



Strasbourg, le 18 mars 2025

CDL-AD(2025)016

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**GÉORGIE**

**AVIS**

**SUR LES AMENDEMENTS À LA LOI ORGANIQUE  
« CODE ÉLECTORAL DE GÉORGIE »,  
RELATIFS AUX ÉLECTIONS LOCALES**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 82<sup>e</sup>  
réunion (Venise, 13 mars 2025) et adopté par la Commission de  
Venise à sa 142<sup>e</sup> session plénière (Venise, 14-15 mars 2025)**

**Sur la base des commentaires de**

**M. Nicos ALIVIZATOS (membre, Grèce)  
M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)  
Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte.....	3
A.	Développements récents et éléments contextuels .....	3
B.	Champ d'application de l'avis.....	5
III.	Analyse .....	5
A.	Aspects procéduraux et stabilité du droit électoral .....	5
1.	Processus législatif.....	5
2.	Stabilité de la loi électorale .....	6
B.	Aspects de fond.....	8
1.	Principes et normes internationales.....	8
a.	Le choix du système électoral.....	8
b.	La délimitation des circonscriptions.....	9
c.	Les seuils <i>formels</i> .....	10
2.	La composition des Sakrebulo et le système électoral.....	11
3.	La délimitation des circonscriptions électorales .....	12
a.	Les critères et la procédure de délimitation des circonscriptions électorales ..	12
b.	Les organes chargés de la délimitation des circonscriptions électorales .....	14
4.	L'augmentation des seuils légaux.....	15
IV.	Conclusion .....	16

## I. Introduction

1. Par lettre du 23 décembre 2024, M. Marc Cools, Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le Congrès), a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les amendements à la loi organique « Code électoral de Géorgie », relatifs aux élections locales.

2. M. Alivizatos, M. Frendo et Mme Pabel ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Le 7 février 2025, les rapporteurs, assistés de MM. Adrià Rodríguez-Pérez et Pierre Garrone du Secrétariat de la Commission de Venise, ont tenu des réunions en ligne avec des représentants de différents groupes politiques, la Commission électorale centrale (CEC) ainsi que des membres de plusieurs organisations de la société civile et des interlocuteurs internationaux. Les représentants de la majorité parlementaire ont refusé de rencontrer la délégation de la Commission de Venise.

4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des amendements proposés. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été élaboré sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 7 février 2025. L'avis a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 82e réunion (Venise, 13 mars 2024) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 142e session plénière (Venise, 14-15 mars 2024).

## II. Contexte

### A. Développements récents et éléments contextuels

6. Les élections législatives d'octobre 2020 en Géorgie ont suscité une vague de mécontentement parmi l'opposition, qui a allégué une fraude électorale massive, boycotté le second tour et refusé de participer aux travaux du nouveau Parlement. Le 19 avril 2021, l'Union européenne (UE) a négocié un accord politique entre la majorité et plusieurs partis d'opposition (« l'accord Charles Michel »). Cet accord visait à surmonter la crise politique liée au boycott parlementaire de l'opposition et à renforcer la confiance du public dans les principales institutions de l'État. L'accord stipulait que des élections législatives anticipées seraient organisées en 2022 si le parti au pouvoir n'atteignait pas 43 % des votes proportionnels lors des prochaines élections locales. Suite à l'accord, la plupart des membres de l'opposition ont pris leur mandat au Parlement<sup>1</sup>. L'accord a également conduit à l'adoption d'amendements importants au code électoral, introduisant une procédure de recherche de consensus pour l'élection des membres non partisans de la CEC et du président sur la base de nominations par le président, ainsi qu'une composante proportionnelle plus élevée pour les élections locales<sup>2</sup>. Dans l'ensemble, les observateurs électoraux internationaux ont estimé que ces amendements contribuaient à

---

<sup>1</sup> Pour un compte rendu plus détaillé de ces événements, voir Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport sur les élections locales en Géorgie (2 octobre 2021), [CPL\(2022\)42-02](#); Mission internationale d'observation des élections, Géorgie - Elections locales, 2 octobre 2021, [Statement of Preliminary Findings and Conclusions](#) [uniquement disponible en anglais].

<sup>2</sup> Voir Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2021\)008](#), Géorgie - Avis conjoint sur les projets d'amendements au code électoral, à la loi organique sur les associations politiques de citoyens et au règlement intérieur du parlement; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Géorgie - Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au code électoral; et Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2021\)026](#), Géorgie - Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au code électoral de Géorgie. Voir aussi Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport sur les élections locales en Géorgie (2 octobre 2021), [CPL\(2022\)42-02](#), para. 15; Mission internationale d'observation des élections, Géorgie - Elections locales, 2 octobre 2021, [Statement of Preliminary Findings and Conclusions](#) [uniquement disponible en anglais], pp. 4-5; et OSCE/BIDDH, Géorgie - Elections locales, 2 et 30 octobre 2021, [ODIHR Election Observation Mission Final Report](#) [uniquement disponible en anglais], pp. 6-7.

renforcer la confiance des parties prenantes dans le processus et à améliorer le niveau des discussions lors des sessions de la CEC<sup>3</sup>. Le 13 juin 2023, le parti au pouvoir s'est retiré de l'accord politique de 2021.

7. La Géorgie a obtenu le statut de candidat à l'UE en décembre 2023, mais le processus d'adhésion a été interrompu de *facto* par l'UE en juin 2024 en raison de préoccupations concernant le recul de la démocratie. Les modifications ultérieures du cadre juridique électoral, sur lesquelles la Commission de Venise et le BIDDH ont adopté plusieurs avis, sont revenues au cadre antérieur à l'accord Charles Michel<sup>4</sup>. Ces amendements ont notamment, d'une part, modifié la composition et les méthodes de travail de la CEC et, d'autre part, aboli le conseil consultatif de la CEC et supprimé les quotas par genre<sup>5</sup>.

8. Les dernières élections législatives ont eu lieu le 26 octobre 2024. Après la publication des résultats préliminaires, l'opposition a rejeté les résultats, citant des irrégularités telles que l'intimidation des électeurs, l'achat de votes et l'ingérence étrangère présumée<sup>6</sup>. Dans les jours qui ont suivi, les organisations d'observateurs citoyens et l'opposition ont affirmé que ces irrégularités indiquaient une manipulation coordonnée, tandis que le gouvernement, le parti au pouvoir et la CEC ont démenti ces affirmations. Le 16 novembre, tous les députés élus des coalitions « Coalition pour le changement », « Géorgie forte » et « Unité - pour sauver la Géorgie » ont renoncé à leur siège, tandis que le parti politique Pour la Géorgie a déclaré que le parlement nouvellement élu était illégitime<sup>7</sup>.

9. La Commission de Venise rappelle que, si les boycotts parlementaires sont un moyen légitime d'exprimer un désaccord dans le discours politique, des boycotts longs et étendus risquent d'entraver tout dialogue parlementaire significatif et d'avoir un impact sur le droit à la participation politique du peuple par l'intermédiaire de ses représentants élus<sup>8</sup>. En principe, le forum approprié pour l'interaction et le débat politiques dans tout pays est le Parlement, à condition qu'il soit librement élu et que les forces politiques soient ouvertes à une discussion et à un engagement significatifs. La Commission de Venise encourage de telles discussions constructives avec un large éventail pluraliste de parties prenantes/interlocuteurs et espère que ses recommandations visant à favoriser un large consensus sur les questions électorales seront mises en œuvre par les autorités géorgiennes.

---

<sup>3</sup> Mission internationale d'observation des élections, Géorgie - Elections locales, 2 octobre 2021, [Statement of Preliminary Findings and Conclusions](#) [uniquement disponible en anglais], p. 6 et OSCE/BIDDH, Géorgie - Elections locales, 2 octobre 2021, [ODIHR Election Observation Mission Final Report](#) [uniquement disponible en anglais], p. 2.

<sup>4</sup> Voir Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2023\)047](#), Géorgie - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)010](#), Géorgie - Avis sur les suites données à l'avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral et au règlement intérieur du Parlement géorgien ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)023](#), Géorgie - Avis sur les amendements au code électoral qui abolissent les quotas de genre.

<sup>5</sup> Plus précisément, les modifications apportées à la CEC ont changé la procédure de nomination et de sélection de ses membres, supprimé le poste de vice-président de la CEC représentant l'opposition, modifié le processus de prise de décision au sein de la CEC et aboli le conseil consultatif de la CEC.

<sup>6</sup> Voir Mission internationale d'observation des élections, Géorgie - Elections locales, 2 octobre 2021, [Statement of Preliminary Findings and Conclusions](#) [uniquement disponible en anglais], pp. 4 and 19-21. Voir aussi APCE, Observation des élections législatives en Géorgie (26 octobre 2024), [Doc. 16079](#), paras 54, 63-69 et 77.

<sup>7</sup> OSCE/BIDDH, Géorgie - Élections parlementaires, 26 octobre 2024, [ODIHR Election Observation Mission Final Report](#) [uniquement disponible en anglais], pp. 4 et 34.

<sup>8</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2021\)008](#), Géorgie - Avis conjoint sur les projets d'amendements au code électoral, à la loi organique sur les associations politiques de citoyens et au règlement intérieur du parlement, para. 10 ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Géorgie - Avis conjoint urgent sur les projets d' amendements au code électoral, para. 18.

## **B. Champ d'application de l'avis**

10. Les récents amendements à la législation électorale apportent des modifications significatives à la composition des organes représentatifs municipaux (Sakrebulo), à la délimitation des circonscriptions électorales, ainsi qu'au seuil électoral pour les élections locales. Avec l'amendement de l'art. 18, paragraphe 2, le code électoral ne définit plus le nombre de membres du Sakrebulo ni les circonscriptions électorales locales, mais « la création des circonscriptions électorales locales, leurs limites, leurs noms et leurs numéros » (article 1, paragraphe 2, des amendements). Les articles 140 et 155 modifiés augmentent le nombre de membres élus au scrutin majoritaire dans les Sakrebulos, y compris le Sakrebulo de Tbilissi, réduisant ainsi le nombre de membres élus à la proportionnelle. Les amendements modifient également la délimitation des circonscriptions électorales pour les sièges au scrutin majoritaire dans les Sakrebulos, en accordant à la CEC et aux commissions électorales de district (CED) l'autorité sur pour définir les limites des circonscriptions électorales. La CEC est chargée d'établir, de modifier et de définir ces circonscriptions, y compris les circonscriptions majoritaires à siège unique à Tbilissi et dans d'autres villes autonomes, les informations pertinentes devant être publiées avant le 1er août 2025. Parallèlement, l'art. 148 et Art. 162 (paragraphe 1 à 3) portent le seuil électoral pour le système proportionnel à 4 %, remplaçant les seuils précédents de 3 % dans les communautés autonomes et de 2,5 % à Tbilissi.

11. Au cours de la réunion avec les interlocuteurs géorgiens, la délégation de la Commission de Venise a été informée que des amendements supplémentaires étaient en cours de discussion au Parlement et qu'ils pourraient avoir une incidence sur les prochaines élections locales prévues en octobre 2025. Il s'agit notamment de modifications de l'administration électorale, de l'éligibilité des maires et des membres de l'Assemblée, de la répartition des mandats non distribués pour les Sakrebulos, ainsi que de la nomination et des droits des représentants des organisations d'observation locales, de la presse et des médias. Malgré ces développements, le présent avis se concentre uniquement sur les amendements de décembre. L'absence de commentaires sur les autres modifications du code électoral ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de ces modifications.

## **III. Analyse**

### **A. Aspects procéduraux et stabilité du droit électoral**

#### **1. Processus législatif**

12. Le Parlement a adopté les amendements par le biais d'une procédure accélérée. Comme l'indique la lettre de demande du Congrès, « [l]es amendements ont été adoptés en une semaine par la seule entité politique actuellement représentée au Parlement, sans consultations publiques approfondies impliquant toutes les parties prenantes et dans un contexte de polarisation et de tension politiques importantes ». Lors de ses entretiens avec des interlocuteurs géorgiens, la délégation de la Commission de Venise a été informée que le nouveau Parlement recourt fréquemment à des procédures d'urgence pour modifier le cadre juridique de manière expéditive, parfois en l'espace de quelques jours.

13. La Commission de Venise a toujours estimé que toute modification réussie de la législation électorale devait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants : (1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures ; (2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ; et (3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation en toute bonne foi, avec des garanties

procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé à cette législation<sup>9</sup>.

14. Au cours des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a été informée qu'aucune des parties prenantes les plus importantes dans le domaine électoral n'avait été consultée, y compris les institutions concernées, en particulier celles au niveau local, les partis politiques et les représentants des organisations de la société civile. Bien que les consultations avec les partis d'opposition au sein du Parlement national aient pu être difficiles en raison de leur boycott des procédures parlementaires, l'engagement avec les parties prenantes concernées en dehors du Parlement restait une ligne de conduite viable. La rapidité avec laquelle les amendements au code électoral ont été adoptés témoigne de la réticence de la majorité parlementaire à faciliter le dialogue à l'intérieur et à l'extérieur de l'organe législatif.

15. La question du consensus revêt une importance particulière lorsque les amendements législatifs introduits inversent les dispositions précédemment établies par un large consensus. Par conséquent, toute modification qui s'écarte du consensus antérieur constitue une évolution préjudiciable. Dans ce contexte, l'adoption de ces amendements sans consultation publique, par la seule entité politique actuellement représentée au Parlement, et dans un délai d'une semaine, soulève de sérieuses préoccupations. La Commission de Venise recommande donc que les amendements en cours d'examen soient réexaminés de manière à satisfaire aux obligations et normes internationales et à prendre en compte les recommandations antérieures et actuelles ; que ce processus soit fondé sur un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ; et que les autorités expriment l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé.

## **2. Stabilité de la loi électorale**

16. Outre les lacunes procédurales susmentionnées, l'introduction de l'amendement moins d'un an avant les prochaines élections locales prévues en octobre 2025 est également contraire au principe de stabilité du droit électoral. Ce principe exige que les règles fondamentales du droit électoral ne soient pas susceptibles d'être modifiées moins d'un an avant une élection<sup>10</sup>. Entre autres, le découpage des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions ainsi que le système électoral proprement dit, c'est-à-dire les règles relatives à la transformation des votes en sièges, sont considérés comme des règles fondamentales du droit électoral<sup>11</sup>.

17. Les récents amendements au code électoral de Géorgie affectent, entre autres, la délimitation des circonscriptions, une responsabilité désormais confiée à la CEC et à la CED, permettant à ces organes de déterminer les limites à un stade ultérieur, potentiellement même après l'annonce des élections. Ce point est particulièrement préoccupant, car les normes internationales disposent qu'aucune modification de la loi électorale ne doit être apportée une fois que les élections ont été annoncées<sup>12</sup>. En outre, les amendements augmentent le seuil d'attribution des sièges dans le cadre du système de représentation proportionnelle, un aspect

---

<sup>9</sup> Voir par exemple Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)010](#), Géorgie - Avis sur les suites données à l'avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral et au règlement intérieur du Parlement géorgien, para. 8 ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)023](#), Géorgie - Avis sur les amendements au code électoral qui abolissent les quotas de genre, para. 15.

<sup>10</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)02rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.2.b et para. 64. Voir également la Déclaration interprétative révisée sur la Stabilité du droit électoral, [CDL-AD\(2024\)027](#).

<sup>11</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la Stabilité du droit électoral, para. II.B 5.

<sup>12</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la Stabilité du droit électoral, para. II.B.6.a).

important du cadre électoral qui influe directement sur la traduction des votes en représentation. Par conséquent, ces amendements affectent les règles fondamentales du droit électoral.

18. Non seulement la règle d'un an s'applique aux éléments fondamentaux de la loi électorale, mais le Code de bonne conduite en matière électorale met également en garde contre les changements fréquents<sup>13</sup>. Selon la lettre de demande, « depuis que le Congrès a observé les élections locales de 2021 en Géorgie, le Code électoral a été modifié plus de 15 fois, ce qui soulève d'importantes préoccupations quant à la stabilité du cadre juridique électoral applicable aux élections locales »<sup>14</sup>. La Commission de Venise a évalué à plusieurs reprises les modifications apportées au cadre juridique régissant les élections en Géorgie. Dans ses avis, elle a conseillé à plusieurs reprises aux autorités de faire preuve de retenue en apportant des modifications fréquentes au Code électoral et a réaffirmé sa position selon laquelle des modifications continues et *ad hoc* du système électoral ne favorisent pas un esprit de coopération entre toutes les parties prenantes dans l'intérêt d'un bien commun

19. Tant les réformes fréquentes de la législation électorale sur une longue période, conduisant à une instabilité générale de la législation électorale, que les changements nombreux, même s'ils sont minimes, apportés à la législation électorale peu avant une élection, suscitent des inquiétudes. Ces préoccupations sont de deux ordres : d'une part, les réformes fréquentes de la législation électorale sapent la confiance du public dans le système électoral parce que le cadre juridique sera perçu par le public comme faisant partie du jeu politique et soumis à une manipulation politique pour des gains politiques à court terme. D'autre part, les réformes fréquentes peuvent entraîner des difficultés pratiques pour les organes de gestion des élections qui doivent appliquer la loi et pour les électeurs et les candidats qui doivent s'adapter à des règles en constante évolution<sup>15</sup>.

20. D'une manière générale, la Commission de Venise rappelle ses conclusions antérieures selon lesquelles « la pratique de la Géorgie consistant à modifier fréquemment la législation électorale risque de compromettre l'intégrité du processus électoral et les efforts déployés par l'Etat pour consolider la démocratie. Elle risque en outre 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 conduire à des erreurs dans le processus électoral et, par conséquent, à une méfiance à l'égard des organes élus »<sup>16</sup>. La Commission de Venise réitère donc sa recommandation selon laquelle les amendements doivent être entrepris dans le cadre d'un examen approfondi et complet du système électoral, garantissant une réforme globale, plutôt que par le biais d'ajustements fréquents et fragmentés, et répondre aux exigences du principe de stabilité de la loi électorale.

---

<sup>13</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)02rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 63.

<sup>14</sup> Selon la Mission internationale d'observation des élections, Géorgie - Élections parlementaires, 26 octobre 2024, [Statement of Preliminary Findings and Conclusions](#) [uniquement disponible en anglais], « [I]e Code électoral a été modifié plus de 20 fois depuis les dernières élections parlementaires, les changements les plus importants ayant été apportés en 2022 et 2024 », p. 5. Voir également APCE, Observation des élections législatives en Géorgie (26 octobre 2024), [Doc. 16079](#), paragraphe 24.

<sup>15</sup> Voir, plus récemment, Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)037](#), Mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Staderini et autres c. Italie* sur la stabilité du droit électoral et certaines caractéristiques d'un système électoral mixte, para. 17 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)010](#), Géorgie - Avis sur les suites données à l'avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral et au règlement intérieur du Parlement géorgien ; et Commission de Venise, para. 18ff ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2023\)030](#), Arménie - Avis conjoint sur les projets de modification du code électoral et de la législation connexe, para. 14.

<sup>16</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2023\)047](#), Géorgie - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie, para. 45 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)010](#), Géorgie - Avis sur les suites données à l'avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral et au règlement intérieur du Parlement géorgien, para. 19.

## B. Aspects de fond

### 1. Principes et normes internationales

#### a. Le choix du système électoral

21. Les États disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour déterminer leur système électoral. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a fait valoir que, dès lors que tous les électeurs ont, par leur vote, la possibilité d'influer sur la composition du corps législatif, le choix du système électoral relève de la marge d'appréciation de l'État<sup>17</sup>. À cet égard, les objectifs de la Cour ont été de déterminer si la législation électorale a pour effet d'exclure certaines personnes ou certains groupes de personnes de la participation à la vie politique du pays, si les disparités créées par un système électoral particulier peuvent être considérées comme arbitraires ou abusives ou si le système tend à favoriser des partis politiques ou des candidats en leur donnant un avantage électoral au détriment d'autres personnes<sup>18</sup>.

22. Le Code de bonne conduite en matière électorale consacre le fait que tout système électoral peut être choisi à condition qu'il respecte les cinq principes fondamentaux du patrimoine électoral européen, à savoir : le suffrage universel, égal, libre, secret et direct<sup>19</sup>. Dans ses avis, la Commission de Venise a affirmé à plusieurs reprises que :

- Le choix d'un système électoral est une décision souveraine d'un État par le biais de son système politique ;
- Il existe différents systèmes électoraux et de multiples options sur la manière dont ils sont réglementés dans les États membres de la Commission de Venise ;
- Les États disposent d'une grande marge de manœuvre dans la conception de leurs systèmes électoraux, à condition de respecter les normes internationales garantissant notamment le suffrage universel, égal, libre et secret ;
- Les arguments de droit comparé doivent être utilisés avec prudence, car les institutions étatiques et les dispositions législatives fonctionnent dans un contexte juridique, politique et culturel spécifique<sup>20</sup>.

23. En ce qui concerne les systèmes électoraux mixtes, la Commission de Venise a également fait valoir que le poids accordé à la partie proportionnelle ou à la partie majoritaire du système relève également du choix souverain du système électoral<sup>21</sup>.

24. Sans préjudice de ce qui précède, ce choix souverain reste subordonné au respect des principes du patrimoine électoral européen. Dans ce contexte, une attention particulière doit être accordée aux obligations découlant du principe de l'égalité de suffrage qui, dans le cas du système électoral, nécessite le respect des normes d'égalité des voix, d'une part, et d'égalité des chances, d'autre part.

---

<sup>17</sup> CourEDH, [Riza et autres c. Bulgarie, requêtes n° 48555/10 et 48377/10](#), arrêt, 13 janvier 2016, para. 137 ; voir également CourEDH, [Bompard c. France, requête n° 44081/02](#), décision, 4 avril 2006.

<sup>18</sup> Voir par exemple, CourEDH, [Matthews c. Royaume-Uni, Requête n° 24833/94](#), Arrêt (Grande Chambre), 18 février 1999, para. 64 ; CourEDH, [Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique, Requête n° 9267/81](#), Arrêt, 2 mars 1987, para. 54 ; CourEDH, [Yumak et Sadak c. Turquie, Requête n° 10226/03](#), Arrêt (Grande Chambre), 8 juillet 2008, para. 110-111.

<sup>19</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)02rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.4.

<sup>20</sup> Voir, plus récemment, Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)037](#), Mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Staderini et autres c. Italie* sur la stabilité du droit électoral et certaines caractéristiques d'un système électoral mixte, paragraphe 28.

<sup>21</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)037](#), Mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Staderini et autres c. Italie* sur la stabilité du droit électoral et certaines caractéristiques d'un système électoral mixte, paragraphe 32. Voir également Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2023\)020](#), Allemagne - Avis conjoint de la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sur les modifications de la loi électorale fédérale, para. 35.

## b. La délimitation des circonscriptions

25. La norme de l'égalité des droits de vote exige que les sièges soient répartis de manière égale entre les circonscriptions<sup>22</sup>. La Commission de Venise a fait valoir que l'égalité des voix « ne peut être séparée de la représentativité et, plus largement, d'autres aspects de l'égalité du suffrage qui peuvent avoir une incidence sur la répartition des sièges entre les circonscriptions ». <sup>23</sup> La détermination des limites des circonscriptions peut donner lieu à des inégalités « structurelles » marquées en matière de représentation. Ces disparités, qui peuvent être causées délibérément ou par hasard, peuvent être le résultat d'une évolution démographique, d'un *remaniement* ou d'un *remaniement* « naturel »<sup>24</sup>.

26. Plus concrètement, les atteintes à l'égalité des suffrages peuvent résulter soit de la *géométrie électorale active*, soit de la *géométrie électorale passive*. La *géométrie électorale active*, d'une part, est le découpage des circonscriptions qui entraîne des inégalités de représentation dès son application<sup>25</sup>. Le moyen d'éviter ces atteintes est de confier cette tâche à une commission indépendante et impartiale (frontalière) respectant le principe de l'égalité des voix et agissant de manière transparente<sup>26</sup>. D'autre part, la *géométrie électorale passive* fait référence aux inégalités résultant du maintien prolongé d'une répartition territoriale inchangée des sièges et des circonscriptions<sup>27</sup>. Pour éviter la *géométrie électorale passive*, la répartition des sièges et/ou des circonscriptions ne peut être statique. Les changements de population doivent être reflétés soit par une nouvelle répartition des sièges, soit par un redécoupage, qui doit à son tour être effectué conformément aux principes d'indépendance, d'impartialité et de transparence susmentionnés<sup>28</sup>.

27. En ce qui concerne la délimitation des circonscriptions, l'égalité des chances devrait également être assurée. La Commission de Venise rappelle que certaines délimitations de circonscriptions vont à l'encontre de l'égalité des chances, ce que l'on appelle le « *gerrymandering* ». A cet égard, le *charcutage* électoral peut être défini comme un acte négatif et manipulateur de politiciens visant à redessiner les limites des circonscriptions législatives/électorales pour priver un autre groupe ou parti de la représentation dont il bénéficierait<sup>29</sup>. Le *gerrymandering* est, en somme, un outil politique manipulateur qui fausse le processus électoral démocratique, sape les principes démocratiques et universels de l'élection et fait des élections législatives un exercice dénué de sens<sup>30</sup>. Ce faisant, le *charcutage* constitue une violation du principe de l'égalité du suffrage car il « prive l'électorat d'une influence significative sur les personnes élues »<sup>31</sup>.

---

<sup>22</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)02rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.2.

<sup>23</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, para. 6.

<sup>24</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2004\)003](#), Rapport sur les systèmes électoraux - Tableau de l'offre et critères de choix, paragraphe 25.

<sup>25</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)02rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, para. 13, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphes 13 et 77.

<sup>26</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, para. 99.

<sup>27</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)02rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, para. 13, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphes 13 et 76.

<sup>28</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, para. 100.

<sup>29</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 87. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)02rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, para. 13.

<sup>30</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 88.

<sup>31</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 88.

28. Pour éviter ces problèmes, la délimitation des circonscriptions doit se faire de manière transparente et cohérente, en vertu d'une loi qui régleme également la fréquence de la révision des limites des circonscriptions<sup>32</sup>. La Commission de Venise a recommandé à plusieurs reprises que « [l]a procédure de délimitation des circonscriptions électorales devrait être définie avec précision dans une loi, de manière à ce que le processus demeure inchangé, quelle que soit l'autorité en charge »<sup>33</sup>. À cet égard, l'existence de restrictions légales aux pouvoirs discrétionnaires constitue une protection juridique importante contre l'arbitraire et garantit l'État de droit<sup>34</sup>. Dans le domaine de la délimitation des circonscriptions, un moyen d'éviter de tels abus consiste, dans la mesure du possible, à faire coïncider les limites des circonscriptions avec les limites administratives, tout en tenant compte de critères géographiques et historiques<sup>35</sup>.

29. Une autre garantie essentielle consiste à confier la délimitation des circonscriptions à une autorité indépendante et impartiale afin d'éviter toute manipulation politique. « Les cadres juridiques nationaux régissant le découpage des circonscriptions électorales devraient consacrer l'indépendance et l'impartialité des personnes ou institutions en charge et veiller à ce que les critères de répartition des sièges respectent les normes internationales/européennes »<sup>36</sup>. La Commission de Venise recommande que cette autorité comprenne de préférence un géographe, un sociologue et une représentation équilibrée des partis et, si nécessaire, des représentants des minorités nationales<sup>37</sup>. Toutefois, il est admissible que la décision finale soit prise par le législateur ou par un organe d'administration des élections. Toutefois, cette décision sur la délimitation des circonscriptions doit être adoptée après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées. Si les partis politiques ne sont pas représentés au sein de la commission, ils doivent avoir le droit de présenter leurs recommandations et leurs objections<sup>38</sup>.

### c. Les seuils *formels*

30. Les seuils *formels* constituent un autre élément des systèmes électoraux. Les seuils sont le nombre minimum de votes requis par *la loi* pour qu'un parti participe à la répartition des sièges parlementaires<sup>39</sup>. Fondamentalement, « [a]ucun siège n'est attribué aux partis qui n'obtiennent pas le nombre minimal de voix prescrit par la loi. Cette situation représente une entrave évidente pour les petits partis, souvent fatale à leur survie »<sup>40</sup>. Les seuils étant un élément du système électoral, leur définition est également une décision souveraine de l'État, pour autant qu'elle soit conforme aux principes de l'héritage électoral européen. Dans le cas des seuils formels, il existe d'importantes normes internationales, y compris la jurisprudence de la Cour européenne des

---

<sup>32</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, para. 19.

<sup>33</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 22.

<sup>34</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'Etat de droit, II.C.

<sup>35</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)02rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.2.vii et para. 14, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, para. 23

<sup>36</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 20.

<sup>37</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)02rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.2.vii.

<sup>38</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 22.

<sup>39</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)037](#), Rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au parlement, para. 3.

<sup>40</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2008\)037](#), Rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au parlement, paragraphe. 14.

droits de l'homme, qui exigent que tout seuil poursuive un objectif légitime et réponde au critère de proportionnalité<sup>41</sup>.

## 2. La composition des Sakrebulos et le système électoral

31. L'art. 140 du code électoral a été modifié afin d'augmenter le nombre de membres élus au scrutin majoritaire dans les Sakrebulos, en ajustant la répartition des représentants en fonction de la population des électeurs dans les circonscriptions électorales. En vertu des dispositions révisées, le conseil municipal d'une communauté autonome se compose de 15 membres élus selon un système électoral proportionnel, ainsi que d'un ou plusieurs membres élus au scrutin majoritaire dans chaque localité (village, ville) relevant de la juridiction de la communauté autonome concernée. De même, l'art. 155 du code électoral modifie la composition du Sakrebulo de Tbilissi en réduisant le nombre de membres élus au scrutin proportionnel de 40 à 25, tout en augmentant simultanément le nombre de membres élus au scrutin majoritaire de 10 à 25.

32. Comme nous l'avons souligné plus haut, le principe de l'égalité des voix est l'un des éléments clés qui doit être garanti par tout système électoral. En vertu des dispositions révisées, les districts comptant moins de 4 000 électeurs élisent un membre, alors que le seuil précédent était de 7 000 ; les districts comptant entre 4 000 et 10 000 électeurs élisent deux membres, alors que le seuil précédent était de 7 000 à 14 000 ; et les districts comptant entre 10 000 et 20 000 électeurs sont représentés par trois membres, alors que le cadre précédent s'appliquait aux districts comptant plus de 14 000 électeurs. En outre, les circonscriptions dont le nombre d'électeurs est compris entre 20 000 et 35 000 élisent quatre membres, tandis que celles qui comptent plus de 35 000 électeurs ont droit à cinq représentants. Les décisions prises par le passé de diviser les plus grandes circonscriptions électorales en circonscriptions plus petites allaient dans le sens de la résolution de ce problème. Cependant, la répartition telle qu'elle a été récemment modifiée semble aller dans la direction opposée. Comme elle l'a fait précédemment, la Commission de Venise recommande une révision du système électoral au cas où il ne serait pas possible d'assurer l'égalité relative du poids des voix dans les circonscriptions à mandat unique<sup>42</sup>.

33. Ce retour au système électoral antérieur à 2021 est particulièrement inquiétant, car les observateurs électoraux internationaux ont estimé que cette formule permettait « à chaque localité d'être représentée au conseil, mais elle entraîne une profonde inégalité en termes de représentation des électeurs résidant dans les différentes circonscriptions »<sup>43</sup>. Les modifications apportées à la loi électorale en 2021 ont donc remédié à cette lacune en augmentant le nombre total de sièges proportionnels de 970 à 1404, en réduisant le nombre de sièges majoritaires de 1088 à 664, et en délimitant les frontières de 59 circonscriptions majoritaires<sup>44</sup>. Par ailleurs, et

<sup>41</sup> CourEDH, [Federación nacionalista Canaria c. Espagne, Requête n° 56618/00](#), Décision, 7 juin 2001 ; CourEDH, [Partija « Jaunie Demokrāti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonie, Requête n° 10547/07 34049/07](#), Décision, 29 novembre 2007 ; CourEDH, [Yumak et Sadak c. Türkiye, Requête n° 10226/03](#), Arrêt (Grande Chambre), 8 juillet 2008, paras 131-131 ; CourEDH, [Partei Die Friesen c. Allemagne, Requête n° 65480/10](#) [uniquement disponible en anglais], Arrêt, 28 janvier 2016 ; CourEDH, [Strack et Richter c. Allemagne, Requêtes n° 28811/12 et 50303/12](#) [uniquement disponible en anglais], Décision, 5 juillet 2016.

<sup>42</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2011\)043](#), Avis conjoint sur le nouveau projet de code électoral de la Géorgie, para. 18.

<sup>43</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport d'information sur les élections municipales en Géorgie (21 octobre 2017), [CPL34\(2018\)03](#), para. 16. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux avait également constaté que « la complexité du système électoral actuel concernant l'élection des conseillers municipaux des petites communes se répercute sur les structures d'autonomie, de sorte qu'il n'est guère aisé pour les citoyens de comprendre la répartition des responsabilités au niveau local ». Voir Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport d'information sur les élections municipales en Géorgie (21 octobre 2017), [CPL34\(2018\)03](#), para. 16.

<sup>44</sup> Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport sur les élections locales en Géorgie (2 octobre 2021), [CPL\(2022\)42-02](#), para. 18. Voir aussi Mission internationale d'observation des élections, Géorgie - Elections locales, [2 octobre 2021, Statement of Preliminary Findings and Conclusions](#) [uniquement disponible en anglais], p. 5 ; et OSCE/BIDDH, Géorgie - Elections locales, 2 et 30 octobre 2021, [ODIHR Election Observation Mission Final Report](#) [uniquement disponible en anglais], p. 7-8.

bien que le choix du système électoral, qu'il soit majoritaire, proportionnel ou mixte, soit laissé à la discrétion de chaque pays, ces décisions devraient être prises dans le cadre d'une large consultation et d'un consensus, en évitant de fréquentes modifications ou des changements dans l'année qui précède les élections. La question du consensus doit être soulignée encore davantage lorsque les amendements législatifs nouvellement adoptés annulent des dispositions qui avaient été précédemment établies à la suite d'un large accord. Décider à la majorité parlementaire sans aucune tentative de parvenir à un consensus plus large nuise à la crédibilité du système électoral, qui tire sa force du fait qu'il a été approuvé collectivement par tous les acteurs concernés<sup>45</sup>. Pour ces raisons, la Commission de Venise recommande d'abroger les amendements adoptés en décembre 2024 concernant la composition des Sakrebulo et le système électoral correspondant. La Commission de Venise reconnaît que cette modification d'un principe fondamental du droit électoral interviendrait dans l'année précédant les prochaines élections. Néanmoins, la Commission juge une telle modification justifiée, car elle vise à garantir la conformité du système électoral aux normes électorales internationales, y compris la mise en œuvre d'une recommandation des organisations internationales<sup>46</sup>.

### 3. La délimitation des circonscriptions électorales

34. D'autres modifications concernent la délimitation des circonscriptions électorales pour les sièges majoritaires au Sakrebulo. L'art. 137 modifié du code électoral charge la CEC et les CED respectives de publier les informations relatives aux circonscriptions électorales et à leurs limites dans les deux et trois jours suivant la convocation des élections, respectivement. Pour les élections au Sakrebulo, la responsabilité de l'établissement des circonscriptions électorales majoritaires locales et de la définition de leurs limites incombe aux CED respectives, sauf à Tbilissi, où la CEC assume cette responsabilité. En outre, l'art. 203<sup>8</sup> du code électoral exige que la CEC établisse, modifie et définisse les circonscriptions électorales et leurs limites, y compris les circonscriptions majoritaires à un siège à Tbilissi et dans d'autres villes autonomes, et qu'elle publie les informations pertinentes avant le 1er août 2025.

#### a. Les critères et la procédure de délimitation des circonscriptions électorales

35. La Commission de Venise et le BIDDH ont déjà constaté que la formation des circonscriptions électorales dans le cadre juridique géorgien portait atteinte au principe de l'égalité du suffrage<sup>47</sup>. Par exemple, en 2011, la Commission de Venise et le BIDDH ont conclu que le projet de code alors en cours d'examen ne prévoyait pas de critères explicites pour la formation des circonscriptions majoritaires<sup>48</sup>. Les amendements actuels reviennent sur cette situation précédent aux amendements du 2021, en l'absence de critères et de procédures clairs pour la délimitation de cette règle fondamentale de la loi électorale. Suite aux amendements, seulement des critères de définition des limites est en place en ce qui concerne Tbilissi, où la loi stipule que la CEC peut modifier les limites « en tenant compte des particularités territoriales et administratives de la municipalité concernée » (article 137, paragraphe 3, amendé du code électoral). Pour toutes les autres municipalités, la loi ne prévoit aucun critère pour définir les circonscriptions électorales. Par ailleurs, le nouveau paragraphe 2 de l'art. 18 du code électoral prévoit que la loi doit (continuer à) définir « la création des circonscriptions électorales locales, leurs limites, leurs noms et leurs numéros ». La Commission de Venise estime que ce libellé ne

<sup>45</sup> Outre les amendements évalués, la délégation de la Commission de Venise a été informée, lors des réunions en ligne, que l'art. 149 du code électoral, qui prévoyait un système à deux tours pour l'élection au scrutin majoritaire, avait également été modifié, exigeant désormais une majorité simple, ce qui avantagerait davantage le parti au pouvoir.

<sup>46</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la Stabilité du droit électoral, para. II.B 2.

<sup>47</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2010\)013](#), Géorgie - Avis conjoint sur le Code électoral de la Géorgie tel que modifié jusqu'en mars 2010, paragraphes 12-14, et Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2011\)043](#), Géorgie - Avis conjoint sur le nouveau projet de code électoral de la Géorgie, paragraphes 10-20.

<sup>48</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2011\)043](#), Géorgie - Avis conjoint sur le nouveau projet de code électoral de la Géorgie, paragraphes 10-20.

constitue pas une définition juridique suffisamment précise et qu'il donne marge de manœuvre excessive pour délimiter les circonscriptions électorales majoritaires à la CED et à la CEC et, indirectement, pour décider le nombre de districts majoritaires dans les Sakrebulo. Par conséquent, et alors que les amendements semblent prescrire la délimitation des circonscriptions électorales sur la base d'un découpage administratif préexistant, le nouveau texte n'exclut pas la création de circonscriptions électorales *ex nihilo* par la CED et la CEC.

36. La nouvelle formulation du paragraphe 2 de l'art. 18 du Code électoral doit également être lu à la lumière de l'abrogation des annexes 1 et 2 de l'ancien Code électoral par le nouvel art. 203<sup>8</sup> introduit par les amendements : adoptées en 2021, ces annexes prévoyaient (a) la composition des Sakrebulo de chacune et de toutes les communautés et villes autonomes et (b) les limites de chacune et de toutes les circonscriptions électorales locales majoritaires au sein des communautés autonomes. En les adoptant, le législateur de 2021 espérait que les changements indésirables seraient désormais évités et que la stabilité serait au contraire garantie.

37. En outre, pour les prochaines élections municipales de 2025, l'art. 203<sup>8</sup> du Code électoral susmentionné habilite la CEC, d'ici le 1er août 2025, non seulement à « établir de [nouvelles] circonscriptions électorales », mais aussi à « définir et/ou modifier leurs limites », ainsi qu'à « établir et/ou modifier les limites des circonscriptions électorales locales uninominales majoritaires » à Tbilissi et dans l'ensemble du pays. L'absence de critères autorisant l'administration électorale à faire ce qui précède est problématique au du principe de la séparation des pouvoirs, car elle équivaut à une délégation du pouvoir législatif *en blanc* (article 36 de la Constitution géorgienne). Étant donné que le Code électoral ne prévoit pas de critères déterminant la décision sur la délimitation des circonscriptions électorales, c'est à l'entière discrétion de ces organes de fixer les limites des circonscriptions électorales, et il ne s'agit pas d'une simple mise en œuvre de la loi avec une étroite marge d'appréciation. La Commission de Venise rappelle que, si les règles de mise en œuvre, telles que celles portant sur des questions techniques et de détail, peuvent prendre la forme de règlements, les règles électorales devraient avoir le rang de loi statutaire<sup>49</sup>. Le fait de charger la CEC/DEC d'établir ou de modifier les circonscriptions électorales contredit les conditions de mise en œuvre des principes du patrimoine électoral européen, puisque le niveau réglementaire des règles respectives a été abaissé au niveau d'un règlement. Comme décrit ci-dessus, les règles concernées ne traitent pas de « questions techniques ou de détails » mais concernent un élément fondamental de la loi électorale.

38. Le fait qu'aucun critère ne soit prévu, ni pour la création de nouvelles circonscriptions électorales, ni pour le tracé des limites des nouvelles circonscriptions et des circonscriptions existantes, pose également de sérieux défis à l'État de droit en termes de prévisibilité de la loi. Pour aggraver encore les choses, la décision de la CEC et de la CED n'est publiée, respectivement, que deux et trois jours après la convocation des élections, sans tenir compte du fait que le tracé des limites des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions sont des règles fondamentales du droit électoral qui ne devraient pas pouvoir être modifiées moins d'un an avant les élections<sup>50</sup>. Plus important encore, une fois les élections convoquées, aucune modification de la loi électorale ne devrait être apportée, à moins qu'elle ne soit strictement nécessaire, et les réformes électorales devraient intervenir suffisamment tôt pour permettre aux candidats, aux électeurs et aux organes d'administration des élections de comprendre et d'appliquer les changements<sup>51</sup>. Au cours des échanges avec les

---

<sup>49</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)02rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 67.

<sup>50</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la Stabilité du droit électoral, para. II.B.5.

<sup>51</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la Stabilité du droit électoral, II.B.2. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)037](#), Mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Staderini et autres c. Italie* sur la stabilité du droit électoral et certaines caractéristiques d'un système électoral mixte, paragraphe 25.

interlocuteurs géorgiens, la Commission de Venise a été informée que la CEC avait déjà publié les décisions relatives aux nouvelles circonscriptions électorales. Toutefois, les amendements n'excluent pas que cette répartition puisse être modifiée jusqu'à deux jours après la convocation des élections.

39. Par conséquent, la Commission de Venise recommande que la délimitation des circonscriptions électorales soit étroitement réglementée au niveau du code électoral, qui devrait établir des critères clairs et objectifs pour la délimitation des circonscriptions électorales, un processus qui devrait toujours être mené avant la convocation des élections. Les autorités géorgiennes devraient révoquer les amendements susmentionnés avant les prochaines élections locales, en rétablissant les circonscriptions électorales précédentes telles qu'elles sont définies dans les annexes 1 et 2 de l'ancien Code électoral.

b. Les organes chargés de la délimitation des circonscriptions électorales

40. Outre la transparence dans la délimitation des circonscriptions, les normes internationales exigent également que l'autorité chargée de délimiter les circonscriptions soit impartiale et n'abuse pas de ses pouvoirs discrétionnaires<sup>52</sup>. En principe, lorsque la procédure de délimitation des circonscriptions électorales a été définie avec précision dans une loi, le processus reste le même, quelle que soit la personne qui dessine les limites de la circonscription<sup>53</sup>. Cela dit, l'absence de dispositions claires et transparentes pour la délimitation des circonscriptions électorales telle que décrite ci-dessus appelle une évaluation approfondie de l'autorité chargée de cette tâche.

41. La Commission de Venise recommande que la délimitation des circonscriptions ne soit confiée ni au législateur ni à l'organe d'administration des élections. A plusieurs reprises, la Commission de Venise et le BIDDHR ont constaté que « le découpage incombe à la Commission électorale centrale [...] expose cette dernière à un double risque de politisation et de surcharge. »<sup>54</sup> A cet égard, il serait admissible que le législateur ou un organe d'administration des élections prenne la décision finale, à condition que cette décision soit fondée sur l'avis d'un comité dont la majorité des membres sont indépendants<sup>55</sup>. Par conséquent, la Commission de Venise recommande qu'après les prochaines élections locales, la délimitation des frontières électorales, conformément aux critères et procédures clairs susmentionnés, soit confiée à une autorité impartiale de délimitation.

42. La Commission de Venise rappelle également que l'acceptation par le public de l'impartialité de l'organe d'administration des élections est un pilier important de la crédibilité du processus électoral et de l'acceptation de ses résultats du vote. En revanche, les observateurs électoraux ont signalé une érosion de l'impartialité de la CEC Géorgienne et la confiance dans cette institution à cause de la position dominante du parti au pouvoir dans l'administration des élections et par les modifications ultérieures de sa composition et de ses méthodes de travail<sup>56</sup>. Par

---

<sup>52</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, para. 6.

<sup>53</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, paragraphe 22.

<sup>54</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2014\)003](#), République de Moldova – Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la législation électorale de la République de Moldova, para. 33 ; et Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2017\)012](#), République de Moldova - Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement), para. 43.

<sup>55</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)02rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.2.2.vii, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)034](#), Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, para. 115.

<sup>56</sup> APCE, Observation des élections législatives en Géorgie (26 octobre 2024), [Doc. 16079](#), paragraphe 27. Voir aussi Mission internationale d'observation des élections, Géorgie - Elections législatives, 26 octobre 2024, [Statement of Preliminary Findings and Conclusions](#) [uniquement disponible en anglais], p. 5-6 ; et OSCE/BIDDH, Géorgie - Elections législatives, 26 octobre 2024, [ODIHR Election Observation Mission Final Report](#) [uniquement disponible en anglais], p. 1-2 et 10.

exemple, les amendements au Code électoral de 2023 ont transféré le pouvoir de nommer les candidats au poste de président de la CEC et aux postes de membres non partisans du président au président du Parlement et ont supprimé le poste de président adjoint nommé par l'opposition. La Commission de Venise et le BIDDH ont constaté que ces amendements ont érodé l'indépendance et l'impartialité de la CEC, faisant du manque de confiance dans l'administration électorale un défi majeur<sup>57</sup>. Plus récemment, le mécanisme antiblocage précédemment requis pour les membres de la CEC a été aboli et les nominations sont désormais possibles à la majorité simple si un accord plus large sur les candidats ne peut être atteint. En mai 2024, des amendements ont été déposés pour modifier les exigences relatives à la prise de décision de la CEC afin de permettre le vote sur des questions à la majorité simple si le soutien d'au moins deux tiers des membres ne peut être obtenu. Selon les rapports les plus récents des observateurs internationaux des élections, ainsi que certains des interlocuteurs rencontrés lors des réunions en ligne, ces derniers amendements ont encore érodé la nature collégiale sur laquelle cet organe devrait fonctionner et pourraient potentiellement permettre à la majorité au pouvoir d'exercer un contrôle sur toutes les décisions de la CEC<sup>58</sup>.

43. La Commission de Venise souligne que le plus haut niveau d'impartialité et d'indépendance doit être recherché tant dans la composition que dans le fonctionnement de l'administration électorale. Pour atteindre cet objectif, il faut, d'une part, que ses membres, y compris son président, soient élus selon des procédures qui recherchent le consensus et, d'autre part, que des majorités qualifiées soient requises pour la prise des décisions les plus importantes, voire de toutes les décisions<sup>59</sup>. La Commission de Venise rappelle donc ses recommandations précédentes sur la composition et le fonctionnement de l'administration électorale géorgienne.

#### 4. L'augmentation des seuils légaux

44. La logique majoritaire de la loi électorale géorgienne est également illustrée par les amendements apportés à l'art. 148 et Art. 162, paragraphes 1-3 du code électoral, qui portent le seuil de répartition des sièges dans le cadre du système proportionnel à 4 % (au lieu de 3 % et 2,5 %, respectivement).

45. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, un seuil peut être justifié au regard de l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH s'il poursuit un but légitime et répond au critère de proportionnalité. Étant donné que les effets d'un seuil électoral peuvent varier d'un pays à l'autre et que les divers systèmes peuvent poursuivre des objectifs politiques différents, parfois même opposés, en introduisant un seuil, la Cour n'a pas défini de nombres maximaux stricts pour un seuil raisonnable, mais examine les seuils respectifs au cas par cas<sup>60</sup>. À cet égard,

---

<sup>57</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2023\)047](#), Géorgie - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie, para. 36. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)010](#), Géorgie - Avis sur les suites données à l'avis conjoint sur le projet d'amendements au code électoral et au règlement intérieur du Parlement géorgien, para. 26.

<sup>58</sup> Voir, par exemple, Mission internationale d'observation des élections, Géorgie - Élections parlementaires, 26 octobre 2024, [Statement of Preliminary Findings and Conclusions](#) [uniquement disponible en anglais], pp. 1-3, et 7. Voir aussi OSCE/BIDDH, Géorgie - Elections législatives, 26 octobre 2024, [ODIHR Needs Assessment Mission Report](#) [uniquement disponible en anglais], pp. 1-2 et 7 ; et OSCE/BIDDH, Géorgie - Elections législatives, 26 octobre 2024, [ODIHR Election Observation Mission Final Report](#) [uniquement disponible en anglais], pp. 1-2, 10.

<sup>59</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2023\)047](#), Géorgie - Avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de la Géorgie, para. 19.

<sup>60</sup> Par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'un seuil de 5 % était conforme aux dispositions de la CEDH dans plusieurs affaires, notamment : Cour européenne des droits de l'homme, [Partija « Jaunie Demokrāti » et Partija « Mūsu Zeme » c. Lettonie](#), Requête nos. 10547/07 34049/07, décision, 29 novembre 2007 ; CourEDH, [Partei Die Friesen c. Allemagne](#), requête n° 65480/10 [uniquement disponible en anglais], arrêt, 28 janvier 2016 ; CourEDH, [Strack et Richter c. Allemagne](#), requêtes n° 28811/12 et 50303/12 [uniquement disponible en anglais], décision, 5 juillet 2016. Dans l'affaire [Federación nacionalista Canaria c.](#)

la Cour européenne des droits de l'homme laisse une large marge d'appréciation aux États membres.

46. La Cour a estimé qu'un seuil de 4 % pouvait être considéré comme conforme aux exigences de l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH. En outre, l'augmentation du seuil est relativement mineure (de 3 % et 2,5 % à 4 %). À cet égard, la modification du seuil ne semble donc pas poser de problème. Néanmoins, compte tenu des mesures susmentionnées qui renforcent la dimension majoritaire du système électoral géorgien au niveau local, l'augmentation du seuil pourrait encore affaiblir le pluralisme des organes élus.

#### **IV. Conclusion**

47. Par lettre du 23 décembre 2024, M. Marc Cools, Président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le Congrès), a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les amendements à la loi organique « Code électoral de Géorgie », relatifs aux élections locales.

48. La Commission de Venise note que les amendements proposés renforcent la composante majoritaire de la législation électorale locale, ce qui peut avoir pour effet de consolider la position du parti au pouvoir. Bien qu'aucune norme européenne spécifique n'impose un système électoral particulier pour l'élection des conseils locaux, ces amendements, lorsqu'ils sont considérés dans leur contexte plus large, ne contribuent pas à la promotion du pluralisme politique. En outre, ils peuvent porter atteinte au principe de l'égalité du suffrage, notamment en ce qui concerne la répartition équitable du pouvoir électoral et l'assurance de l'égalité des chances dans le cadre du processus électoral.

49. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise formule les principales recommandations suivantes :

- A. Abroger les amendements adoptés en décembre 2024. [paragraphe 33]
- B. Réglementer étroitement la délimitation des circonscriptions électorales au niveau du code électoral, qui devrait établir des critères clairs et objectifs pour la délimitation des circonscriptions électorales. [paragraphe 39]
- C. Après les prochaines élections locales, confier la délimitation des circonscriptions à une autorité impartiale. [paragraphe 41]

50. En outre, la Commission de Venise recommande également

- D. Que toute modification supplémentaire du code électoral de Géorgie devrait être entreprise dans le cadre d'un examen approfondi et complet du système électoral, garantissant une réforme globale, plutôt que par le biais d'ajustements fréquents et fragmentés, et devrait respecter le principe de stabilité de la législation électorale. [paragraphe 20]
- E. Cette révision globale du code électoral devrait se fonder sur une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et tient

---

[Espagne, requête n° 56618/00](#), décision du 7 juin 2001, la Cour a estimé l'exigence de deux conditions alternatives – l'obtention soit de 30% au moins des suffrages valables émis dans une circonscription insulaire individuelle, soit de 6% au moins des suffrages valables émis dans la totalité de la communauté autonome – accorde une certaine protection aux petites formations politiques. En revanche, dans son arrêt du 8 juillet 2008 dans l'affaire [Yumak et Sadak c. Türkiye, requête n° 10226/03](#), la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, d'une manière générale, un seuil électoral de 10% apparaissait excessif et a souscrit aux considérations des organes du Conseil de l'Europe qui en préconisaient l'abaissement.

compte des recommandations antérieures ; sur un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ; et sur l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé à cette législation. [paragraphe 15]

51. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.