



DÉCLASSIFIÉ¹

AS/Mon (2025) 02 REV 2

27 janvier 2025

fmondoc02 REV 2_2025

Or. anglais

**Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du
Conseil de l'Europe (commission de suivi)**

Respect des obligations et engagements de la Géorgie

Note d'information des corapporteuses sur la visite d'information à Tbilissi (14-16 janvier 2025)

Corapporteuses : M. Claude KERN, France, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe et M^{me} Edite ESTRELA, Portugal, Groupe des socialistes, démocrates et verts

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 27 janvier 2025.

1. Introduction

1. Du 14 au 16 janvier 2025, les rapporteurs, M. Claude Kern (France, ADLE) et Mme Edite Estrela (Portugal, SOC), se sont rendus en Géorgie, au beau milieu de la profonde crise sociale et politique qui a suivi l'annonce, par la majorité au pouvoir, de la suspension jusqu'en 2028 de toutes les activités relatives à l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Union européenne, interrompant ainsi *de facto* le processus d'intégration de la Géorgie dans l'Union, contrairement à la promesse électorale expresse de la majorité, qui s'était engagée à garantir une adhésion rapide à l'UE. Les principaux objectifs de cette visite étaient de mieux comprendre la crise actuelle et les perspectives de résolution, ainsi que de déterminer dans quelle mesure la majorité au pouvoir était réellement disposée à honorer les obligations de la Géorgie découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe. Le mandat de M. Claude Kern a pris fin le 23 janvier 2025, après sa participation à cette visite.

2. Compte tenu du climat politique extrêmement tendu et polarisé, ainsi que du risque évident de voir notre visite instrumentalisée à des fins de politique intérieure, nous avons clairement indiqué au début de notre visite, de même qu'au cours de toutes les réunions que nous avons tenues, que nous effectuions une visite de suivi régulière, qui ne devait pas être considérée comme un soutien politique à la légitimité ou aux opinions de nos interlocuteurs et interlocutrices². Ce principe a été respecté par toutes les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenus. Durant notre visite, nous avons rencontré, entre autres : le Premier ministre Irakli Kobakhidze, le président du Parlement Shalva Papuashvili, le vice-ministre des Affaires étrangères Lasha Darsalia, le ministre de l'Intérieur Vakhtang Gomelauri, le Défenseur public Levan Ioseliani, le Procureur général Giorgi Gabitashvili, le Chef du Service spécial d'enquête Karlo Katsitadze, des représentant-es des cinq partis et coalitions politiques qui ont franchi le seuil des 5 % pour entrer au Parlement, ainsi que des membres de la communauté diplomatique et des représentant-es des organisations de la société civile et des médias en Géorgie. Le programme de la visite se trouve en annexe.

3. Nous souhaiterions remercier le Parlement géorgien pour le programme mis en place et l'hospitalité dont il a fait preuve, ainsi que le Bureau du Conseil de l'Europe pour tout le soutien qu'il a apporté à notre délégation.

2. Évolution récente de la situation

4. Le 27 juin 2024, l'Assemblée a adopté la [Résolution 2561 \(2024\)](#) sur « Les défis pour la démocratie en Géorgie ». Dans cette résolution, l'Assemblée a exprimé ses sérieux doutes quant à « *l'engagement du pays à l'égard des normes démocratiques internationales et de l'intégration euro-atlantique, et quant à sa volonté d'honorer ses obligations et engagements découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe* ». Notant que les élections législatives du 26 octobre 2024 constitueraient un référendum *de facto* sur la trajectoire démocratique et l'alignement avec l'étranger de la Géorgie, l'Assemblée a réaffirmé sa volonté de coopérer et de dialoguer avec toutes les forces ainsi qu'avec la société civile en Géorgie « *afin d'enrayer les récents reculs et d'assurer le respect des obligations et engagements contractés par la Géorgie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe* ».

5. Les élections législatives se sont déroulées le 26 octobre 2024 en Géorgie. Malheureusement, ces élections n'ont pas respecté les normes européennes en matière d'élections démocratiques à plusieurs égards.

6. La mission internationale d'observation des élections législatives en Géorgie, dont l'Assemblée faisait partie, a souligné dans une déclaration préliminaire conjointe que les élections avaient eu lieu dans un contexte de forte polarisation, marqué par des préoccupations concernant la législation récemment adoptée et ses répercussions sur les libertés fondamentales et la société civile. Bien que les candidat-es à l'élection aient généralement pu faire campagne librement, la rhétorique et les images utilisées lors de la campagne étaient particulièrement clivantes. Les signalements faisant état de pressions exercées sur les électeurs et les électrices, en particulier sur les agent-es du secteur public, ont été très nombreux au cours de la campagne. Cette situation, associée au traçage des électeurs et des électrices à grand échelle le jour du scrutin, a suscité des inquiétudes quant à la capacité de certains d'entre eux à voter sans crainte de représailles. En ce qui concerne les conditions de participation des partis aux élections, la mission internationale d'observation des élections a en outre noté dans sa déclaration préliminaire conjointe que le déséquilibre important dans les ressources financières ainsi que l'avantage du pouvoir en place ont contribué à accentuer les inégalités entre les candidat-es. La polarisation de l'environnement médiatique et l'instrumentalisation des médias privés à des fins de propagande politique ont nui à l'impartialité de la couverture médiatique de la campagne,

² [Annonce](#) de la visite | 10 janvier 2025.

empêchant les électeurs et électrices de faire un choix éclairé. L'effectivité du contrôle du financement de la campagne a été compromise par l'application limitée des dispositions en vigueur et par des doutes quant à l'impartialité et l'instrumentalisation politique de l'organe de contrôle³.

7. Dans le contexte des résultats contestés de ces élections, les conclusions de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH qui a observé les procédures post-électorales concernant le traitement des recours électoraux sont particulièrement préoccupantes. Selon ces conclusions, dans l'ensemble, le traitement par les commissions électorales et les tribunaux des recours formés au lendemain du scrutin a porté atteinte au droit à une procédure régulière, n'a pas permis de proposer des voies de recours efficaces et n'a pas répondu de manière exhaustive aux préoccupations générales concernant l'intégrité des résultats des élections⁴. La manière dont les recours relatifs aux élections ont été traités par les tribunaux soulève de graves questions quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire et au contrôle politique dont il fait l'objet, ce qui confirme les préoccupations déjà soulevées dans le dernier rapport de suivi présenté à l'Assemblée. Cela prive les citoyen·nes d'un arbitre impartial et digne de confiance qui aurait pu contribuer à désamorcer la crise qui a éclaté après les élections.

8. En raison des graves lacunes constatées, le rapport de la commission ad hoc de l'APCE qui a observé ces élections, préparé par son président M. Iulian Bulai, a soulevé des préoccupations « *quant à l'exactitude des résultats des élections, à savoir si les résultats des élections reflètent réellement la volonté des électeurs et des électrices. En outre, de sérieux doutes persistent quant à savoir si l'environnement électoral a fourni les conditions nécessaires à une élection équitable, permettant aux électeurs de faire un choix éclairé sans intimidation ni pression induite* »⁵.

9. De vastes manifestations populaires ont éclaté à la suite de l'annonce des résultats des élections. L'opposition géorgienne, ainsi que la Présidente de la Géorgie, Mme Zourabichvili, ont refusé de reconnaître les résultats de ces élections, invoquant une fraude électorale à grande échelle, notamment par l'intimidation des électeurs et électrices et la violation du secret du vote. C'est sur la base de ces motifs que la Présidente géorgienne ainsi que plusieurs député·es ont contesté devant la Cour constitutionnelle les résultats des élections et la légalité des mandats de l'ensemble des 150 député·es.

10. Le président du Parlement en exercice a fixé la première séance du Parlement au 25 novembre 2024. La légalité de cette convocation a été remise en question car, selon les dispositions légales, la première tâche du Parlement récemment convoqué est de reconnaître les pouvoirs des nouveaux député·es sur la base des informations fournies par la Commission électorale centrale (CEC). Toutefois, les dispositions légales prévoient explicitement que le décret du Parlement reconnaissant les pouvoirs des député·es ne doit pas inclure le nom d'une personne dont la légalité de l'élection en tant que député·e a fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle de Géorgie. Étant donné que la Présidente Zourabichvili a contesté la légalité de l'élection des 150 député·es devant la Cour constitutionnelle et que le Parlement doit reconnaître les pouvoirs d'au moins deux tiers des 150 député·es pour commencer ses travaux, un certain nombre de constitutionnalistes ont fait valoir que le Parlement ne pouvait pas être convoqué avant que la Cour constitutionnelle n'ait statué sur les recours, ce qu'elle n'a fait que le 3 décembre, en rejetant lesdits recours. Cette situation a soulevé des questions quant à la légalité des décisions prises par le Parlement nouvellement convoqué, y compris son appel à une élection présidentielle le 14 décembre 2024⁶.

11. À la suite des réformes constitutionnelles de 2017, à compter de 2024, le ou la Président·e de la Géorgie est élu·e au suffrage indirect par un collège électoral. Selon les dispositions légales, ce collège électoral est composé de 300 membres, à savoir : les 150 député·es du Parlement ; l'ensemble des membres des organes représentatifs suprêmes des républiques autonomes d'Abkhazie (20) et d'Adjara (21) ; les membres des conseils municipaux – *Sakrebulo* – nommés par les partis politiques conformément à des quotas. Ces quotas sont fixés par la CEC en accord avec la loi, en respectant le principe de la représentation géographique proportionnelle et en tenant compte des résultats des élections locales organisées selon le mode de scrutin proportionnel, et ce au plus tard le deuxième jour suivant la convocation de l'élection présidentielle. Si les partis ne procèdent pas aux nominations requises dans le délai fixé par la loi ou si le nombre des membres nommés par les partis au sein du collège électoral est inférieur aux quotas qui leur ont été attribués, dans ce cas, en vue d'assurer un total de 300 membres au sein du collège électoral et sur décision de la CEC, les quotas fixés sont modifiés et les postes non pourvus sont redistribués entre les autres partis en fonction des

³ MOIE [conclusions préliminaires](#) (en anglais).

⁴ [Géorgie, élections législatives, 26 octobre 2024 : rapport final | OSCE](#) (en anglais).

⁵ [Doc. 16079 § 77](#).

⁶ Selon les dispositions légales, l'élection présidentielle doit se tenir dans un délai de 45 jours après la première séance du nouveau Parlement.

résultats des élections. Du fait de ces dispositions, le collège électoral est entièrement contrôlé par Rêve géorgien, qui dispose de 224 représentant-es⁷ en son sein.

12. Le 27 novembre 2024, la majorité au pouvoir a désigné Mikheil Kavelashvili comme candidat à la présidence. M. Kavelashvili est un ancien footballeur professionnel et un député élu au nouveau parlement sur la liste de Rêve géorgien. Il est connu pour ses positions intransigeantes et sa rhétorique souvent anti-occidentale. Il a été l'un des initiateurs de la loi controversée relative à la transparence de l'influence étrangère. Le 14 décembre 2024, M. Kavelashvili a été élu président à l'unanimité (224 voix) par le collège électoral ; il n'avait aucun candidat de l'opposition face à lui. La légitimité de son élection n'est pas reconnue par Mme Zourabichvili ni par l'opposition en Géorgie, ni, à en juger par les manifestations, par une part importante de la population, qui considère toujours Mme Zourabichvili comme la présidente légitime du pays.

13. La situation s'est détériorée et a radicalement changé le 28 novembre 2024, lorsque la majorité au pouvoir a annoncé qu'elle suspendait jusqu'en 2028 toutes les activités relatives à l'ouverture des négociations d'adhésion avec l'Union européenne, interrompant ainsi *de facto* le processus d'intégration de la Géorgie dans l'Union et allant à l'encontre des promesses électorales explicites qui avaient été faites. Les manifestations, au cours desquelles on a d'abord assisté à des actes de violence de la part de manifestant-es, ont été de plus en plus le théâtre de brutalités policières et de représailles contre les manifestant-es et l'opposition, ce qui n'a fait que galvaniser les manifestations et a entraîné une rupture totale de la confiance dans les institutions politiques du pays au sein de la société géorgienne, ce qui compromet leur légitimité. Ce constat ressort clairement des manifestations en cours, qui ne montrent aucun signe de ralentissement, sont spontanées et largement impulsées par la société (par les syndicats, la société civile et les organisations de jeunesse, les fonctionnaires, les acteurs économiques, etc.). Les manifestations se sont transformées en un mouvement social en faveur de l'orientation européenne du pays et de la fin d'un environnement politique polarisé, radical et à somme nulle. Ce mouvement n'est ni contrôlé ni dirigé par les partis politiques d'opposition, qui sont également considérés avec prudence par une partie des manifestant-es. Par conséquent, la marge de manœuvre des partis politiques existants est limitée et toute solution à la crise actuelle doit nécessairement comprendre et associer ces acteurs sociaux ainsi que la société civile.

14. Cela est d'autant plus important que les quatre partis d'opposition ayant franchi le seuil pour entrer au Parlement ont annoncé qu'ils n'en feraient pas partie. Trois de ces partis d'opposition, à savoir « Coalition pour le changement », « Mouvement national uni » et « Géorgie forte », ont demandé à la CEC d'annuler la liste de leur parti et au Parlement d'invalider leur mandat. Tout en indiquant clairement qu'il ne reconnaît pas la légitimité du nouveau Parlement et qu'il ne participera pas à ses travaux, le parti de l'ancien Premier ministre Giorgi Gakharia, « Pour la Géorgie », n'aurait pas formellement demandé l'annulation de ses listes ni l'invalidation de ses mandats. La CEC a annulé les trois listes respectives le 26 novembre 2024 et le Parlement géorgien doit décider de la révocation des mandats lors de sa session de février 2025. Nous regrettons que la décision de l'opposition démocratique regroupée de ne pas entrer au nouveau Parlement ait supprimé un mécanisme institutionnel important, à savoir le Parlement, pour résoudre la crise sociale et politique en cours en Géorgie. Pour cette raison, l'Assemblée, quels que soient le bien-fondé ou les motifs d'une telle décision, a toujours été plutôt prudente et réticente à propos des boycotts des institutions parlementaires.

15. La situation déjà complexe a été exacerbée par le fait que, le 13 décembre 2024, les neuf députés du Rêve géorgien qui constituent la formation « Pouvoir du peuple » ont annoncé qu'ils quitteraient la majorité au pouvoir, détenue par le Rêve géorgien, et entreraient dans l'opposition au motif que, « même s'ils ne sont pas fondamentalement en désaccord avec la majorité », le pays a besoin d'une « opposition saine ». Bien que leur nature d'opposition véritable soit remise en question en Géorgie, ils ont été reconnus comme faisant partie de l'opposition au sein du Parlement et ont bénéficié des postes réservés et autres privilèges accordés aux partis d'opposition.

16. Le pays est actuellement dans une impasse politique totale, aucun des camps n'étant disposé à infléchir sa position (ni en mesure de le faire). Les principales exigences de l'opposition et de la société civile sont l'organisation immédiate de nouvelles élections et la libération de tou-ttes les manifestant-es arrêtés. Beaucoup rejettent expressément toute forme de médiation nationale ou internationale qui ne respecterait pas ces exigences fondamentales, citant comme exemple de mauvais augure l'échec de l'accord négocié par l'ancien président du Conseil européen, Charles Michel, à la suite des élections de 2020, accord dont le parti Rêve géorgien s'est retiré peu de temps après la signature. Pour sa part, la majorité au pouvoir maintient qu'elle représente la volonté du peuple et qu'elle a donc pour mission de mettre en œuvre les politiques et les décisions qu'elle juge nécessaires pour le pays, sans consultation des autres parties prenantes ni prise en

⁷ Dans la pratique, tous les membres du collège électoral étaient des membres de Rêve géorgien, les partis d'opposition ayant refusé de nommer leurs membres dans le cadre de leur quota.

compte de leurs intérêts et aspirations. Elle a rejeté les demandes de réformes juridiques et politiques adressées par l'UE, les qualifiant de chantage politique, et ne cache pas son désir de dissoudre l'opposition, qu'elle considère comme étant composée de représentant-es financés de l'extérieur par un obscur parti belliciste mondial, dont l'objectif serait d'entraîner le pays dans une guerre totale avec la Fédération de Russie.

17. Dans ces circonstances, la crise de confiance et de légitimité des institutions politiques ne peut être résolue que par la société géorgienne elle-même. Normalement, dans une société démocratique, la réponse la plus appropriée à un schisme social et politique aussi profond serait de soumettre la question aux citoyen-nes au moyen d'élections démocratiques. Toutefois, il apparaît clairement que l'organisation de nouvelles élections sans que soient d'abord corrigées les nombreuses lacunes et insuffisances de l'environnement électoral relevées par les observatrices et observateurs nationaux et internationaux des élections ne résoudrait rien. La première étape devrait donc être le lancement d'un processus inclusif associant toutes les parties prenantes et tous les acteurs sociaux, notamment la majorité au pouvoir, l'opposition et la société civile, afin de corriger de toute urgence les déficiences et les lacunes constatées lors des récentes élections législatives et de créer un environnement électoral propice à la tenue de nouvelles élections véritablement démocratiques. Il est important de noter dans ce contexte que des élections locales auront lieu en 2025 en Géorgie.

18. Comme susmentionné, les manifestations ont été marquées par des brutalités policières et par un usage disproportionné de la force contre des manifestant-es et des journalistes essentiellement pacifiques. Des manifestant-es, des journalistes, ainsi que des dirigeant-es de l'opposition et des responsables sociaux ont été violemment attaqués par des policiers souvent non identifiables (il a été rapporté que les agents des unités spéciales ne portaient pas de numéro d'identification sur leur uniforme) et, dans de nombreux cas, ont dû être soignés d'urgence à l'hôpital. Les violences policières ont été fermement condamnées par les acteurs internationaux et nationaux, dont le Médiateur, qui a qualifié ces violences et le traitement des manifestant-es placés en détention d'actes inhumains et de torture⁸. À ces brutalités policières se sont ajoutés des signalements de plus en plus nombreux d'attaques violentes par des « *titushky* » (voyous masqués non identifiés), sans que la police n'intervienne. Cette situation, conjuguée à l'absence de condamnation par les autorités de ces pratiques et aux doutes quant à l'efficacité des enquêtes en cours les concernant, a alimenté un inquiétant sentiment d'impunité face à de tels agissements, auquel les autorités doivent remédier de toute urgence.

19. De plus, on ne compte plus les arrestations de dirigeant-es de l'opposition et de mouvements de contestation ni les perquisitions de leurs bureaux et de leur domicile, qui auraient souvent été effectuées sur la base de motifs juridiques discutables. Au total, plus de 400 personnes ont été arrêtées pour avoir participé aux manifestations. Bon nombre de ces arrestations se fondent sur des dispositions du code des infractions administratives⁹, lequel est controversé et favorise les abus politiques. Ce code prévoit notamment des amendes élevées et des détentions administratives pouvant durer jusqu'à deux semaines. Malheureusement, le Parlement a récemment adopté des modifications qui ont augmenté la portée et la sévérité des sanctions (voir également la section suivante). Compte tenu de ces préoccupations, le 23 décembre 2024, le président de l'Assemblée a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur la conformité de la loi géorgienne sur les infractions administratives avec les normes du Conseil de l'Europe, en particulier en ce qui concerne la liberté de réunion.

20. Le nombre d'accusations pénales portées contre des manifestant-es, des dirigeant-es de l'opposition et des personnalités civiles qui soutiennent les manifestations et y participent, ainsi que, récemment, contre des journalistes et des représentant-es des médias, a augmenté. La validité de ces accusations, qui sont assorties de lourdes peines de prison, est remise en question par de nombreux interlocuteurs et interlocutrices que nous avons rencontrés. Ces personnes, une quarantaine, sont toujours en détention provisoire, laquelle serait souvent prolongée sans motifs juridiques valables. Nous avons rencontré en prison deux personnes arrêtées afin de mieux comprendre leur cas. Ces événements suscitent des interrogations quant à l'existence de poursuites judiciaires dictées par des considérations politiques et d'abus de pouvoir judiciaire dans le but de réprimer la dissidence et les mouvements de contestation ou d'exercer contre eux des représailles¹⁰. Dans une déclaration conjointe du 18 décembre, plusieurs ONG de premier plan ont accusé les autorités d'avoir planifié à l'avance les brutalités policières afin de mettre fin aux manifestations et de décourager les citoyen-es

⁸ [Liveblog: Resistance | Public Defender Reports 226 Cases of Mistreatment and 157 Injuries in Detention Visits – Civil Georgia](#).

⁹ Dans son dernier rapport sur le respect des obligations et engagements de la Géorgie ([Doc. 15497](#)), l'Assemblée conclut que « [cette loi] date de l'époque soviétique et [que] sa révision complète aurait dû avoir lieu il y a longtemps. Bon nombre de ses dispositions ont déjà été jugées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle de Géorgie, et il en irait de même pour plusieurs autres si elles étaient contestées devant cette dernière. Le cadre juridique permet donc une application de portée excessive de la détention administrative, ainsi que des amendes beaucoup trop élevées, et il favorise les abus ».

¹⁰ [Civil Georgia | 23 January 2025. Watchdog Says Criminal Code is Used Punitively Against Protesters – Civil Georgia](#).

d'y participer¹¹. Certaines de ces accusations ont ensuite été confirmées par un lanceur d'alerte de haut rang du ministère de l'Intérieur¹². Le 26 décembre 2024, l'Association géorgienne des jeunes avocats (GYLA) a publié un rapport concluant que le ministère public et les tribunaux avaient manipulé les accusations pénales et retardé les procédures pénales afin de « réprimer » les manifestations¹³.

21. Les brutalités policières, l'oppression et les représailles contre les manifestant-es, les journalistes et les représentant-es politiques sont très préoccupantes et empêchent tout dialogue susceptible de résoudre la crise. Elles ont été fermement condamnées par la communauté internationale, y compris le Conseil de l'Europe. En outre, les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne ainsi que les États baltes et l'Ukraine ont imposé des sanctions à plusieurs membres de la direction de Rêve géorgien pour leur responsabilité dans la répression brutale des manifestations. Le 10 décembre, nous avons publié une déclaration¹⁴ condamnant les violences policières et exprimant notre inquiétude quant à la possibilité d'une administration de la justice dictée par des considérations politiques. Compte tenu des protestations nationales et internationales, le comportement de la police serait devenu un peu plus modéré.

22. Malheureusement, la fin de la crise actuelle ne semble pas en vue. Beaucoup d'interlocuteurs et d'interlocutrices craignent que la situation n'empire avant de s'améliorer, avec un risque sérieux que la crise sociopolitique actuelle ne déclenche une crise économique.

3. Lois problématiques

23. Plusieurs textes législatifs problématiques qui ont été adoptés récemment, notamment après les élections, ont été éclipsés par les événements en cours.

3.1. Loi sur les infractions administratives

24. Nous avons déjà souligné dans la section précédente le caractère problématique de la loi sur les infractions administratives et de son application. Comme le mentionne le rapport de 2022 sur le respect des obligations et engagements de la Géorgie, la loi géorgienne sur les infractions administratives « *date de l'époque soviétique et sa révision complète aurait dû avoir lieu il y a longtemps. Bon nombre de ses dispositions ont déjà été jugées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle de Géorgie, et il en irait de même pour plusieurs autres si elles étaient contestées devant cette dernière. Le cadre juridique permet donc une application de portée excessive de la détention administrative, ainsi que des amendes beaucoup trop élevées, et il favorise les abus* »¹⁵. L'Assemblée avait donc recommandé que cette loi soit remplacée par une toute nouvelle loi entièrement conforme aux normes européennes en matière d'État de droit. Malheureusement, cela n'a pas été le cas. Au contraire, la loi a été modifiée à plusieurs reprises en vue d'accroître son champ d'application ainsi que la sévérité des sanctions prévues en cas d'infraction.

25. Le 13 décembre 2024, les autorités ont adopté à la hâte une série de modifications de la loi sur les infractions administratives qui augmentent considérablement les amendes et les sanctions pour diverses violations, et en particulier pour les nouvelles restrictions introduites par les modifications de la loi sur les rassemblements qui ont été adoptées en même temps. Compte tenu de la nature problématique de la loi et du fait qu'elle est largement considérée comme étant utilisée pour décourager et réprimer les manifestations, le président de l'Assemblée a demandé, le 23 décembre 2024, un avis urgent de la Commission de Venise sur la totalité de la loi sur les infractions administratives telle que modifiée, en particulier en ce qui concerne le droit à la liberté de réunion et d'expression.

3.2. Modifications de la loi sur les rassemblements et de la loi sur la fonction publique

26. Le 13 décembre 2024, les autorités ont adopté en grande hâte une série de modifications de la loi sur les rassemblements qui ont été largement critiquées au motif qu'elles limitent le droit à la liberté de réunion. L'adoption de ces modifications ainsi que celles portant sur d'autres lois a été critiquée par le Défenseur public (Médiateur) en raison de leur adoption précipitée, sans consultation, et de leur non-conformité générale aux normes en matière de droits humains¹⁶.

¹¹ [CSOs: MIA Pre-planned Brutal Methods for Crackdown on Protesters – Civil Georgia.](#)

¹² [Former MIA Official Reveals MIA and Special Tasks Department Methods of Protests Handling – Civil Georgia.](#)

¹³ [Watchdog Says Criminal Code is Used Punitively Against Protesters – Civil Georgia.](#)

¹⁴ [Communiqué des corapporteurs | 10 décembre 2024.](#)

¹⁵ [Doc. 15497](#) § 119.

¹⁶ [Public Defender Says Rump GD Parliament Legislates without Consultation, Limits Human Rights – Civil Georgia.](#)

27. Au cours de la même séance, le Parlement a adopté un certain nombre de modifications de la loi sur la fonction publique. Selon ces modifications, les agent-es de bas et moyen niveau de la fonction publique sont désormais *de facto* nommés par le pouvoir politique et les protections contre les licenciements politiques ont été supprimées, ce qui a pour effet de placer la fonction publique sous le contrôle total de Rêve géorgien et de créer un effet dissuasif important pour les fonctionnaires qui soutiennent le mouvement de protestation. Selon les représentant-es de la société civile et des syndicats que nous avons rencontrés lors de notre visite, ces modifications ont entraîné une vague de licenciements de fonctionnaires qui avaient critiqué la suspension par les autorités du processus d'adhésion à l'UE.

3.3. Loi sur la transparence de l'influence étrangère

28. Jusqu'à présent, aucune sanction n'a été appliquée aux ONG qui ont refusé ou omis de s'enregistrer en tant qu'« agents étrangers ». Cependant, des menaces récurrentes font craindre à la société civile que cette situation pourrait bientôt changer. La stigmatisation des ONG qualifiées d'« agents étrangers » et des personnes qui y sont liées est déjà manifeste, comme cela a pu être constaté lors des élections. Les autorités y recourent de plus en plus dans leur discours, en tenant des propos désobligeants à l'encontre non seulement des ONG et des manifestant-es, mais aussi des partis d'opposition.

29. Selon l'avis de la Commission de Venise sur cette loi, celle-ci devrait être abrogée dans son intégralité car elle comporte des défauts fondamentaux, porte atteinte à la liberté d'expression et d'association et nuit au pluralisme politique et à la démocratie. C'est également la position d'une grande partie de la communauté internationale, y compris celle de l'Assemblée, qui l'a exprimée dans sa résolution sur « les défis pour la démocratie en Géorgie »¹⁷.

3.4. Loi sur la protection des valeurs familiales et des mineurs

30. Le 25 mars 2024, la majorité au pouvoir a déposé deux projets de loi constitutionnelle sur la « protection des valeurs familiales et des mineurs ». Ces projets de loi interdisent entre autres toute activité ou rassemblement considéré comme visant à promouvoir ou à populariser les relations entre personnes de même sexe ou la réassignation de genre ; restreignent le mariage aux couples « génétiquement » hétérosexuels et n'autorisent l'adoption ou le placement en famille d'accueil d'un-e mineur-e qu'aux adultes hétérosexuels ; interdisent toute décision émanant d'une autorité ou d'une personne qui restreindrait directement ou indirectement l'utilisation de termes définis selon le genre. Ces propositions sont très préoccupantes en raison de leur incompatibilité avec les normes internationales en matière de droits humains, et en particulier avec la Convention européenne des droits de l'homme. Le 16 avril 2024, la commission de suivi a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur ces projets de loi constitutionnelle. Étant donné que la majorité au pouvoir ne disposait pas de la majorité requise pour adopter ces lois en tant que lois constitutionnelles, elle a proposé – le 4 juin 2024 – un train de mesures législatives presque identiques sous la forme de lois ordinaires. Ce train de mesures législatives a été adopté, l'opposition boycottant le vote, en troisième lecture le 17 septembre 2024. Le 3 octobre 2024, le président du Parlement a signé le projet de loi, après le refus de la Présidente Zourabishvili d'y apposer sa signature.

31. L'avis¹⁸ de la Commission de Venise sur le train de mesures législatives a été adopté le 25 juin 2024. Dans cet avis, la Commission a regretté que l'introduction d'une telle proposition, qui porte « *sur des questions très sensibles* », ait eu lieu au cours d'une période de protestations massives et de fortes tensions sociétales, en particulier à l'approche des élections, en dépit des préoccupations exprimées par la communauté internationale. Elle a conclu qu'« *à la lumière de la jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière et des précédents avis de la Commission de Venise, la Commission considère que la conformité des dispositions en cause avec les normes européennes et internationales ne peut être établie pour les raisons exposées ci-dessus et que la simple proposition d'adopter ce texte risque d'alimenter (encore) un climat hostile et stigmatisant à l'égard des personnes LGBTI en Géorgie. La Commission recommande donc aux autorités géorgiennes de reconsidérer entièrement cette proposition législative et de ne pas procéder à son adoption.* »

3.5. Modifications de la législation électorale

32. Des élections locales seront organisées en Géorgie en 2025. Le 11 décembre 2024, le parti Rêve géorgien a déposé des propositions de modification du code électoral qui augmentent le nombre de membres des conseils municipaux élus au scrutin majoritaire au détriment de ceux élus au scrutin proportionnel. Les modifications suppriment également le seuil de 40 % requis pour être élu au scrutin majoritaire. Ces mesures

¹⁷ [Résolution 2561 \(2024\)](#) § 2.

¹⁸ [CDL-AD\(2024\)021](#).

sont largement considérées comme visant à assurer au Rêve géorgien des majorités dans la plupart, voire la totalité, des conseils municipaux lors des prochaines élections locales. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a exprimé de sérieuses inquiétudes quant à ces modifications, qui constitueraient un retour partiel à la situation d'avant 2017 en ce qui concerne l'autonomie locale en Géorgie¹⁹.

¹⁹ [Propositions d'amendements au Code électoral en Géorgie : Déclaration du Congrès du Conseil de l'Europe.](#)

Programme de la visite d'information à Tbilissi (14-16 janvier 2025)

Corapporteur-es : M. Claude Kern, France, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
Mme Edite Estrela, Portugal, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Secrétariat : M. Bas Klein, chef adjoint du secrétariat de la commission de suivi de l'APCE

Thèmes centraux de la visite :

- Évolutions politiques qui ont suivi les élections législatives et présidentielle
- Contrôle parlementaire et équilibre des pouvoirs
- État des lieux des lois controversées : loi sur la protection des valeurs familiales et des mineurs ; loi sur la transparence de l'influence étrangère ; loi modifiée sur les infractions administratives
- Brutalité policière et usage disproportionné de la force

Mardi 14 janvier 2025

14 h 30 Réunion préparatoire organisée par le Chef adjoint du Bureau du Conseil de l'Europe (*)

15 h Table ronde avec les organisations de la société civile sur les évolutions politiques faisant suite aux élections législatives et présidentielle (leur incidence sur le système d'équilibre des pouvoirs, la brutalité policière, les arrestations de manifestant-es, etc.) (*)

17 h Réunion avec les organisations de la société civile sur l'état des lieux des lois controversées : la loi sur la protection des valeurs familiales et des mineurs ; la loi sur la transparence de l'influence étrangère ; la loi sur les infractions administratives ; les modifications apportées au code électoral, etc. (jusque 18 h) (*)

Mercredi 15 janvier 2025

09 h Réunion avec des représentant-es de la communauté internationale (*)

10 h 30 Réunion avec M. Shalva PAPUASHVILI, Président du Parlement géorgien

11 h 45 Réunion avec M. Lasha DARSALIA, Vice-Ministre des Affaires étrangères

14 h 30 Réunion avec M. Levan IOSELIANI, Défenseur public

15 h 30 Réunion avec des membres de la majorité au pouvoir et des membres de la délégation parlementaire de la Géorgie auprès de l'APCE

16 h 45 Réunion avec M. Vakhtang GOMELAURI, ministre de l'Intérieur

18 h 10 Réunion avec M. Karlo KATSITADZE, Chef du Service spécial d'enquête

19 h 30 Dîner organisé par Mme Sheraz GASRI, Ambassadrice de France en Géorgie

Jeudi 16 janvier 2025

- 09 h Réunion avec la direction du parti Coalition pour le changement
- 10 h Réunion avec la direction du parti Mouvement national uni
- 11 h Réunion avec la direction du parti Géorgie forte
- 12 h Réunion avec la direction du parti Pour la Géorgie
- 15 h Rencontre avec deux manifestants détenus en prison, Zviad TSETSKHLADZE et Andro CHICHINADZE
- 16 h 15 Réunion avec M. Giorgi GABITASHVILI, Procureur général de la Géorgie
- 17 h 30 Rencontre avec M. Irakli KOBAKHIDZE, Premier ministre de la Géorgie

Vendredi 17 janvier 2025

Départ des membres de la délégation

(*) Réunions organisées par le Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi