la liberté d'expression doit être protégée, soutenue et encouragée, qu'elle soit ou non critique à l'égard du gouvernement, y compris si elle est influencée par le discours international ;

d. la répression brutale contre des manifestant·es et des opposant·es pacifiques de la part des forces de l'ordre, dans de nombreuses villes et en particulier dans la capitale Tbilissi, a porté atteinte aux libertés d'expression et de réunion. En outre, la liberté de réunion a été affectée en Géorgie par les récentes modifications législatives visant à alourdir les sanctions et étendre les infractions liées aux manifestations publiques, des modifications qui, selon la Commission de Venise, ont introduit « des dispositions vagues et générales, accordant aux autorités [y compris les autorités locales] un pouvoir discrétionnaire excessivement large dans leur application ». Cette situation a contraint les autorités locales à prendre des décisions qui ne sont pas conformes aux normes démocratiques ;

e. l'instrumentalisation des institutions publiques, y compris au niveau local, a donné lieu à de nombreux signalements faisant état de licenciements, d'intimidations et de pressions sur les fonctionnaires, facilités par l'adoption de modifications de la loi sur la fonction publique ;

f. les conclusions récentes des observateurs internationaux et nationaux ont également soulevé des préoccupations concernant la politisation de l'administration publique, le détournement généralisé des ressources administratives et les pressions exercées sur les électeurs et électrices pendant les campagnes électorales, des pratiques qui avantagent indûment certain·es candidat·es et compromettent le libre choix des électeurs et électrices ;

g. le cadre juridique applicable aux élections locales en Géorgie a été modifié à plusieurs reprises, plus de vingt fois depuis les dernières élections, sans consultations approfondies ni large consensus, ce qui n'est pas conforme au principe de stabilité de la législation électorale. Les modifications apportées ont renforcé la position dominante du parti au pouvoir au sein de la Commission électorale centrale, ce qui compromet son indépendance, et ont également abrogé les règles fondamentales relatives au système électoral, aux quotas de genre et à l'établissement des circonscriptions électorales ;

h. ainsi, les nombreux manquements et problèmes affectant le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains ont conduit à un effondrement de la confiance à l'égard des institutions démocratiques pour une grande partie de la population géorgienne, notamment les jeunes, et ont affaibli la démocratie locale, ce qui ne contribue pas à ce que les élections locales de 2025 se déroulent dans un environnement basé sur la confiance, mais risque en réalité d'aggraver la situation.

8. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès :

a. charge la commission de suivi de poursuivre ses travaux visant à étendre les garanties pour des élections libres et équitables applicables aux processus électoraux locaux et régionaux et de reporter la visite de suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale à une date ultérieure aux prochaines élections locales ;

b. se tient prêt à effectuer, si nécessaire, une visite d'enquête ou une visite à haut niveau, en fonction des progrès réalisés dans la mise en œuvre des points soulevés dans la Recommandation XX (2025), et invite la rapporteure permanente sur les droits humains à participer à une telle visite afin d'évaluer la situation des droits humains au niveau local dans le pays ;

c. invite son Bureau et sa commission de suivi à inscrire de manière permanente à l'ordre du jour de leurs futures réunions un point sur l'examen de la situation de la démocratie locale en Géorgie, jusqu'à ce que la Recommandation XXX (2025) ait été pleinement mise en œuvre ;

d. continue de soutenir la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie (2024-2027) par le biais de projets de coopération spécifiques et, en particulier, de renforcer les capacités des autorités locales et de leur association représentative à travailler en tant qu'intermédiaire à part entière pour promouvoir les besoins et identifier les défis qui existent au niveau local ;

e. appelle l'Association nationale des autorités locales de Géorgie à veiller à ce qu'elle serve d'organe représentatif de toutes les collectivités locales, et non uniquement de celles où le parti au pouvoir dispose d'une majorité des sièges, et à ce que tous les acteurs politiques participent à ses travaux.

9. Le Congrès est prêt à poursuivre son dialogue politique avec la délégation de la Géorgie au Congrès, dans sa composition complète, afin de coopérer à la mise en œuvre de la recommandation XXX (2025) et de la présente résolution.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières :

1.	INTRODUCTION.....	Error! Bookmark not defined.
2.	RELATIONS ENTRE LE CONGRÈS ET LA GÉORGIE	Error! Bookmark not defined.
3.	SITUATION POLITIQUE EN GÉORGIE : ÉLÉMENTS CONTEXTUELS.....	12
4.	AUTONOMIE LOCALE : ÉVOLUTIONS DEPUIS LA DERNIÈRE VISITE DE SUIVI.....	18
5.	PRINCIPALES OBSERVATIONS PENDANT LA VISITE	20
6.	CONCLUSIONS.....	26
	Annexe : Programme de la visite à haut niveau du Congrès en Géorgie (3-4 février 2025)	27

1. INTRODUCTION

1. Depuis quelques années, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe exprime une préoccupation croissante face à l'évolution de la situation politique en Géorgie, notamment en ce qui concerne les principes démocratiques, les droits humains et le traitement des personnes élues au niveau local.

2. En mai 2024, le Président du Congrès, Marc Cools, a exprimé sa préoccupation concernant l'adoption de la loi sur la transparence de l'influence étrangère et, en juillet 2024, la commission de suivi a adopté une déclaration exprimant sa profonde préoccupation concernant les tensions et la polarisation croissante au sein de la société géorgienne, nourries par l'adoption de législations non conformes aux normes démocratiques européennes².

3. En septembre 2024, le Président du Congrès a déploré l'adoption par le Parlement géorgien de la loi « sur la protection des valeurs familiales et des mineurs », déclarant ce qui suit : « Cette législation semble fondamentalement en contradiction avec les principes inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme et un projet de loi constitutionnelle au contenu similaire avait précédemment reçu un avis critique de la Commission de Venise. Elle prive les personnes LGBTI de leur dignité humaine, sapant les valeurs d'égalité, d'inclusion et de diversité qui sous-tendent les sociétés démocratiques solidaires et que le Congrès défend et promeut résolument dans les régions et communes d'Europe et d'ailleurs. »³

4. Le 17 octobre 2024, le Congrès a adopté une déclaration soulignant des « signes manifestes de recul démocratique et d'affaiblissement des droits humains » en Géorgie. La déclaration soulignait la polarisation croissante de la société et l'adoption d'une législation contraire aux normes du Conseil de l'Europe, en particulier la loi sur la transparence de l'influence étrangère et l'ensemble de mesures législatives anti-LGBTI. Ces développements ont été condamnés par d'autres organes du Conseil de l'Europe et par la communauté internationale. Cependant, le Congrès a également réaffirmé sa détermination à poursuivre un dialogue politique constructif avec les autorités géorgiennes, proposant une visite à haut niveau afin de faciliter les discussions⁴.

5. Après les élections législatives du 26 octobre 2024, le président du Congrès a exprimé sa préoccupation concernant l'aggravation des divisions politiques en Géorgie⁵ et le fait que les élections, quoique bien organisées, avaient cependant été entachées par des conditions inégales, des pressions et des tensions⁶.

6. En décembre 2024, la situation a incité le Bureau du Congrès à publier une déclaration condamnant la violence à l'encontre des élus locaux en Géorgie. Le Bureau a souligné que la Géorgie, en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, était tenue de défendre les valeurs démocratiques, l'État de droit et les droits humains et que l'adhésion à ces principes était essentielle pour que la Géorgie reste membre du Conseil de l'Europe⁷. Le Congrès a continué de suivre la situation de près, plaçant pour la protection de la démocratie locale et la sécurité des élus.

7. Le 13 décembre 2024, Stewart Dickson, Royaume-Uni (R, GILD), porte-parole du Congrès pour les élections locales et régionales, a exprimé sa préoccupation concernant les propositions d'amendements au Code électoral sur le système électoral en cours d'examen par le Parlement de Géorgie dans le cadre d'une procédure accélérée. Adoptés par la suite, ces amendements, dont la mise en œuvre est prévue pour les élections locales de 2025, réduisent la part des conseillers municipaux élus au scrutin proportionnel et augmentent celle des conseillers élus au scrutin majoritaire, revenant ainsi partiellement à la situation de 2017. Il a déploré le fait que « les modifications fréquentes de la réglementation, notamment sur les aspects décisifs de l'attribution des sièges, puissent semer la confusion chez les

2 https://www.coe.int/fr/web/congress/-/council-of-europe-congress-statement-by-the-monitoring-committee-on-the-situation-in-georgia?p1back_url=%2Fen%2Fweb%2Fcongress%2Fnews%3Fq%3Dtbilisi

3 https://www.coe.int/fr/web/congress/-/congress-president-deplores-adoption-of-anti-lgbt-legislation-in-georgia?p1back_url=%2Fen%2Fweb%2Fcongress%2Fnews%3Fq%3Dgeorgia%26delta%3D20%2C%20%A0%26start%3D1

4 Congrès, Déclaration 10 (2024) « La situation en Géorgie ».

5 https://www.coe.int/fr/web/congress/-/congress-president-expresses-deep-concern-about-the-draft-law-in-georgia-1?p1back_url=%2Fen%2Fweb%2Fcongress%2Fnews%3Fq%3Dgeorgia%26delta%3D20%26start%3D2

6 Congrès, [Élections en Géorgie : Le Président du Congrès s'inquiète de l'aggravation des divisions politiques](#), 27 octobre 2024.

7 Bureau du Congrès, [Déclaration sur la situation en Géorgie](#), 5 décembre 2024.

électeurs et électrices et, en fin de compte, avoir un impact sur la confiance que les citoyen·nes placent dans le processus démocratique ». Il a appelé les autorités géorgiennes à ne pas adopter ces projets d'amendements de manière précipitée, sans dialogue ouvert ni consultations avec les représentant·es de toutes les forces politiques, des autorités locales et des ONG, et à veiller à ce que la stabilité et l'intégrité des processus électoraux à tous les niveaux soient pleinement respectées.

8. Dans la perspective des prochaines élections locales, le Président du Congrès, dans un courrier du 23 décembre 2024, a également demandé l'avis de la Commission de Venise sur les propositions d'amendements au Code électoral qui modifient la part des sièges pourvus aux scrutins proportionnel et majoritaire au sein des conseils locaux, telle qu'elle a été établie à la suite de l'accord politique général de 2021.

9. Dans le même temps, le Bureau a réaffirmé la détermination du Congrès à poursuivre un dialogue politique constructif avec les autorités géorgiennes. En conséquence, en décembre 2024, les trois Présidents et Présidente du Congrès ont décidé d'effectuer une visite des président·es en Géorgie. Cette visite a eu lieu les 3 et 4 février 2025 et visait à recueillir des informations de première main sur la situation politique actuelle des collectivités locales du pays. L'objectif de la mission était également d'évaluer les difficultés rencontrées par les autorités locales eu égard à la situation politique actuelle et d'adresser des recommandations aux autorités nationales à la lumière des normes européennes, que les autorités géorgiennes se sont engagées à respecter.

10. Le Président du Congrès, Marc Cools (Belgique, L, ILDG), la Présidente de la Chambre des régions, Cecilia Dalman Eek (Suède, R, SOC/V/DP), et le Président de la Chambre des pouvoirs locaux, Bernd Vöhringer (Allemagne, L, PPE/CCE), accompagnés du Secrétaire Général du Congrès, Mathieu Mori, ont rencontré diverses institutions géorgiennes, ainsi que les autorités locales de tous les principaux partis politiques et des représentant·es d'ONG. Le programme de la visite figure en annexe au présent rapport.

11. Le Congrès tient à remercier tous les interlocuteurs et interlocutrices pour le dialogue ouvert et constructif qu'ils ont eu dans le cadre de cette visite et il remercie la Représentation permanente de la Géorgie d'avoir facilité l'organisation de cette visite à haut niveau.

2. RELATIONS ENTRE LE CONGRÈS ET LA GÉORGIE

12. En 1999, la Géorgie est devenue le 41^e État membre du Conseil de l'Europe. La Géorgie a accepté les obligations qui incombent à tous les États membres en vertu de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe, à savoir le respect des principes d'une démocratie pluraliste et de la prééminence du droit ainsi que le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits humains et des libertés fondamentales⁸. À ce jour, le pays a signé et ratifié de nombreux traités et protocoles du Conseil de l'Europe et il est soumis à un certain nombre de mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe⁹.

13. La Géorgie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122) en 2004 et a ratifié son Protocole additionnel sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) en 2019. Depuis la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale par la Géorgie il y a vingt ans, le Congrès a établi une relation forte et durable avec le pays, à travers des activités de coopération, des rapports de suivi réguliers et des missions d'observation des élections. Il a été le témoin des progrès accomplis par cet État membre depuis la ratification de la Charte.

14. La dernière visite de suivi a eu lieu en 2018 et a abouti à l'adoption de la recommandation 426 (2018) « La démocratie locale et régionale en Géorgie ». Le rapport soulignait les progrès substantiels réalisés par la Géorgie dans le domaine de la démocratie locale depuis la précédente visite de suivi du Congrès (2013)¹⁰. Cependant, les rapporteurs exprimaient leurs préoccupations concernant les

8 Statut du Conseil de l'Europe ([STE n° 1](#)).

9 Bureau des Traités du Conseil de l'Europe, Liste des traités pour la Géorgie : signatures avec ratification et Liste des traités pour la Géorgie : signatures sans ratification.

10 Les rapporteurs ont noté avec satisfaction que les principes de subsidiarité et de proportionnalité et la clause de compétence générale ont été intégrés dans la Constitution. Ils saluent également, entre autres faits positifs, l'élaboration d'une stratégie globale de réforme pour la décentralisation et la modernisation de la gouvernance locale, l'introduction de l'élection directe des maires, le renforcement de la capacité financière des collectivités locales et du statut constitutionnel de la République autonome d'Adjara, la modernisation du système d'audit et la reconnaissance officielle de la position représentative de l'Association

difficultés rencontrées par certains membres de l'opposition pour accéder aux informations détenues par les administrations municipales et les risques de concentration excessive du pouvoir entre les mains du maire, compte tenu de son rôle dans la nomination des maires adjoint-es. Dès 2018, les rapporteur-es suggéraient d'adopter diverses mesures visant à rétablir, entre les représentant-es du parti au pouvoir et de l'opposition, la confiance mutuelle nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie locale. Fait positif, la Géorgie a également ratifié le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales en 2019, peu après la visite de suivi.

15. En 2021, et pour la huitième fois depuis 2001, le Congrès a observé des élections locales en Géorgie. Malgré un cadre juridique globalement propice à la tenue d'élections démocratiques, les observateurs du Congrès ont souligné que la législation électorale en Géorgie était encore inutilement complexe et régissait de manière excessive de nombreux aspects du processus. La délégation du Congrès avait souligné d'autres aspects problématiques de ces élections : l'absence générale d'égalité entre les candidat-es, due à la domination du parti au pouvoir, les pressions exercées sur les électeurs et électrices et les cas présumés d'achat de voix. En outre, les observateurs du Congrès ont également noté comme des aspects préoccupants la pratique, constatée fréquemment, consistant pour des représentant-es d'organes d'observation nationaux à agir comme des sympathisant-es d'un parti, et la présence intimidante de militant-es des partis à l'extérieur de certains bureaux de vote. De plus, de l'avis des observateurs du Congrès, les élections, en raison de la crise politique prolongée, ont été excessivement axées sur les enjeux politiques nationaux, ce qui représente une occasion manquée pour la démocratie locale en Géorgie¹¹.

16. Dans le même temps, la Géorgie a adopté des lois et mis en œuvre plusieurs réformes visant à renforcer la décentralisation et la participation des citoyen-nés à la prise de décisions, notamment l'article 7 de la Constitution géorgienne, qui a introduit des garanties constitutionnelles pour l'autonomie locale, et l'adoption du Code de l'autonomie de 2014 et de la Stratégie de décentralisation 2020-2025. La Géorgie a également mis en œuvre depuis 2014 la Stratégie nationale pour la protection des droits humains, accompagnée de plans d'action successifs.

17. La Géorgie bénéficie par ailleurs de programmes de coopération du Conseil de l'Europe depuis 2006. Depuis 2013, trois plans d'action ont fourni un cadre stratégique pour la coopération avec le Conseil de l'Europe afin de soutenir les réformes démocratiques dans le pays.

18. Le Plan d'action 2024-2027 du Conseil de l'Europe pour la Géorgie a été adopté par le Comité des Ministres le 18 octobre 2023 et lancé officiellement à Tbilissi le 18 janvier 2024¹². Ce quatrième plan d'action a été élaboré en concertation étroite avec les autorités géorgiennes et ses priorités reflètent également les recommandations formulées dans l'avis de la Commission européenne sur la demande d'adhésion de la Géorgie à l'Union européenne (UE) ainsi que le programme national de réforme de la Géorgie. Le Plan d'action est un instrument de programmation stratégique destiné à mieux harmoniser la législation, les institutions et la pratique de la Géorgie avec les normes européennes dans les domaines des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.

19. L'un des principaux résultats des plans d'action précédents est « le renforcement de l'Association nationale des autorités locales de Géorgie, en tant qu'intermédiaire à part entière chargé d'évaluer les besoins et de relever les défis existant à l'échelon local auprès du gouvernement central en vue d'assurer un ancrage local efficace et effectif des principes des droits humains et un engagement accru des citoyens et des OSC dans les processus de prise de décision »¹³.

3. SITUATION POLITIQUE EN GÉORGIE : ÉLÉMENTS CONTEXTUELS

20. La Géorgie est une république parlementaire qui a obtenu son indépendance de l'Union soviétique en 1991¹⁴. En 2003, après des élections législatives largement dénoncées comme frauduleuses, la

nationale des autorités locales de Géorgie (NALAG). Pour plus de détails, voir : Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, CG35(2018)18final, [La démocratie locale et régionale en Géorgie](#), 7 novembre 2018.

11 Congrès, [Recommandation 426 \(2018\) et rapport CG35\(2018\)18, La démocratie locale et régionale en Géorgie et Rapport sur les élections locales en Géorgie \(2 octobre 2021\)](#).

12 [Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2024-2027](#).

13 [Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2024-2027](#), p. 8.

14 Ce qui suit est fondé sur : EPRS | Service de recherche du Parlement européen (autrice : Anna Caprile), [Georgia at a crossroads: October 2024 parliamentary elections](#), PE 762.474 – Octobre 2024, p. 1-6.

« révolution des roses » avait porté au pouvoir le Mouvement national uni (MNU), lequel est resté à la tête du pays jusqu'en 2012. En août 2008, la Fédération de Russie a envahi l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud ; les deux régions occupées représentent 20 % du territoire géorgien¹⁵.

21. Depuis 2012, le paysage politique est dominé par le parti au pouvoir, Rêve géorgien (RG), placé sous la direction politique et financière de son fondateur, Bidzina Ivanichvili, tandis que le MNU est considéré comme la principale force d'opposition. Avant les élections législatives de 2024, le Parlement géorgien était élu conformément à un système électoral mixte combinant un scrutin majoritaire et un scrutin proportionnel. Quatre-vingt-dix des 150 sièges étaient détenus par Rêve géorgien et 36 par le Mouvement national uni, les sièges restants étant répartis entre les autres groupes politiques. Les observateurs internationaux avaient conclu que les élections avaient été « pluralistes et gérées de manière efficace », tout en regrettant que « les allégations généralisées de pressions sur les électeurs et de brouillage de la ligne de démarcation entre le parti au pouvoir et l'État [aient] sapé la confiance de la population dans certains aspects du processus ». L'opposition avait rejeté les résultats du scrutin, en alléguant des fraudes. Elle avait boycotté le second tour et refusé d'entrer au parlement.

22. La signature d'un accord sous l'égide de l'UE (également connu sous le nom d'accord Charles Michel) a mis fin à l'impasse politique en avril 2021. Cet accord instaurait une coopération entre Rêve géorgien et plusieurs partis d'opposition. Il prévoyait le retour de l'opposition au parlement, le passage à un système entièrement proportionnel pour les élections législatives et une réforme ambitieuse du secteur judiciaire, ainsi qu'une redistribution des responsabilités. Il envisageait aussi la tenue d'élections législatives anticipées en 2022 dans l'hypothèse où Rêve géorgien n'obtiendrait pas 43 % des suffrages lors des élections locales de 2021¹⁶. Cependant, cette formation s'est ensuite retirée de l'accord en juillet 2021, en faisant valoir le fait que deux partis d'opposition ne l'avaient pas signé.

23. Les élections municipales de 2021 ont encore renforcé la prédominance du parti au pouvoir à l'échelon local : 63 des 64 maires élus représentaient Rêve géorgien. Cette formation s'est également imposée dans les élections des conseillers municipaux, les partis d'opposition n'ayant obtenu la majorité que dans trois conseils. À l'instar d'autres observateurs internationaux, le Congrès a noté que le scrutin avait été entaché « par des allégations généralisées et récurrentes d'intimidations, d'achat de voix et de pressions sur les candidats et les électeurs » et que tous les candidats n'avaient pas pu faire campagne dans des conditions de concurrence équitables¹⁷. La délégation du Congrès a constaté « un certain nombre d'irrégularités qui ont dans une certaine mesure affecté la qualité du processus électoral ». Les enjeux nationaux se sont imposés dans la campagne, occultant les problématiques locales. Quelques cas marquants d'abus de pouvoir de la part de candidats sortants, de recours abusif à des observateurs citoyens agissant en réalité comme représentants de partis et diverses autres pratiques inappropriées ont en outre été relevés. Les observateurs ont recommandé d'améliorer les dispositions législatives pour éviter l'utilisation abusive des ressources administratives, d'introduire des mesures pour lutter contre les discours de haine et les fausses informations en ligne, de renforcer les dispositions existantes pour augmenter la participation des femmes à la vie politique locale (trois seulement des 64 maires nouvellement élus étaient des femmes), de prendre des mesures visant à empêcher que des représentants d'organisations d'observation électorale agissent *de facto* comme des sympathisants d'un parti et, enfin, de consolider le cadre réglementaire assurant l'obligation de rendre des comptes et la transparence des dépenses de campagne¹⁸.

24. Depuis 2018, l'objectif de la « pleine intégration » dans l'Union européenne et l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) est inscrit dans la Constitution géorgienne (article 78), créant ainsi une obligation constitutionnelle, pour les organes constitutionnels, de prendre toutes les mesures dans le cadre de leurs compétences pour y parvenir. Les sondages d'opinion montrent que le soutien populaire à l'intégration au sein de l'Union européenne atteint souvent 80 %, tandis que le soutien à l'intégration au sein de l'OTAN avoisine les 60 %¹⁹. Depuis le début de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine en février 2022, les deux objectifs contradictoires de politique étrangère –

15 En juillet 2024, la commission de suivi a réitéré son plein soutien à l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de la Géorgie à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, alors que 20 % du territoire géorgien est occupé par la Russie. Voir [Déclaration de la commission de suivi sur la situation en Géorgie](#).

16 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/210418_mediation_way_ahead_for_publication_0.pdf

17 <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/499468>.

18 Congrès, [Rapport sur les élections locales en Géorgie \(2 octobre 2021\)](#).

19 <https://www.ndi.org/publications/ndi-poll-georgian-citizens-remain-committed-eu-membership-nation-united-its-dreams-and>
et <https://www.commonspace.eu/news/large-majority-georgians-support-eu-membership-survey-finds>.

soutien à l'adhésion à l'UE et réconciliation avec la Russie – paraissent de plus en plus difficilement conciliables.

25. La Géorgie s'est vu accorder le statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne le 14 décembre 2023, à condition que des progrès soient réalisés dans neuf domaines clés²⁰. Depuis, cependant, le parti au pouvoir a adopté plusieurs textes législatifs jugés contraires aux valeurs de l'Union. Le 3 avril 2024, M. Mamuka Mdinardze, chef du groupe parlementaire du parti au pouvoir, Rêve géorgien, a annoncé le dépôt d'un projet de loi sur la « transparence de l'influence étrangère ». Une version antérieure du texte, présentée en mars 2023, avait été retirée après des manifestations massives, mais le parti au pouvoir a décidé de le réintroduire après avoir légèrement modifié son libellé²¹.

26. La loi sur la transparence de l'influence étrangère a été adoptée le 28 mai 2024, en outrepassant le veto de la présidente²². Bien qu'elle ait été présentée comme une loi visant à lutter contre l'ingérence étrangère et la désinformation, sa formulation reste vague et permet aux autorités d'exercer un contrôle administratif ou politique excessif sur la société civile et les médias en contrôlant leurs sources de financement. En bref, les organisations recevant plus de 20 % de l'ensemble de leurs revenus annuels d'une ou de plusieurs sources étrangères devront s'enregistrer en tant qu'organisation poursuivant les buts d'une puissance étrangère et soumettre des rapports relatifs à leurs activités ; elles s'exposent à de lourdes amendes en cas de non-respect de ces exigences. La Commission de Venise a estimé que le seuil de 20 % était bas et arbitraire²³.

27. L'adoption de la loi a aussi été marquée par la qualification systématiquement péjorative des organisations de la société civile dans le discours des autorités, qui visait à miner la confiance de l'opinion publique dans les ONG ayant une bonne réputation et dans les médias indépendants, tout particulièrement les médias critiques, durant une période préélectorale tendue. Cette stigmatisation a détérioré les conditions de travail des médias indépendants et des ONG, qui ont besoin des financements étrangers pour mener à bien leurs activités²⁴.

28. Le Conseil de l'Europe, l'Union européenne²⁵, l'OSCE/BIDDH²⁶, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme²⁷, les États-Unis²⁸ et d'autres partenaires de la Géorgie ont condamné l'adoption précipitée de cette loi préjudiciable. Elle était largement perçue comme susceptible de porter atteinte à la liberté d'expression et d'association en Géorgie²⁹, étant donné qu'elle pourrait être utilisée pour bâillonner les organisations de la société civile, notamment celles travaillant sur l'intégrité électorale et/ou critiques envers le parti au pouvoir³⁰. Le 30 juin 2024, le Conseil européen a déclaré que l'adoption de cette loi menait de fait à une interruption du processus d'adhésion³¹.

20 https://commission.europa.eu/news/enlargement-commission-recommends-starting-accession-negotiations-ukraine-moldova-bosnia-and-2023-11-08_fr.

21 Le terme « agent de l'étranger » a été remplacé par « organisation servant les intérêts d'une puissance étrangère », mais le texte est resté largement inchangé par rapport à sa version originale.

22 Le défenseur public de Géorgie avait appelé les autorités à ne pas passer outre le veto présidentiel, en soulignant la nécessité de reprendre le dialogue sur ce projet de loi. Voir Défenseur public de Géorgie, « [Public Defender Calls on Parliament not to Override Veto on Law on Transparency of Foreign Influence](#) », 27 mai 2024.

23 En Géorgie, compte tenu du manque de financement public et des difficultés rencontrées pour collecter des fonds à l'échelon local, les ONG sont traditionnellement financées par des organisations internationales, comme l'UE ou le Conseil de l'Europe, par des ambassades ou des ministères des Affaires étrangères ou par des bailleurs de fonds privés. Le secteur des ONG, très dynamique en Géorgie, a contribué à la démocratisation du pays depuis le début des années 1990.

24 Voir l'entretien avec le professeur Stephen Jones, directeur du programme Études géorgiennes à l'université d'Harvard, « [Georgian Dream Is 'Isolated' And The 'Foreign Agent' Law Is Just 'A Way To Maintain Power'](#) », 15 mai 2024.

25 Union européenne, [Statement by President von der Leyen on the situation in Georgia](#), 1^{er} mai 2024.

26 OSCE/BIDDH, « [Georgian authorities should reconsider legislation impacting civil society, international human rights office ODIHR says](#) », 23 mai 2024.

27 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « [Georgia: UN experts condemn adoption of Law on Transparency of Foreign Influence](#) », 15 mai 2024.

28 LUKIV J., « [US reviews Georgia ties over 'foreign agent' law](#) », BBC, 24 mai 2024.

29 La Commission de Venise a comparé cette loi à celles qui ont été adoptées dans la Fédération de Russie, en Hongrie et au Kirghizistan et dont l'adoption a été envisagée dans la Republika Srpska de Bosnie-Herzégovine (le projet de loi a depuis été retiré). Ces lois s'appuient sur une formulation excessivement vague et ambiguë qui donne un pouvoir discrétionnaire aux autorités nationales ; elles risquent donc d'avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression et d'association. Voir Commission de Venise, CDL-AD(2024)020-f, [Avis urgent sur la Loi de la Géorgie sur la transparence de l'influence étrangère, rendu le 21 mai 2024](#) en vertu de l'article 14a du Règlement intérieur révisé de la Commission de Venise, entériné par la Commission de Venise lors de sa 139^e session plénière (Venise, les 21-22 juin 2024).

30 Pour voir quelques extraits des réactions internationales après la réintroduction de la loi en 2024, consulter l'article « [International Reactions to Reintroduction of Draft Law on Foreign Agents – Civil Georgia](#) », 17 avril 2024.

31 <https://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/european-council/2024/06/27/>.

29. La loi sur l'influence étrangère marque un nouveau tournant montrant que la Géorgie s'éloigne toujours plus des normes européennes. En parallèle, d'autres initiatives législatives ont été adoptées de manière précipitée à la mi-2024, à savoir la suppression des quotas de femmes, l'adoption d'amendements au Code électoral modifiant la composition de la Commission électorale centrale et la loi relative à la protection des valeurs familiales. En conséquence, le processus d'adhésion de la Géorgie à l'Union européenne engagé en décembre 2023, qui était subordonné au respect des conditions fixées, a été interrompu par l'UE ; les États-Unis ont pour leur part suspendu la coopération avec la Géorgie tout en envisageant d'imposer des sanctions à l'encontre de ses élites dirigeantes³².

30. En juin 2024, la Commission de Venise a publié un avis sur les amendements au Code électoral qui supprimaient les quotas de femmes³³. En s'inquiétant de ce que la suppression des quotas pourrait entraver la participation et la représentation politiques des femmes, la Commission a recommandé à la Géorgie d'envisager de les rétablir ou de mettre en œuvre d'autres mesures permettant d'assurer une représentation équilibrée des sexes au sein des organes élus.

31. Toujours en juin 2024, la Commission de Venise a publié son avis sur les suites données à l'avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral et au règlement intérieur du Parlement géorgien, dans lequel elle se déclarait préoccupée par le fait qu'aucune de ses recommandations n'avait été prise en compte par les autorités géorgiennes et s'inquiétait de ce que les modifications de la loi électorale eussent été adoptées moins d'un an avant les prochaines élections législatives, ce qui ne pouvait que miner la confiance de l'opinion publique³⁴. La Commission de Venise a souligné la nécessité de la recherche d'un consensus sur la nomination de membres non partisans de la Commission électorale centrale (CEC) et de son président ou sa présidente. Elle a aussi critiqué le mécanisme anti-blocage, qui n'exige qu'une majorité simple. Cela comporte en effet le risque que la CEC ne soit dominée par le parti au pouvoir ; une telle composition ne garantit pas son indépendance et mine la confiance du public dans cette institution. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (OSCE/BIDDH) a exprimé des préoccupations analogues quant au fait que les modifications apportées n'étaient pas le fruit d'un large consensus à l'issue d'une vaste consultation publique³⁵. Les amendements ont néanmoins été adoptés, une fois de plus en passant outre le veto de la présidente.

32. En mars 2024, le président du Parlement géorgien a annoncé que deux projets de loi constitutionnelle – un projet d'amendements à la Constitution géorgienne et un projet sur les valeurs familiales et la protection des mineurs – seraient déposés par 84 membres de la majorité parlementaire. Il était envisagé d'ajouter un paragraphe à l'article 30 de la Constitution géorgienne et de modifier 18 lois en vue d'interdire le mariage entre personnes de même sexe, l'adoption d'enfants par des couples de même sexe et les interventions chirurgicales de changement de sexe. Les amendements proposés entendaient aussi limiter fortement les possibilités d'organiser des rassemblements publics et de diffuser des informations liées aux thématiques LGBTI+ dans les lieux publics ainsi que de sensibiliser à ces questions.

33. Les discours en faveur des valeurs familiales et contre les personnes LGBTI se sont multipliés après le 17 mai – Journée mondiale de lutte contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie – lorsque le parti au pouvoir a décidé que la Journée de la pureté de la famille, célébrée par l'Église orthodoxe depuis 2013, serait un jour férié légal. Ces discours étaient toujours très présents lors de la campagne pour les élections législatives.

32 En décembre, l'Union européenne avait accordé à la Géorgie le statut de pays candidat pour autant que neuf mesures soient prises, à savoir : lutter contre la désinformation, aligner la politique étrangère sur celle de l'UE, réduire la polarisation politique, garantir des élections équitables, renforcer le contrôle parlementaire, réformer le système judiciaire, lutter contre la corruption, démanteler les oligarchies et protéger les droits humains. Voir Délégation de l'UE en Géorgie, [2023 Communication on EU Enlargement Policy \(extract about Georgia\)](#), 8 novembre 2023 ; Commission européenne, [Georgia 2023 Report](#), 8 novembre 2023.

33 Commission de Venise, Géorgie – Avis sur les amendements au code électoral qui abolissent les quotas de genre, approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 80^e réunion (Venise, 20 juin 2024) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024), [CDL-AD\(2024\)023-f](#).

34 Le Code électoral a été modifié à sept reprises en 2024 et encore une fois en 2025. Le 23 décembre 2024, le Congrès a demandé un avis de la Commission de Venise sur les derniers amendements, qui devrait être adopté le 14 mars 2025. <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1557168?publication=93>.

35 OSCE/BIDDH, « Opinion on Two Organic Laws of Georgia Amending the Election Code and the Law on Political Unions of Citizens in Relation to Gender Quotas », Varsovie, 11 juin 2024, Avis n° [ELE-GEND-GEO/501/2024 \[ELD/NS\]](#).

34. Pour le Congrès, si les conséquences de cette loi sont difficilement prévisibles aujourd'hui, il n'en reste pas moins que les droits fondamentaux des personnes LGBTI+ pourraient être régulièrement bafoués y compris au niveau local. La loi est contraire aux normes internationales en matière de droits humains et notamment à la Convention européenne des droits de l'homme. Le projet de loi soulève aussi de nombreuses questions concernant les responsabilités des autorités locales qui pourraient avoir à faire appliquer ces lois et interdictions dans les collectivités locales. Il conviendrait de les clarifier.

35. Le 7 octobre 2024, le parti au pouvoir a annoncé que le parlement avait initié une nouvelle procédure de destitution contre la Présidente Salomé Zourabichvili, cette dernière ayant effectué des visites officielles à l'étranger sans l'accord du Premier ministre, en violation de la Constitution. Une première tentative, pour le même motif, avait échoué en octobre 2023.

36. La campagne pour les élections législatives du 26 octobre 2024 s'est déroulée dans un climat tendu et polarisé. Le parti au pouvoir depuis 2012, Rêve géorgien, présentait le scrutin comme un choix entre « guerre et paix ». Pour l'opposition, il s'agissait d'un choix entre la démocratie occidentale et l'autoritarisme russe. Pour ces élections, la plupart des partis d'opposition se sont regroupés dans trois alliances : « Coalition pour le changement » (*Akhali, Girchi* – Plus de liberté, *Droa!* et Parti républicain), « Une Géorgie forte » (« Une Géorgie forte – Lelo », Pour le peuple, Place de la liberté et Citoyens) et « Unité pour sauver la Géorgie » (MNU, Géorgie européenne et *Stratégie Aghmashenebeli*).

37. Les élections législatives de 2024 ont été les premières à se dérouler selon un mode de scrutin entièrement proportionnel. Les 150 sièges du parlement sont désormais répartis entre les partis politiques ayant obtenu au moins 5 % des suffrages valablement exprimés dans une unique circonscription nationale (article 37 de la Constitution)³⁶. Les élections se sont donc déroulées dans un cadre juridique remanié en profondeur. Un certain nombre de changements, introduits en 2022, avaient été adoptés à l'issue de vastes consultations, avec le soutien de l'ensemble des partis. Certaines recommandations antérieures du BIDDH ont ainsi été partiellement mises en œuvre³⁷. Tous les autres amendements proposés en 2024 ont toutefois été adoptés en l'absence de consultations dignes de ce nom, à la seule initiative du parti au pouvoir. Aussi l'opposition et la société civile ont-elles le sentiment que le cadre juridique a fait l'objet d'une manipulation politique pour changer « les règles du jeu ».

38. Après le scrutin, les observateurs internationaux, dont ceux du Conseil de l'Europe, ont indiqué que les élections avaient été entachées par des conditions inégales, des pressions et des tensions, malgré le fait que les électeurs avaient eu un large choix. La mission internationale d'observation électorale menée conjointement par l'APCE, l'OSCE, l'OTAN et le Parlement européen a exprimé des préoccupations³⁸ concernant la forte polarisation, la législation récemment adoptée et son impact sur les libertés fondamentales et la société civile. Au cours de la période précédant les élections, nombre d'organisations de la société civile ont fait état de l'effet stigmatisant de la « loi sur la transparence de l'influence étrangère », ainsi que d'agressions et d'intimidations. Ces phénomènes, associés au risque de sanctions pour non-respect de la loi, ont aussi réduit la capacité de ces organisations à faire leur travail sans subir de pressions indues. Les observateurs et observatrices ont estimé que le cadre juridique « permettait la tenue d'élections démocratiques », tout en notant que « certains progrès ont été annulés par des modifications récentes, et plusieurs recommandations formulées depuis longtemps sont restées lettre morte. [...] des révisions fréquentes, dont certaines sont intervenues peu avant les élections et sans un large soutien de l'ensemble des partis, ont fragilisé la stabilité du cadre juridique et fait craindre que ces changements ne soient utilisés de manière abusive pour obtenir des avantages politiques ». Les membres de la mission d'observation électorale ont en outre souligné que « [b]ien que l'obligation de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes soit inscrite dans la Constitution, les changements législatifs intervenus cette année ont compromis le respect de cette obligation et entraîné une baisse significative du nombre de candidates sur les listes présentées par les partis pour ces élections. Les partis n'ont pas intégré de messages spécialement destinés aux femmes dans leurs programmes et ont rarement mis en avant des femmes lors de la campagne. De plus, en Géorgie, les femmes politiques continuent d'être confrontées à des stéréotypes profondément enracinés, voire à des

36 En vertu de la nouvelle loi, les partis peuvent désigner une candidate ou un candidat qui assumera les fonctions de « délégué » d'un district donné. Si cette personne est élue au parlement, elle représentera les habitants de ce district, à condition que le parti qui l'a désignée ait obtenu le plus grand nombre de suffrages valides dans ce district. Pour les élections de 2024, Rêve géorgien (RG) est le seul parti à avoir fait usage de cette possibilité.

37 <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/584029>.

38 Des extraits de la déclaration peuvent être consultés sur le site PACE-APPS du Conseil de l'Europe : [Les élections en Géorgie ont été entachées par des conditions inégales, des pressions et des tensions, mais les électeurs ont eu un large choix, selon les observateurs internationaux](#), 27 octobre 2024.

violences ». Le constat global est que le jour du scrutin, les opérations électorales étaient généralement bien organisées et se sont déroulées en bon ordre, quoique dans un climat tendu. Le secret du vote a souvent été bafoué, et des électeurs et électrices auraient fait l'objet d'intimidations et de pressions.

39. Les résultats des élections ont aussi été largement contestés par l'opposition et les organisations de la société civile³⁹, mais les plaintes et les recours formés pour réclamer la tenue d'un nouveau scrutin ont été rejetés. Par la suite, l'opposition a refusé de siéger au parlement⁴⁰.

40. Dans une déclaration du 28 novembre 2024, le Premier ministre Kobakhidze a annoncé que la Géorgie allait geler le processus d'adhésion à l'UE pendant quatre ans, tout en affirmant que cela demeurerait une priorité absolue de la politique étrangère du pays⁴¹. Des manifestations massives contre cette décision du gouvernement de reporter les négociations d'adhésion à l'UE ont donné lieu à de violents affrontements avec les forces de l'ordre et à des arrestations massives, au mépris du droit des manifestants à la liberté de réunion. Ces événements ont encore aggravé la crise politique.

41. Le 30 novembre 2024, la Présidente Zourabichvili a déclaré que le parlement n'avait pas de légitimité et a affirmé incarner la seule « institution indépendante et légitime » dans le pays⁴². Le 3 décembre 2024, la Cour constitutionnelle a finalement déclaré irrecevables les recours déposés par la présidente et 30 députés de l'opposition. Le 14 décembre 2024, un collège électoral dominé par Rêve géorgien a élu Mikheil Kavelachvili président dans un concert de protestations, la Présidente Zourabichvili, l'opposition et la société civile rejetant la légitimité du processus. La Présidente Zourabichvili a annoncé qu'elle ne quitterait pas son poste à la fin de son mandat, une initiative très critiquée par le parti au pouvoir, qui a introduit des dispositions légales pour pouvoir la démettre de ses fonctions. Elle a finalement quitté le palais présidentiel le 29 décembre 2024.

42. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Alain Berset, s'est rendu en Géorgie en décembre 2024. Tout en mettant en lumière les obligations du pays en tant qu'État membre, il a fait part de ses préoccupations à l'ensemble des acteurs. Il s'est concentré sur trois questions importantes : les libertés fondamentales, la démocratie et les lois récemment adoptées. Au cours de la visite, le gouvernement a donné l'assurance que la loi sur l'influence étrangère serait modifiée. Un groupe de travail avec le Conseil de l'Europe sera mis en place à cet effet⁴³.

43. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Micheal O'Flaherty, s'est rendu en Géorgie en janvier 2025. Il s'est dit préoccupé par l'absence de suites données aux allégations selon lesquelles des membres des forces de l'ordre et des individus masqués, non identifiés (*titushkis*) se seraient rendus coupables d'arrestations illégales et de recours excessif à la force lors des manifestations publiques tenues en avril 2024 et depuis le 28 novembre 2024. À cet égard, il a observé que les poursuites pénales contre les manifestants suivaient leur cours, mais qu'en dépit de nombreuses informations crédibles faisant état de mauvais traitements, aucun membre des forces de l'ordre n'avait encore été poursuivi. Le Commissaire s'est également inquiété du rétrécissement de l'espace de la société civile, sous l'effet conjugué de la désinformation généralisée et de lois stigmatisantes. Outre les mesures législatives, force est de constater la passivité face aux atteintes aux droits humains, aucune mesure rapide n'étant prise pour obliger les auteurs présumés à répondre de leurs actes ; cela crée le sentiment largement répandu au sein de la société civile qu'il est impossible d'obtenir justice devant les tribunaux géorgiens. Le Commissaire a observé que cette situation constitue en définitive une négation des droits humains⁴⁴.

44. En janvier 2025, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé de ne pas ratifier l'ensemble des pouvoirs de la délégation géorgienne tant que des conditions strictes, permettant de

39 Voir l'évaluation des élections de 2024 effectuée par l'ISFED, <https://www.isfed.ge/eng/2024-saparlameto/archevnebis-shefaseba-2024-tsli-saqartvelos-parlamentis-archevnebi>.

40 BIDDH, rapport final de la mission d'observation électorale, Géorgie – Élections parlementaires, 26 octobre 2024, p. 4.

41 Déclaration de la haute représentante/vice-présidente de la Commission Kaja Kallas et de la commissaire à l'élargissement Marta Kos sur la Géorgie, 30 novembre 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/statement_24_6161.

42 Depuis la réforme constitutionnelle de 2017, la Présidente Salomé Zourabichvili est la dernière présidente à avoir été élue au suffrage direct. Depuis 2024, l'élection présidentielle se fait désormais par l'intermédiaire d'un collège électoral de 300 membres, composé de tous les membres du parlement et des organes représentatifs des collectivités territoriales, dans un délai de 45 jours après la première réunion du parlement nouvellement élu (article 50 de la Constitution).

43 <https://www.coe.int/fr/web/portal/-/secretary-general-concludes-visit-to-georgia>.

44 Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, déclaration sur la Géorgie, [Géorgie : protéger la liberté de réunion et d'expression, faire en sorte que les responsables de violations des droits humains rendent des comptes et mettent fin à la stigmatisation des ONG et des personnes LGBTI](#), Tbilissi, 24 janvier 2025.

remettre la Géorgie sur la voie de la démocratie, ne seraient pas remplies⁴⁵. L'Assemblée a insisté sur le fait que les autorités géorgiennes devraient avoir annoncé de nouvelles élections et libéré tous les prisonniers politiques d'ici sa prochaine session (25 avril 2025). Dans l'intervalle, la délégation géorgienne serait privée de plusieurs droits au sein de l'Assemblée. Le même jour, les membres de la délégation géorgienne ont décidé de se retirer de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

45. En 2023⁴⁶, 2024 et 2025, des manifestations pro-européennes rassemblant protestataires, militants, jeunes, organisations de la société civile et opposition ont été durement réprimées⁴⁷. De nombreuses informations ont fait état d'un usage disproportionné de la force contre des manifestants et d'actes d'intimidation physique et verbale au cours des semaines précédant l'adoption définitive de la loi relative à l'influence étrangère⁴⁸, ainsi que dans les jours qui ont suivi l'annonce des résultats définitifs des élections de 2024⁴⁹ et le gel du processus d'adhésion à l'Union européenne⁵⁰. De plus, la liberté de la presse s'est clairement détériorée, notamment en ce qui concerne la couverture médiatique des procédures parlementaires et des manifestations. Par ailleurs, alors que les manifestants étaient arrêtés, très peu d'enquêtes et de poursuites ont été menées contre les auteurs présumés de violences contre des manifestants⁵¹. Des locaux de partis politiques et d'ONG ont été vandalisés et leurs représentants ont aussi été victimes d'agressions⁵².

4. AUTONOMIE LOCALE : ÉVOLUTIONS DEPUIS LA DERNIÈRE VISITE DE SUIVI

46. La Géorgie est un État unitaire, et comprend deux républiques autonomes, l'Adjarie et l'Abkhazie⁵³. Depuis 2005, l'administration locale s'exerce à un seul niveau, celui des communes (villes et collectivités autonomes). La Géorgie compte cinq villes autonomes (Tbilissi, la capitale, où réside un tiers de la population totale du pays, ainsi que Koutaïssi, Batoumi, Roustavi et Poti) et 59 collectivités autonomes, soit un total de 64 communes. Les communes comprennent trois organes : le conseil (*Sakrebulo*) est l'organe représentatif législatif. La mairie (*Gamgeoba*) est l'organe administratif local, dirigé par le chef de la commune (*Gamgebeli*), qui est l'organe exécutif d'une collectivité autonome. Le chef d'une ville autonome est appelé le maire (*Meri*).

47. Dans le dernier rapport de suivi pour la Géorgie adopté en novembre 2018, le Congrès avait souligné les progrès substantiels réalisés dans le domaine de la démocratie locale depuis les dernières visites de suivi et de post-suivi et avait salué la mise en place de mesures telles que l'élaboration d'une stratégie de réforme globale en matière de décentralisation et de modernisation de l'administration locale, l'introduction d'élections directes pour les maires, le renforcement des capacités financières des collectivités locales et la reconnaissance officielle du rôle représentatif de l'Association Nationale des Autorités Locales de Géorgie (NALAG)⁵⁴.

45 Assemblée parlementaire, [Résolution 2585 \(2025\)](#), « Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de Géorgie ». La résolution a été adoptée le 29 janvier 2025 par 114 voix pour, 13 contre et sept abstentions.

46 European Union External Action [Service diplomatique de l'Union européenne], [Statement by the High Representative on the adoption of the Foreign Influence Law](#), 7 mars 2023.

47 Civil Georgia, « [2024/2025 Chronicle of Repression](#) » (since 29 April 2024) », document d'information tel qu'actualisé en date du 12 février 2024.

48 La Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe a appelé à l'ouverture d'enquêtes et déclaré que les responsables d'atteintes aux droits doivent rendre des comptes. Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe, [Situation en Géorgie : déclaration de la Secrétaire Générale](#), 28 mai 2024. Le défenseur public de Géorgie a en outre alerté sur la situation en se faisant l'écho de cas de violences contre des militants de la société civile. Voir Défenseur public de Géorgie, [Statement on Recent Attacks against Human Rights Defenders](#), 11 juin 2024.

49 *Le Monde*, [Georgians protest contested election results](#), 28 octobre 2024.

50 *Le Monde*, [Thousands of pro-EU protesters march on Georgia Parliament](#), 7 décembre 2024. OC-MEDIA, [Anti-government protests spread to Georgia's regions: the case of Marneuli](#), 5 décembre 2024.

51 KINSHA S., « [Beatings, harassment, and no arrests: Georgian Government critics under attack](#) », 3 juin 2024.

52 Radiodiffuseur public géorgien, « [UNM says party central office attacked](#) », 1^{er} juin 2024 et KUCERA J., « [Opponents of Georgia's 'Foreign Agent' Law accuse government of targeting them in campaign of intimidation](#) », *Radio Free Europe*, 6 juin 2024, « [Georgian opposition leader beaten up, blames governing party members](#) », BBC, 15 janvier 2025.

53 Les collectivités locales de la République autonome d'Adjarie sont déterminées par la loi constitutionnelle géorgienne sur le statut de la République autonome d'Adjarie ainsi que par la loi organique géorgienne portant approbation de la Constitution de la République autonome d'Adjarie.

54 Rapport de suivi du Congrès : La démocratie locale et régionale en Géorgie, Rapport [CG35\(2018\)18](#), 7 novembre 2018, et Recommandation 426 (2018)1, La démocratie locale et régionale en Géorgie. Voir aussi [Local Self-Government Index 2023](#), *National Assessment of Georgian Municipalities*, novembre 2023, élaboré par l'Institute for the Development of Freedom of Information (IDFI), en collaboration avec ses organisations partenaires, avec le soutien financier du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et du gouvernement danois. (<https://idfi.ge/public/upload/Analysis/Report-eng%20-LSG%202023.pdf>).

48. La prochaine visite de suivi du Congrès, initialement prévue en janvier 2025, a été reportée en raison de l'organisation de la visite de haut niveau. Le suivi régulier de la Charte en Géorgie reprendra donc après les prochaines élections locales.

4.1. Modifications législatives relatives aux élections locales

49. Le 15 mai 2024, le Parlement géorgien a adopté des modifications du Code électoral géorgien (Chapitre XV – Élections des organes des collectivités locales)⁵⁵, qui suppriment le seuil de 40 % pour les candidats à un siège pourvu au scrutin majoritaire aux conseils locaux, qui sont élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Désormais, les candidats n'ont besoin que d'une majorité relative des voix dans leur district pour être élus aux conseils locaux (article 149). Cette modification a supprimé le deuxième tour des élections et, par conséquent, a retiré la possibilité aux partisans des partis d'opposition de soutenir un candidat de l'opposition unifiée lors du scrutin. Elle a donc augmenté le risque d'élection d'une personne n'ayant obtenu qu'une minorité des suffrages exprimés⁵⁶. Ces modifications, introduites unilatéralement et sans consultation, sont en contradiction avec les recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, qui soulignent l'importance d'une législation électorale stable fondée sur un large consensus et mise en œuvre bien avant les élections afin de maintenir la confiance dans le processus⁵⁷.

50. En décembre 2024, de nouvelles modifications ont fait pencher encore davantage le système électoral mixte (comprenant des éléments majoritaires et proportionnels) vers un système de scrutin uninominal majoritaire à un tour⁵⁸.

- Au *Sakrebulo* de Tbilissi, qui compte 50 membres, 25 sièges seront attribués au scrutin majoritaire contre 10 auparavant, tandis que le nombre de représentants élus au scrutin proportionnel sera réduit, passant de 40 à 25.
- Dans les autres villes autonomes (Koutaïssi, Batoumi, Roustavi et Poti), le nombre de membres du *Sakrebulo* sera réduit à 25, contre 35 auparavant. En parallèle, le nombre de représentants élus au scrutin majoritaire passera de 7 à 10, et le nombre de représentants élus au scrutin proportionnel passera de 28 à 15.
- Dans les collectivités autonomes, les *Sakrebulo*s seront composés de 15 membres élus au scrutin proportionnel et de 1 membre de chaque localité élu au scrutin majoritaire. Des sièges supplémentaires seront attribués au scrutin majoritaire dans les centres administratifs en fonction de la population électorale : 2 sièges pour 4 000-10 000 électeurs, 3 pour 10 000-20 000 électeurs, 4 pour 20 000-35 000 électeurs et 5 pour 35 000 électeurs et plus. Cette règle est identique aux dispositions en vigueur avant 2021, ce qui augmente la proportion de sièges attribués au scrutin majoritaire et réduit la proportion de sièges attribués au scrutin proportionnel. Actuellement, 1/3 des sièges des *Sakrebulo*s sont attribués au scrutin majoritaire et 2/3 sont attribués au scrutin proportionnel, contre 49 % des mandats attribués au scrutin majoritaire en moyenne avant 2021.

51. En outre, les modifications proposées relèvent les seuils électoraux fixés pour les représentants élus au scrutin proportionnel. Ce seuil passera notamment de 2,5 % à 4 % à Tbilissi et de 3 % à 4 % dans les autres communes. Les modifications comprennent également des dispositions concernant la définition des circonscriptions électorales, qui donneraient à la Commission électorale centrale une large marge d'appréciation sur leur délimitation et pourraient compromettre le principe du suffrage égal⁵⁹. Les modifications susmentionnées ont supprimé tous les changements apportés au système électoral des communes qui avaient été convenus dans l'accord Charles Michel.

52. Dans la perspective des prochaines élections locales, le Président du Congrès, dans un courrier du 23 décembre 2024, a également demandé l'avis de la Commission de Venise sur les propositions d'amendements au Code électoral qui modifient la part des sièges pourvus aux scrutins proportionnel et majoritaire au sein des conseils locaux, telle qu'elle a été établie à la suite de l'accord politique général de 2021.

55 Articles 133 et suivants. Texte disponible à l'URL <https://matsne.gov.ge/en/document/view/1557168?publication=90>.

56 Transparency International, citée par : Civil Georgia, [Amendments to Electoral Code Adopted : Parties Can Designate 'Delegates,' 40% Threshold in City Councils Abolished](#), 15 mai 2024.

57 Avis de la Commission de Venise.

58 Civil.Ge, ISFED on [Changes to Election Code](#), 20 décembre 2024.

59 Le suffrage égal suppose que les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions.

4.2. Stratégie de décentralisation

53. Les collectivités locales disposent de leurs propres budgets indépendants, qu'elles planifient en totale autonomie. Les recettes propres des collectivités locales comprennent les impôts et redevances locaux, les transferts de cohésion et d'autres recettes. Les financements provenant d'autres budgets attribués au budget des collectivités locales comprennent les transferts spéciaux et conditionnels et d'autres recettes. Cependant, les collectivités locales restent tributaires des transferts du budget national, étant donné que les recettes locales sont trop faibles et que le système de péréquation fonctionne mal. Le budget de Tbilissi et des autres communes est donc principalement composé de transferts du gouvernement central, sans lesquels il est impossible de réaliser de grands projets, comme cela a été souligné lors de la visite à Roustavi. Par conséquent, l'indépendance fiscale des collectivités locales semble restreinte, et la décentralisation fiscale ne fonctionne pas efficacement.

54. Cette impression contraste avec celle du ministère du Développement régional, qui est responsable des collectivités locales. Le ministre délégué a expliqué que lorsque la Stratégie de décentralisation 2020-2025 arriverait à son terme et que ses résultats auraient été évalués, un projet de stratégie pour les prochaines années serait élaboré à partir d'octobre 2025. Il augmentera la part de la taxe sur la valeur ajoutée attribuée aux communes, ce qui renforcera leur capacité fiscale. Leurs fonctions ainsi que leur indépendance financière seront également renforcées. Selon le ministère, les revenus des collectivités locales ont déjà doublé depuis 2020. Il a été précisé qu'en raison d'« une culture différente à l'échelle locale », il y avait moins de tensions dans la périphérie que dans la capitale, ce qui était dû en partie à une plus grande implication des citoyens et à leur consultation, concernant par exemple les plans de développement. Les régions montagneuses restent une zone critique. Une loi spécifique d'aménagement des régions de haute montagne a été adoptée, suivie par une stratégie (2024-2030) et un plan d'action triennal dédiés, accompagnés par un fonds d'aménagement du territoire d'un montant de 20 millions de GEL.

55. Pendant leur visite, les rapporteur-es ont été informé-es de la Stratégie de décentralisation 2020-2025, qui recense plusieurs facteurs empêchant les collectivités locales d'exercer pleinement leurs pouvoirs, notamment : l'absence d'une vision à long terme du développement des collectivités locales, un faible niveau de participation du grand public, y compris les entreprises, dans l'exercice du pouvoir au niveau local, entraînant un décalage entre les décisions et les besoins et intérêts locaux, et une coopération insuffisante entre les communes. La Stratégie de décentralisation poursuit trois objectifs stratégiques : 1. accroître le rôle des collectivités locales dans la gestion d'une part importante des affaires publiques ; 2. octroyer des ressources matérielles et financières adéquates aux collectivités locales ; 3. développer une autonomie locale fiable, responsable, transparente et axée sur les résultats. Par conséquent, l'une des principales priorités et objectifs stratégiques de la stratégie est de « faciliter la participation effective à la prise de décision et à la mise en œuvre au niveau local »⁶⁰.

56. En 2023, le ministère de la Restauration a présenté une feuille de route globale en matière de décentralisation et de réforme de l'administration locale pour la période 2024-2027. Ce plan stratégique présente des mesures visant à transférer davantage de pouvoir et de ressources aux collectivités locales, dans l'objectif de promouvoir une plus grande autonomie et réactivité à l'échelle municipale.

57. Selon l'évaluation annuelle 2024 de la Commission européenne, la capacité des collectivités locales a été renforcée, conformément à la stratégie de réforme de l'administration publique 2023-2026. Cependant, la culture politique en matière de dialogue multipartite et de gouvernance de coalition à l'échelle locale doit être améliorée⁶¹.

5. PRINCIPALES OBSERVATIONS PENDANT LA VISITE

58. L'impression générale à l'issue de la visite de haut niveau est que le système démocratique géorgien est soumis à une pression extrême, dans un climat général marqué par un manque de confiance total, l'intimidation et la polarisation. Le pays traverse une véritable crise constitutionnelle et politique, ainsi qu'une crise en matière de droits humains et de normes démocratiques. Le recul de la démocratie s'est considérablement accéléré depuis les élections parlementaires du 26 octobre 2024 et

60 Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie 2024-2027, p.36, et Stratégie de décentralisation 2020-2025. En outre, la Stratégie nationale de protection des droits humains en Géorgie pour 2022-2030 souligne qu'il est impossible de protéger réellement les droits humains si des mesures adéquates ne sont pas prises aux niveaux central et local.

61 Commission européenne, [Georgia 2024 Report](#), Bruxelles, 30.10.2024, SWD(2024) 697 final, p. 29.

le rejet des résultats par l'opposition et les observateurs nationaux. Depuis lors, le Parlement actuel fonctionne *de facto* comme un organe unipartite du parti au pouvoir (Rêve géorgien), ce qui est incompatible avec l'essence d'une démocratie parlementaire pluraliste et soulève de sérieuses questions quant à sa légitimité démocratique.

59. Pendant la visite, des interlocuteurs extérieurs à l'opposition et des voix critiques ont fait référence à plusieurs reprises au concept du « gagnant qui remporte tout ». Il semble que cette approche générale, qui caractérisait déjà la situation politique en Géorgie avant l'actuelle position majoritaire du Rêve géorgien, soit la principale raison de l'absence de volonté de faire des concessions, qui sont nécessaires pour parvenir à un compromis. La modification de la loi sur la fonction publique qui simplifie les procédures de licenciement des fonctionnaires est un exemple concret de mesure visant clairement à faire taire les voix critiques, plusieurs fonctionnaires ayant été licenciés pour avoir participé à des manifestations.

60. Cette impression est renforcée par le constat que des éléments importants de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit sont systématiquement violés, restreints ou menacés. Il s'agit de valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe qui s'appliquent à la démocratie locale et à l'autonomie locale. La démocratie pluraliste, la garantie des droits ainsi que l'équilibre des pouvoirs et l'autonomie locale sont tous compromis par la situation actuelle.

5.1 Démocratie et autonomie locale

61. Les rapporteur·es ont appris que la situation générale tendue et polarisée en Géorgie se reflétait également à l'échelle locale. Dans une configuration relativement unique, les 64 communes du pays ont un maire du Rêve géorgien (il n'y a aucun maire d'opposition), et on compte seulement trois conseils municipaux dans lesquels les conseillers de l'opposition pris dans leur ensemble ont la majorité. Cependant, en raison du boycott des institutions par l'opposition, la plupart des conseillers de l'opposition laissent actuellement leurs sièges vides. La délégation a été informée qu'un boycott du conseil municipal de Tbilissi était en vigueur depuis six mois. Certains interlocuteurs ont mentionné le « dysfonctionnement total du système d'administration locale » provoqué par l'utilisation abusive de ressources administratives sans aucun contrôle et par le licenciement d'employés municipaux qui n'étaient pas membres du parti, même lorsqu'ils disposaient d'un contrat à durée indéterminée⁶².

62. En outre, la pratique consistant à modifier fréquemment la législation électorale suscite de grandes inquiétudes. Ces modifications fréquentes ne sont pas conformes au principe de stabilité du droit électoral, tel que consacré par le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise et sa déclaration interprétative⁶³. Selon ce principe largement accepté, les modifications de dernière minute du cadre électoral peuvent être perçues comme politiques ou comme un moyen de manipuler le résultat des élections, et il convient de les éviter durant l'année précédant les élections. Cette pratique risque également de semer la confusion parmi les électeurs, les partis et les candidats, et rend difficile l'application de la loi par les autorités électorales compétentes, ce qui peut entraîner des erreurs dans le processus électoral et, par conséquent, une méfiance à l'égard des organes élus⁶⁴.

63. Par conséquent, les conditions nécessaires à la tenue d'élections locales équitables ont été compromises par ces modifications législatives récentes et fréquentes, notamment par la suppression du seuil de 40 % (et du deuxième tour) pour les candidats à un siège pourvu au scrutin majoritaire, l'augmentation de la part de sièges pourvus au scrutin majoritaire lors des élections aux *Sakrebulo*s (art. 138 du Code électoral – Élections locales) et la possibilité donnée à l'administration électorale de modifier les limites des circonscriptions. Une réforme est nécessaire pour répondre aux préoccupations restantes et aux recommandations internationales en suspens, afin d'éviter des changements fréquents à l'avenir et de parvenir à la stabilité.

64. Lors de la visite, les autorités ont souligné qu'à la suite des élections de 2024, il y avait eu peu de plaintes et qu'aucune n'avait abouti. Des modifications de la législation et des irrégularités dans les

62 Voir à ce sujet la déclaration d'ISFED, de GYLA et de Transparency International Georgia, [It is inadmissible to persecute or exert pressure on public servants due to differing political views](#), 2 décembre 2024.

63 Commission de Venise, Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2024\)027](#).

64 Commission de Venise, Géorgie. Avis sur les amendements au code électoral qui abolissent les quotas de genre, CDL-AD(2024)023, avis n° 1189/2024, 20 juin 2024, paragraphe 21.

procédures électorales, concernant notamment le secret du vote, ont été contestées devant la Cour constitutionnelle, mais aucune de ces plaintes n'a été déclarée fondée⁶⁵.

65. La suppression des règles promouvant la participation des femmes à la vie politique, y compris au niveau local, est également préoccupante. Le 4 avril 2024, le Parlement géorgien a supprimé les quotas de genre obligatoires suivant une procédure accélérée, à la suite d'un accord entre le parti au pouvoir, Rêve géorgien, et le parti d'opposition parlementaire Girchi⁶⁶. Avant cette décision, le Code électoral de la Géorgie disposait qu'au moins une personne sur quatre sur la liste d'un parti devait être une femme. La représentation des femmes dans les conseils locaux est passée de 13,8 % (en 2017) à 24 % (en 2021). Dans sa Recommandation 477 (2022) sur les élections locales de 2021, le Congrès avait appelé à renforcer les dispositions existantes visant à promouvoir la participation des femmes à la vie politique locale. Cependant, les quotas de genre ont désormais été entièrement supprimés à tous les niveaux sans être remplacés par d'autres mesures visant à encourager l'élection de femmes candidates⁶⁷. Si le Conseil pour l'égalité du Parlement a également été dissous, les conseils locaux pour l'égalité de genre, mis en place avec l'aide de l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), existent encore dans les communes. Bien qu'il y ait des femmes conseillères au niveau local, seules deux femmes sont maires de communes et une seule est maire d'une ville autonome (Roustavi). Le 4 mars 2025, le Parlement a également adopté en première lecture une modification de la loi sur l'égalité de genre visant à supprimer toutes les mentions du mot « genre » de la législation géorgienne⁶⁸.

66. Le 6 février 2025, la majorité Rêve géorgien au Parlement a adopté des modifications du Règlement intérieur ainsi qu'un ensemble de modifications législatives. Ces modifications comprennent des révisions relatives au statut d'institutions au sein du Parlement, telles que la suppression du Centre de recherche du Parlement dans un délai de deux mois. Selon les employés, il s'agirait de représailles à leur critique publique de la décision du gouvernement Rêve géorgien d'arrêter les négociations d'adhésion à l'Union européenne jusqu'en 2028. Les biens et les ressources du Centre seront transférés au Parlement, et les employés licenciés recevront une indemnisation équivalant à trois mois de salaire.

67. La délégation est profondément préoccupée par la situation de l'opposition. Dans un contexte de doutes sur la légitimité des élections largement controversées de 2024, les partis d'opposition ayant dépassé le seuil de 5 % (Coalition pour le changement, Mouvement national uni, Géorgie forte, Gakharia pour la Géorgie) ont refusé d'occuper leurs sièges en signe de protestation. Le 5 février 2025, le parti Rêve géorgien au pouvoir a mis fin aux mandats des trois alliances d'opposition, ce qui a encore consolidé sa situation dominante au Parlement. Pendant sa visite, la délégation a entendu des accusations selon lesquelles Rêve géorgien avait installé un parti issu d'une scission, Pouvoir du peuple, en tant que parti d'opposition au Parlement. Le président du parti Pouvoir du peuple, Guram Macharashvili, a indiqué qu'il n'avait « aucun désaccord fondamental » avec Rêve géorgien, mais qu'il offrait cependant « une opposition réelle et de principe au gouvernement » ainsi qu'une « critique saine » du parti au pouvoir⁶⁹.

68. Les modifications du Règlement intérieur susmentionnées permettent en outre aux députés de constituer des groupes politiques parlementaires avec un minimum de trois députés seulement, contre sept au préalable. Cette modification a permis à trois députés du parti Rêve géorgien de constituer un

65 L'article 60.6 de la Constitution dispose que « la Cour constitutionnelle ne peut pas déclarer inconstitutionnelles des dispositions de la loi électorale au cours d'une année électorale, sauf si ces dispositions ont été adoptées dans les 15 mois précédant l'échéance électorale en cause ». En limitant la capacité de la Cour constitutionnelle de réviser des lois électorales récentes au cours d'une année électorale, cette disposition réduit la probabilité de batailles juridiques urgentes et politisées susceptibles de surcharger le système judiciaire et de créer la confusion parmi les électeurs. Cependant, elle peut également limiter la capacité de la Cour constitutionnelle de traiter et de rectifier des lois électorales hâtives ou problématiques. Cette disposition a peut-être empêché la contestation de dispositions inconstitutionnelles et a permis qu'elles restent en vigueur pendant l'élection, ce qui a pu compromettre son équité et son intégrité. D'ailleurs, dans son avis de 2017 sur la révision de la Constitution de la Géorgie, la Commission de Venise s'était dite préoccupée par le fait que cette exemption pourrait empêcher la Cour constitutionnelle d'examiner des lois électorales potentiellement inconstitutionnelles pendant une période critique, ce qui compromettrait la protection des droits électoraux. Commission de Venise, Avis sur la révision de la Constitution de la Géorgie, telle qu'adoptée par le Parlement de la Géorgie en seconde lecture le 23 juin 2017, Strasbourg, 9 octobre 2017, avis 876/2017, CDL-AD(2017)023 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)023-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)023-f)).

66 Voir Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), Géorgie. Avis sur les amendements au code électoral qui abolissent les quotas de genre, CDL-AD(2024)023, avis n° 1189/2024, 20 juin 2024, ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2024\)023-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2024)023-f)).

67 Commission de Venise, Géorgie. Avis sur les amendements au code électoral qui abolissent les quotas de genre, CDL-AD(2024)023, avis n° 1189/2024, 20 juin 2024, paragraphe 34 et 35.

68 [Georgian Dream Parliament Approves a Series of Repressive Legislative Amendments in First Reading – Civil Georgia](#).

69 Pour plus d'informations, voir ["People's Power" Stages Move into "Opposition" – Civil Georgia](#).

nouveau « groupe d'opposition » appelé Socialistes européens. D'après les médias, ce groupe a été enregistré le 7 février 2025, immédiatement après l'adoption des modifications⁷⁰.

5.2 Droits humains

69. La délégation a appris que la liberté de réunion n'était plus garantie dans la pratique. Les manifestations de masse contre le gouvernement ont repris le 28 novembre 2024. Depuis lors, des manifestants pacifiques, des opposants politiques et des représentants des médias ont fait l'objet d'une répression brutale de la part de la police et d'hommes masqués. Les rapporteur-es ont été informé-es que des policiers, des procureurs et des juges avaient engagé des poursuites administratives et pénales fondées sur des motivations politiques contre des manifestants, des journalistes et des membres de l'opposition. Selon le Défenseur public, plus de 500 personnes ont été arrêtées (placées en détention administrative ou provisoire) ou sanctionnées depuis le début des manifestations, et ce nombre augmente tous les jours. 80 % des personnes détenues ont indiqué qu'elles avaient été victimes de violence physique et de traitements inhumains de la part d'agents des services répressifs, généralement dans les véhicules de police, moins souvent lors de leur arrestation ou en détention⁷¹. Aucune enquête sérieuse sur les violations commises par des entités publiques n'a été menée à ce jour. Ces éléments indiquent que les autorités géorgiennes font délibérément un usage disproportionné de la force et font preuve d'une violence excessive envers des manifestants pacifiques, et qu'elles recourent à des arrestations arbitraires de masse et à des actes de maltraitance systémique envers les personnes détenues pour neutraliser les dissidences.

70. La journaliste Mzia Amaglobeli, directrice du média Batumelebi/Netgazeti, est l'une des nombreuses personnes arrêtées. M^{me} Amaglobeli a été arrêtée le 12 janvier 2025 et accusée d'avoir agressé un policier, une infraction passible d'une peine de quatre à sept ans d'emprisonnement⁷². Elle est accusée d'avoir giflé le chef de la police de Batoumi après qu'il l'ait maltraitée en détention provisoire. Plus tôt le même jour, elle avait d'abord été arrêtée sur la base d'accusations d'ordre administratif pour avoir affiché des autocollants appelant à une grève nationale. En détention provisoire, M^{me} Amaglobeli a commencé une grève de la faim en solidarité avec tous les prisonniers politiques en Géorgie. Elle est restée en détention malgré la détérioration de sa santé. Après avoir reçu des informations du Défenseur public et de son avocat, la délégation est particulièrement préoccupée par l'état de santé de Mzia Amaglobeli. Le 18 février 2025, au bout de 38 jours, la journaliste emprisonnée a mis fin à sa grève de la faim et elle se trouvait encore en détention au moment de la finalisation du présent rapport.

71. Les droits à la liberté d'expression et de réunion pacifique ont encore été restreints par des modifications apportées au Code pénal, au Code des infractions administratives et à la loi relative aux réunions et aux manifestations (en vigueur depuis le 30 décembre 2024). De lourdes amendes ont notamment été introduites pour sanctionner l'utilisation de slogans et de pancartes de protestation ou d'autres comportements pendant les manifestations. La police a désormais le pouvoir de placer des personnes en détention de manière « préventive » pendant 48 heures (il suffit qu'elles soient soupçonnées d'envisager de contrevenir aux règles régissant les réunions publiques). Le 3 février 2025, l'alourdissement des peines encourues pour « outrage à agent public », la criminalisation des barrages routiers et l'allongement de la durée de la détention administrative à 60 jours contre 15 auparavant ont été annoncés. Le 6 février 2025, le Parlement a adopté à la hâte des amendements législatifs répressifs initiés par des députés Rêve géorgien, et a examiné et adopté huit lois en seulement deux sessions plénières, notamment la loi sur les rassemblements et les manifestations, le Code des infractions administratives et le Code pénal. Les modifications apportées augmentent considérablement les amendes encourues en cas d'infractions administratives, y compris d'insultes verbales, de jurons et d'autres actions offensantes à l'égard d'un policier pendant l'exercice de ses fonctions. L'amende pour refus d'obtempérer à un policier a plus que doublé, et cette infraction est passible d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 60 jours (contre 15 jours maximum auparavant).

70 Les trois députés, Ilia Injia, Varlam Liparteliani et Nika Elisashvili, ont déclaré qu'ils « quittaient Rêve géorgien pour constituer une opposition saine » ; Civil.ge, GD Parliament Changes Rules : Dumps Protesting Civil Servants, Legalizes Fake Opposition Group, 7 février 2025 (<https://civil.ge/archives/660882>).

71 « Selon le Défenseur public Levan Ioseliani, sur les 156 personnes détenues auxquelles il a rendu visite en début de semaine, 124 – environ 80 % – affirment avoir été victimes de violence et de traitements inhumains. », [Police Brutality in Georgia : A Call for Accountability and Reform - Georgia Today](#).

72 [The Legality of Mzia Amaglobeli's Arrest, Detention, and Charges - საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო](#)

72. La loi sur la fonction publique a aussi été modifiée : les procédures de licenciement des fonctionnaires ont été simplifiées et plusieurs d'entre eux ont été licenciés pour avoir participé à des manifestations. Le Défenseur public Levan Ioseliani a averti avant leur adoption que ces amendements représentaient une grave menace pour les droits fondamentaux, notamment la liberté de réunion et d'expression et le droit à un procès équitable⁷³.

73. La loi sur l'influence étrangère, qui encadre formellement les sources de financement étrangères des ONG et des organisations de la société civile avec l'objectif déclaré de limiter les influences extérieures, est également préoccupante. Dans la pratique, il semble que cette loi, qui n'est pas encore pleinement appliquée, crée déjà un climat d'incertitude pour les donateurs et d'intimidation pour les employés comme pour les personnes susceptibles de bénéficier des services et du travail de ces organisations. Non seulement les ONG et les organisations de la société civile sont privées d'une importante source traditionnelle de financement, mais les organisations elles-mêmes et le travail qu'elles mènent, souvent dans le domaine de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, sont également discrédités⁷⁴. Cette situation rend extrêmement difficiles le travail auprès des communautés minoritaires arméniennes et azerbaïdjanaises ainsi que les interactions indépendantes transfrontalières et au sein de réseaux internationaux. Elle crée aussi des problèmes opérationnels sur le terrain, car les organisations de la société civile ne peuvent plus louer d'espaces publics.

74. Le gouvernement a annoncé des modifications de la loi sur les subventions ainsi que la création d'une fondation visant à financer les initiatives citoyennes, accessible uniquement aux organisations de la société civile qui assurent ne pas recevoir de financements étrangers. Il est à craindre que ce fonds permette un contrôle excessif des ONG.

75. Dans un communiqué de presse publié à la suite d'une conversation téléphonique avec le Premier ministre du Rêve géorgien Irakli Kobakhidze, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Alain Berset, a exprimé son « profond regret » concernant la décision des autorités du Rêve géorgien de ne pas participer à un groupe de travail conjoint visant à modifier la loi sur l'influence étrangère, contrairement à ce qui avait été convenu lors de la visite de M. Berset en Géorgie en décembre 2024⁷⁵.

76. Depuis cette visite, le Parlement a adopté en première lecture la loi sur l'enregistrement des agents étrangers, qui oblige les organisations et les citoyens recevant des financements étrangers (plus de 20 %) à s'enregistrer en tant qu'agents étrangers et à soumettre des déclarations financières annuelles et engage leur responsabilité pénale en cas de non-respect de ces dispositions. Cette loi, qui a pour modèle la loi sur l'enregistrement des agents étrangers américaine, suscite de vives préoccupations concernant la réduction de l'espace accordé à la société civile.

77. La délégation craint que le cadre juridique ne permette pas à la société civile et aux partenaires habituels du Congrès de poursuivre leur travail de renforcement de la démocratie locale et des droits humains sans subir de pressions indues. La loi sur l'influence étrangère, qui n'est pas encore pleinement appliquée, semble avoir eu des effets différents dans différentes communes : si certaines organisations de la société civile ne s'enregistrent pas et ne coopèrent plus avec les collectivités locales, d'autres continuent de le faire pour éviter les sanctions (à venir) et continuer de fournir des services. Cette loi génère une méfiance envers les organisations de la société civile et les ONG et les personnes qui travaillent pour elles, et les stigmatise. Elle vise même le soutien apporté par les organisations internationales dont la Géorgie est membre, telles que l'Organisation des Nations Unies et le Conseil de l'Europe. La Géorgie était réputée pour sa société civile solide et active, mais cette nouvelle loi risque de l'affaiblir de manière critique, malgré sa contribution à l'offre de services publics, en particulier au niveau local.

73 [Ombudsman Calls on GD Parliament not to Fast-Track Repressive Legislative Changes – Civil Georgia](#)

74 Transparency International était l'une des ONG visées. Voir [The physical assault on Zviad Koridze is a deliberate attack by Ivanishvili's regime on Transparency International Georgia - საერთაშორისო გამჭვირვალობა - საქართველო](#)

75 Le 20 janvier, le Secrétariat Général avait officiellement sollicité par courrier la mise en place du groupe de travail prévu. Le communiqué de presse du Conseil de l'Europe concernant cette conversation indique que M. Kobakhidze avait justifié cette décision par « l'évolution des circonstances ». « Il a toutefois affirmé l'engagement de la Géorgie à continuer de coopérer avec le Conseil de l'Europe sous l'angle de la coopération intergouvernementale. » Le Secrétaire Général exprime ses préoccupations suite au revirement du gouvernement géorgien concernant la loi dite sur « l'influence étrangère », communiqué de presse, 7 février 2025 (<https://www.coe.int/fr/web/portal/-/le-secrétaire-général-du-conseil-de-l-europe-exprime-ses-préoccupations-suite-au-revirement-du-gouvernement-géorgien-concernant-la-loi-dite-sur-«l-influence-étrangère-»>).

78. En outre, au moment de la visite, la délégation a appris que de nouvelles lois restrictives relatives aux médias allaient également être adoptées. Par la suite, deux amendements législatifs relatifs à la radiodiffusion ont été initiés le 24 février 2025 par le parti Rêve géorgien au pouvoir et adoptés début mars. Le premier amendement vise à interdire le financement étranger des organismes de radiodiffusion audiovisuelle, tandis que le deuxième retire aux organisations de médias leurs responsabilités d'autorégulation en conférant à la Commission des communications des pouvoirs très étendus qui lui permettent de contrôler les contenus diffusés et d'infliger des amendes aux chaînes de télévision et de radio. Selon Transparency International-Georgia, ces amendements visent à démanteler les médias critiques et « sont clairement en contradiction avec les normes internationales en matière de liberté d'expression » ainsi qu'avec le droit international des droits humains et la Constitution⁷⁶. Les rapporteur-es se sont inquiété-es du fait que cette situation pourrait encore limiter la liberté d'expression, compte tenu notamment des prochaines élections locales.

79. L'absence de garanties importantes en matière de diversité a également été jugée préoccupante, et il convient de réintroduire l'inclusion du handicap dans le discours public. La délégation a pris connaissance de plaintes concernant la suppression du Conseil sur l'inclusion du handicap dans la capitale, Tbilissi, et concernant la garantie du secret du vote pour les électeurs non voyants. La délégation a également été informée de la situation difficile des personnes LGBTI à la suite de l'adoption de la « loi sur les valeurs familiales ». Cette loi impose plusieurs restrictions à la liberté d'expression et de réunion des personnes LGBTI, interdit les opérations de réassignation sexuelle et les procédures juridiques de reconnaissance du genre, confirme l'interdiction du mariage entre personnes du même sexe, interdit l'adoption et l'accueil d'enfants placés aux personnes LGBTI, interdit les formes alternatives d'union civile et introduit de la censure dans les médias et l'éducation. Cette loi va à l'encontre des principes constitutionnels fondamentaux, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; la Commission de Venise, qui avait recommandé de ne pas adopter cette loi, partage cet avis⁷⁷. Les rapporteurs s'inquiètent du fait que ces dispositions contraindront les autorités locales à prendre des décisions qui ne sont pas conformes aux normes du Conseil de l'Europe.

5.3 État de droit

80. L'État de droit garantit que les citoyens élisent librement et démocratiquement leurs représentants, que les lois sont appliquées de manière uniforme, que nul n'est au-dessus de la loi et que nul ne peut faire l'objet de discrimination ou être laissé pour compte. Les autorités locales et régionales ont donc l'obligation de respecter les décisions de justice nationale ainsi que les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui les concernent. Elles ont également le devoir de lutter contre l'arbitraire et contre les tentatives de corruption qui pourraient survenir à leur niveau.

81. Les modifications fréquentes de la loi posent également problème au regard du principe de l'État de droit⁷⁸. En ce qui concerne la sécurité juridique, toutes les élections organisées ces dix dernières années ont fait l'objet de changements considérables et ont été soumises à des règles différentes, et les électeurs ont donc du mal à comprendre le système en vigueur lorsqu'ils votent. Ces cinq dernières années, plus de 20 modifications ont été apportées au Code électoral, et les modifications de 2021, fondées sur le compromis issu de l'accord Charles Michel, ont désormais été entièrement annulées. Des interlocuteurs ont indiqué à la délégation que ces modifications fréquentes avaient pour intention manifeste de « revenir à la situation de 2017 », qu'ils percevaient comme étant meilleure pour le pays, car le scrutin majoritaire garantissait la représentation territoriale à travers le représentant élu d'un district. Cependant, d'autres interlocuteurs estimaient que tous ces changements bénéficiaient à la majorité (seuil plus élevé ; diminution du nombre de membres élus au scrutin proportionnel et augmentation du nombre de membres élus au scrutin majoritaire ; suppression du deuxième tour).

76 Source : Civil.ge, TI Georgia : New Restrictive Legislation Aims to Destroy Critical TV Channels, 26 février 2025 (<https://civil.ge/archives/665604>).

77 Commission de Venise, Avis sur le projet de loi constitutionnelle sur la protection des valeurs familiales et des mineurs, 26 juin 2024, avis n° 1188/2024, CDL-AD(2024)021 ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2024\)021-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2024)021-f)). La Commission appelle le gouvernement à reconsidérer entièrement cette proposition législative et à ne pas procéder à son adoption ou, s'il procède à son adoption, à supprimer/modifier certains articles de manière à garantir la non-discrimination des personnes LGBTI et la conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme.

78 Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit – [CDL-AD\(2016\)007](#).

82. Alors que les manifestations contre le régime durent depuis plus de 90 jours (en date du 25 février 2025), les tribunaux contrôlés par Rêve géorgien infligent de lourdes amendes et des peines d'emprisonnement aux jeunes qui participent activement aux manifestations. De nombreux manifestants sont condamnés à des amendes et à des peines d'emprisonnement parce qu'ils sont soupçonnés d'avoir bloqué des routes et refusé d'obtempérer aux ordres de la police. En revanche, il n'y a quasiment aucune enquête sur l'usage disproportionné de la force par la police et aucun procès contre les policiers et les hommes masqués qui passent à tabac des personnes qui critiquent le parti au pouvoir, lors de manifestations ou près de leur domicile ou de leur lieu de travail. Les rapporteur·es ont appris que ce sentiment de partialité minait encore davantage la confiance dans les autorités judiciaires et dans leur indépendance. Dans une déclaration, l'ambassade allemande a annoncé qu'en collaboration avec ses partenaires européens et américains, elle continuait de surveiller les procès des personnes détenues. Elle a en outre souligné l'importance du respect des principes de l'État de droit, de l'égalité devant la loi, de la proportionnalité, de la sécurité juridique et de la protection de la liberté, qui doivent être défendus⁷⁹.

6. CONCLUSIONS

83. Les collectivités locales et régionales jouent un rôle essentiel dans le maintien et la défense de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, non seulement au sein de leurs communautés, mais aussi dans le cadre du système d'équilibre des pouvoirs qui constitue l'épine dorsale d'une démocratie pluraliste. Un environnement sûr et fondé sur la confiance permettant un dialogue authentique, ouvert et constructif, ainsi qu'un espace pour l'opposition, sont essentiels à cet égard. Les collectivités locales doivent par ailleurs être en mesure d'exercer leur autonomie sans craindre de persécution ou de représailles, indépendamment des opinions politiques de leurs dirigeant·es et de leurs représentant·es.

84. Parallèlement, l'ensemble des citoyen·nes doivent pouvoir se forger et exprimer librement leur opinion sur les questions qui les concernent le plus directement, ce qui n'est possible qu'à la condition qu'un grand nombre d'autres droits humains et libertés fondamentales puissent être exercés sans discrimination.

85. La délégation note avec une vive inquiétude que, dans un contexte de polarisation croissante dans le pays, le recul rapide et spectaculaire de la démocratie observé ces deux dernières années a eu un impact de plus en plus néfaste sur la démocratie locale en Géorgie. Cette évolution s'est intensifiée à la suite des élections législatives de 2024, qui ont été rejetées par tous les partis d'opposition, et par les observateurs électoraux nationaux et certains observateurs électoraux internationaux, notamment en raison de préoccupations quant à leur intégrité et de la décision de suspendre l'adhésion de la Géorgie à l'UE le 28 novembre 2024.

86. En outre, la marginalisation progressive de l'opposition sur la scène politique et l'absence de dialogue entre les autorités et l'opposition ont conduit dans les faits à une absence de pluralisme politique, y compris au sein des conseils municipaux. Cette situation a conduit à une concentration excessive du pouvoir entre les mains du parti majoritaire et incité l'opposition à boycotter tous les organes décisionnels, ce qui a réduit l'espace de négociation et de médiation.

87. À la suite de l'adoption très controversée de la loi sur la transparence de l'influence étrangère et de l'adoption en première lecture de la loi sur l'enregistrement des agents étrangers, les mesures d'intimidation et la stigmatisation des ONG et des voix dissidentes se sont multipliées dans les médias, lesquels travaillent dans des conditions de plus en plus difficiles. Cette évolution porte atteinte à leurs libertés d'association et d'expression. Dans une société démocratique, la liberté d'expression doit être protégée, soutenue et encouragée, qu'elle soit ou non critiquée à l'égard du gouvernement, y compris si elle est influencée par le discours international.

88. La répression brutale contre des manifestant·es et des opposant·es pacifiques de la part des forces de l'ordre, dans de nombreuses villes et en particulier dans la capitale Tbilissi, a porté atteinte aux libertés d'expression et de réunion. En outre, la liberté de réunion a été affectée en Géorgie par les récentes modifications législatives visant à alourdir les sanctions et étendre les infractions liées aux manifestations publiques, des modifications qui, selon la Commission de Venise, ont introduit « des

79 Ambassade allemande, déclaration du 12 février 2025 (<https://civil.ge/archives/662121>).

dispositions vagues et générales, accordant aux autorités un pouvoir discrétionnaire excessivement large dans leur application ». Cette situation a contraint les autorités locales à prendre des décisions qui ne sont pas conformes aux normes démocratiques.

89. L'instrumentalisation des institutions publiques, y compris au niveau local, a donné lieu à de nombreux signalements faisant état de licenciements, d'intimidations et de pressions sur les fonctionnaires. Cela a été facilité par l'adoption de modifications de la loi sur la fonction publique.

90. Les conclusions récentes des observateurs internationaux et nationaux ont également soulevé des préoccupations concernant la politisation de l'administration publique, le détournement généralisé des ressources administratives et les pressions exercées sur les électeurs et électrices pendant les campagnes électorales, des pratiques qui avantagent indûment certain·es candidat·es et compromettent le libre choix des électeurs et électrices.

91. La délégation souligne que le cadre juridique applicable aux élections locales en Géorgie a été modifié plus de vingt fois depuis les dernières élections, sans consultations approfondies ni large consensus, ce qui n'est pas conforme au principe de stabilité de la législation électorale. Les modifications apportées ont par ailleurs renforcé la position dominante du parti au pouvoir au sein de la Commission électorale centrale, ce qui compromet son indépendance, et ont également abrogé les règles fondamentales relatives au système électoral, aux quotas de genre et à l'établissement des circonscriptions électorales.

92. Elle note avec préoccupation que ces graves manquements et problèmes affectant le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains ont conduit à un effondrement de la confiance à l'égard des institutions démocratiques pour une grande partie de la population géorgienne, notamment les jeunes, et ont affaibli la démocratie locale, ce qui ne contribue pas à ce que les élections locales de 2025 se déroulent dans un environnement basé sur la confiance, mais risque en réalité d'aggraver la situation.

93. La délégation estime que des mesures urgentes sont nécessaires pour relancer le dialogue politique à tous les niveaux d'autorité publique, afin de réduire la polarisation, de rétablir les mécanismes d'équilibre des pouvoirs essentiels dans une démocratie pluraliste et de réglementer les droits de participation de l'opposition.

94. Elle souligne que la législation répressive adoptée récemment, qui impose des restrictions injustifiées aux libertés d'expression et de réunion pacifique, devrait être abrogée, que les cas d'arrestations arbitraires et d'actions violentes à l'encontre de manifestant·es non violent·es et de journalistes au niveau local devraient faire l'objet d'enquêtes approfondies et que les personnes détenues pour avoir participé de manière non violente à des manifestations contre le gouvernement devraient être libérées.

95. Toutes les mesures nécessaires doivent en outre être prises pour créer les conditions d'un environnement démocratique avant les prochaines élections locales, afin de faciliter les progrès vers des élections libres et équitables et le retour à une prise de décision fondée sur le consensus.

96. La délégation souligne que les élections à venir devront se dérouler dans un environnement électoral de meilleure qualité, être supervisées par une administration électorale indépendante et impartiale et faire l'objet d'une observation internationale minutieuse afin de garantir un processus véritablement équitable, libre et transparent. Le gouvernement doit prendre des mesures pour encourager l'opposition à participer aux processus politiques et garantir à tous les partis politiques un temps de parole équitable dans tous les médias, en particulier les médias publics. De telles actions et initiatives visant à réduire les tensions dans le pays devront être prises avant les élections locales prévues en octobre de cette année.

97. Les élus de tous les partis politiques, qu'ils soient dans la majorité ou dans l'opposition, devraient être encouragés à participer aux travaux de l'Association géorgienne des villes et communes et à discuter ensemble des recommandations à faire au nom des autorités locales.

98. La délégation estime que le Congrès devrait pour sa part, notamment par le biais des travaux continus de sa commission de suivi et de son Bureau, continuer de suivre de près la situation de la

démocratie locale et régionale en Géorgie et se tenir prêt à soutenir la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe pour la Géorgie (2024-2027), à renforcer les capacités des autorités locales et de leur association représentative à exercer efficacement leurs fonctions, et à poursuivre son dialogue politique avec la délégation de la Géorgie au Congrès, dans sa composition complète.

ANNEXE – Programme de la visite à haut niveau du Congrès en Géorgie (3-4 février 2025)

VISITE À HAUT NIVEAU EN GÉORGIE

Tbilissi et Roustavi
(3-4 février 2025)

PROGRAMME

Délégation du Congrès :

Rapporteur·es :

M. Marc COOLS	Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux Conseiller communal d’Uccle (Belgique) GILD ⁸⁰
---------------	---

M. Bernd VÖHRINGER	Président de la Chambre des pouvoirs locaux Maire de Sindelfingen (Allemagne) PPE/CCE ¹
--------------------	--

Mme Cecilia DALMAN EEK	Présidente de la Chambre des régions Membre du Conseil régional de Västra Götaland (Suède) SOCV/DP ¹
------------------------	--

Secrétariat du Congrès :

M. Mathieu MORI Mme Sevval SALMAN	Secrétaire Général du Congrès Secrétariat du Congrès
--------------------------------------	---

Expert :

M. Jens WOELK	Membre du Groupe d’experts indépendants sur la Charte européenne de l’autonomie locale (Allemagne)
---------------	---

Interprètes :

Mme Mara TSAKADZE (3-4 février)
Mme Tinatin KHARTCHILAVA (3-4 février)
Mme Mariam PARESHISHVILI (3 février)
Mme Maia ZARIDZE (3-4 février)

La langue de travail des réunions sera le géorgien. L’interprétation depuis et vers l’anglais et le français sera assurée par le Congrès.

80 PPE/CCE : Groupe du Parti populaire européen du Congrès
SOCV/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates progressistes
GILD : Groupe indépendant libéral et démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membres n’appartenant à aucun groupe politique du Congrès

**Lundi 3 février 2025
Tbilissi**

BUREAU DU CONSEIL DE L'EUROPE EN GÉORGIE

- **M. Svetislav PAUNOVIC**, Chef de bureau adjoint

RENCONTRE AVEC LES REPRÉSENTANT·ES DES OPPOSITIONS

- **M. Giorgi BUTIKASHVILI**, Coalition pour le changement, chef du Bureau des affaires étrangères et des organisations internationales et non gouvernementales
- **M. Zurab JAPARIDZE**, Girchi, cofondateur du parti Girchi
- **M. Grigol GEGELIA**, ministre des Affaires étrangères, membre du Conseil politique de Lelo pour la Géorgie
- **Mme Barbara Jimeli SULASHVILI**, UNM
- **Mme Sevdia UGREXELIDZE**, UNM
- **Saba BUADZE**, membre du conseil municipal de Tbilissi, coalition pour une Géorgie forte

RENCONTRE AVEC LES REPRÉSENTANT·ES DES ONG

- **M. Levan NATROSHVILI**, directeur exécutif adjoint, Société internationale pour des élections équitables et la démocratie (ISFED)
- **Mme Nanuka KRUASHVILI**, directrice du programme de soutien aux institutions démocratiques, Association des jeunes avocats de Géorgie
- **M. Kakha GOGOLASHVILI**, directeur des études sur l'UE, Fondation géorgienne pour les études stratégiques et internationales (GFSIS)
- **Mme Elene RUSETSKAIA**, présidente, Centre d'information sur les femmes
- **Mme Natia APHKHAZAVA**, experte sur la gouvernance locale, Institut de la société civile
- **Mme Esma GUMBERIDZE**, Plaidoyer pour les opportunités

RENCONTRE AVEC LES REPRÉSENTANT·ES DU CORPS DIPLOMATIQUE

- **M. Robert GERSCHNER**, ambassadeur de l'Autriche en Géorgie
- **M. Darius VITKAUSKAS**, ambassadeur de la Lituanie en Géorgie
- **Mme Heidi GRAU**, ambassadrice de la Confédération suisse en Géorgie
- **M. Anders TRELBORG**, chargé d'affaires, ambassade du Danemark en Géorgie
- **M. Maurice PAULUSSEN**, chef de mission adjoint, ambassade des Pays-Bas en Géorgie
- **Mme Rebecca LIE**, cheffe de mission adjointe, ambassade de Norvège en Géorgie
- **Mme Jana GAŠPARÍKOVÁ**, cheffe de mission adjointe, ambassade de Tchéquie en Géorgie
- **M. Stephen MCCORMICK**, conseiller politique, ambassade du Royaume-Uni en Géorgie
- **M. Dennis ZERVAS**, département de la coopération économique et du développement, ambassade d'Allemagne en Géorgie
- **M. Erik MALMGREN**, premier secrétaire à l'ambassade de Suède à Tbilissi

**RÉUNION CONJOINTE AVEC LA DÉLÉGATION NATIONALE DE LA GÉORGIE AUPRÈS DU
CONGRÈS ET L'ASSOCIATION LOCALE ET RÉGIONALE**

- **DÉLÉGATION NATIONALE**

- **M. Zurab ABASHIDZE**, vice-président de la délégation, membre de l'assemblée municipale de Tbilissi
 - **M. George TKEMALADZE**, membre de l'Assemblée municipale de Tbilissi
 - **M. Otar GRIGOLIA**, membre de l'Assemblée municipale de Tbilissi,
 - **Mme Tatiana BOKUCHAVA**, secrétariat de la délégation nationale, directrice exécutive adjointe pour les relations internationales au sein de la NALAG
- **ASSOCIATION NATIONALE DES AUTORITÉS LOCALES DE GÉORGIE**
 - **Mme Nino RUKHADZE**, directrice exécutive

Mardi 4 février 2025
Tbilissi et Roustavi

COMMISSION ÉLECTORALE CENTRALE

- **M. Giorgi KALANDARISHVILI**, président
- **M. Giorgi SHARABIDZE**, vice-président
- **M. Giorgi JAVAKHISHVILI**, secrétaire de la CEC
- **M. Giorgi SANTURIANI**, chef du Bureau/département juridique de la CEC
- **Mme Eka TSABASHVILI**, cheffe du département de gestion du processus électoral
- **Mme Tamar KAPANADZE**, cheffe de la division des relations internationales et du protocole

DÉFENSEUR PUBLIC (MÉDIATEUR)

- **M. Levan IOSELIANI**, Défenseur public
- **Mme Tamar GVARAMADZE**, première défenseure publique adjointe

MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET DES INFRASTRUCTURES

- **Mme Mzia GIORGOBIANI**, vice-ministre

RENCONTRE AVEC L'AVOCATE DE MZIA AMAGHLOBELI

- **Mme Maia MTSARIASHVILI**, avocate

RENCONTRE AVEC LA MAIRE DE ROUSTAVI

- **Mme Nino LATSABIDZE**, maire

RENCONTRE AVEC LE PRÉSIDENT DU CONSEIL MUNICIPAL DE ROUSTAVI

- **M. Aleksandre BERIDZE**, président par intérim du conseil municipal de Roustavi