



Strasbourg, 20 mars 2021

CDL-AD(2021)008

Avis n° 1017/2021  
Avis du BIDDH Nr ELE-GEO/406/2020

Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**BUREAU POUR LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET LES DROITS**  
**DE L'HOMME DE L'OSCE**  
**(OSCE/BIDDH)**

**GEORGIE**

**AVIS CONJOINT**

**SUR LES PROJETS D'AMENDEMENTS AU CODE ELECTORAL, A LA  
LOI ORGANIQUE SUR LES ASSOCIATIONS POLITIQUES DE CITOYENS  
ET AU REGLEMENT INTERIEUR DU PARLEMENT**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques  
lors de sa 71e réunion (en ligne, 18 mars 2021)  
et adopté par la Commission de Venise  
lors de la 126e session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)**

**Sur la base des observations de**

**M. Nicos ALIVIZATOS (membre, Grèce)**  
**M. Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (member, Espagne)**  
**M. Michael FRENDU (member, Malte)**  
**M. Don BISSON (Expert, OSCE/ODIHR)**  
**Mr Fernando CASAL BÉRTOA (Expert, OSCE/BIDDH)**  
**Mme Alice THOMAS (Experte, OSCE/BIDDH)**  
**Groupe restreint d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques**

Opinion co-funded  
by the European Union



## I. Introduction

1. Par lettre du 24 décembre 2020, M. Archil Talakvadze, Président du Parlement de Géorgie, a demandé un avis urgent à la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (ci-après "Commission de Venise") et au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après "OSCE/BIDDH") sur plusieurs amendements au Code électoral, à la loi sur les associations politiques de citoyens et au règlement intérieur du Parlement de Géorgie<sup>1</sup>. Selon la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise.

2. Le Bureau de la Commission de Venise s'est prononcé contre la procédure d'urgence pour deux raisons : l'absence d'une raison impérieuse d'urgence, ainsi que l'impossibilité - également due à la période des vacances - d'examiner les textes et d'organiser des consultations significatives pour que l'avis soit prêt dans le délai demandé. L'avis a donc été préparé selon la procédure ordinaire. Conformément à la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement avec l'OSCE/BIDDH.

3. MM. Nicos Alivizatos, Josep Maria Castellà Andreu et Michael Frendo ont été les rapporteurs de la Commission de Venise. MM. Don Bisson et Fernando Casal Bértoa et Mme Alice Thomas ont été nommés experts juridiques pour l'OSCE/BIDDH. Le groupe restreint d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques (plus précisément Mme Ingrid van Biezen, Mme Nicole Bolleyer, Mme Barbara Jouan Stonestreet, M. Richard Katz et M. Daniel Smilov) a également contribué au présent avis conjoint.

4. Les 11 et 12 février 2021, une délégation conjointe composée de M. Alivizatos, M. Castellà Andreu et M. Frendo au nom de la Commission de Venise, et de M. Bisson, M. Casal Bértoa et Mme Thomas au nom de l'OSCE/BIDDH, accompagnée de M. Pierre Garrone et de M. Gaël Martin-Micallef du Secrétariat de la Commission de Venise et de Mme Kseniya Dashutsina, de l'OSCE/BIDDH, a participé à une série de réunions par visioconférence avec des membres de la Commission électorale centrale, le ministère de la justice, divers partis politiques de Géorgie, des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres parties prenantes. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de ces réunions. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise remercient le Bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie pour l'excellente organisation des visioconférences.

5. Le présent avis conjoint a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions virtuelles des 11 et 12 février 2021. Après son examen et son approbation par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 71<sup>e</sup> réunion (en ligne, 18 mars 2021), et un échange de vues avec M. Shalva Papuashvili, premier vice-président de la commission de l'éducation, de la science et de la culture du Parlement de Géorgie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 126<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021).

## II. Champ d'application de l'avis conjoint

6. Le champ d'application du présent avis conjoint couvre uniquement les révisions législatives officiellement soumises à examen ("les amendements"). Ainsi limité, l'avis conjoint ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les élections et les partis politiques en Géorgie.

7. L'avis conjoint soulève des questions clés et fournit des indications sur les domaines de préoccupation. Les recommandations qui en découlent se fondent sur les normes, règles et pratiques internationales, comme par exemple celles énoncées dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention européenne des droits de l'homme et ses

---

<sup>1</sup> CDL-REF(2021)003 ; voir CDL-REF(2021)008 et 009.

protocoles additionnels, ainsi que les engagements pertinents de l'OSCE en matière de dimension humaine, et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise<sup>2</sup>. L'avis conjoint met également en évidence, le cas échéant, les bonnes pratiques d'autres États membres du Conseil de l'Europe et d'États participants de l'OSCE dans ce domaine. Lorsqu'ils se réfèrent à la législation nationale, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ne préconisent aucun modèle national spécifique ; ils s'attachent plutôt à fournir des informations claires sur les normes internationales applicables tout en illustrant la manière dont elles sont mises en œuvre en pratique dans certaines lois nationales.

8. Le présent avis conjoint est basé sur des traductions anglaises non officielles. Des erreurs de traduction peuvent en résulter.

9. Compte tenu de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise tiennent à préciser que le présent avis conjoint n'empêche pas l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise de formuler à l'avenir des recommandations ou des commentaires écrits ou oraux supplémentaires sur les actes juridiques respectifs ou la législation connexe concernant le cadre juridique et institutionnel régissant les partis politiques et la législation électorale en Géorgie.

### **III. Résumé**

10. Il importe avant tout de souligner que le forum le mieux placé pour l'interaction et le débat politiques est le Parlement géorgien et que, par conséquent, la décision de l'opposition de boycotter les sessions parlementaires est regrettable. Si le boycott parlementaire est un moyen légitime d'exprimer son désaccord dans le discours politique, des boycotts longs et étendus peuvent entraver tout dialogue parlementaire significatif et pourraient avoir un impact sur le droit à la participation politique du peuple par l'intermédiaire de ses représentants élus.

11. Dans le même temps, la bonne gouvernance exige que la majorité au pouvoir offre aux partis d'opposition un espace approprié pour fonctionner et engage un véritable dialogue avec l'opposition sur les réformes clés et la gouvernance du pays, notamment en ce qui concerne les réformes électorales et celles des associations politiques. En outre, toutes les forces politiques doivent s'abstenir de toute action susceptible d'accroître les tensions, de miner davantage le pluralisme politique dans le pays et d'éroder le bon fonctionnement du Parlement et des autres institutions de contrôle telles que la Commission électorale centrale.

12. Il ne fait aucun doute que la participation aux activités parlementaires est une pierre angulaire importante du travail des partis politiques au parlement, et leur permet de représenter leurs électeurs dans un organe décisionnel clé de l'État. Néanmoins, le travail au parlement n'est pas le seul objectif d'un parti politique, comme le reflète également l'article 30 (1) de la loi sur les associations politiques de citoyens, qui stipule que les partis doivent recevoir un financement pour "le soutien financier des activités des partis et le développement du système des partis". Même dans les situations où une majorité de députés élus d'un parti refusent d'assumer leur mandat, priver un parti politique de tout financement public est une mesure excessive et disproportionnée indûment envahissante. Dans certains cas, l'absence d'un tel financement semble priver les partis politiques de toute possibilité de fonctionner.

13. De même, sanctionner des partis politiques, et non des députés à titre individuel, en les privant de leur financement pendant six mois si les députés respectifs n'assistent pas à la majorité des séances pendant une session parlementaire semble disproportionné et contraire au règlement du Parlement, qui régit déjà ces questions de manière claire et équilibrée. Des considérations similaires s'appliquent à la proposition de modification du règlement du

---

<sup>2</sup> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev-cor.

Parlement, qui entraînerait la déduction intégrale du salaire d'un député qui n'assiste pas sans raison valable à toutes les séances plénières au cours d'un mois civil de la session ordinaire, tant pour la période de la session parlementaire que pour la période de vacances qui s'ensuit. Cette dernière proposition ne serait probablement pas non plus conforme à la Constitution de la Géorgie, qui rend obligatoire le versement d'un salaire aux députés.

14. Enfin, et en conséquence des modifications susmentionnées, les changements proposés au code électoral porteraient atteinte au droit des partis politiques à l'égalité des chances en leur refusant du temps d'antenne gratuit s'ils ne reçoivent pas de financement public. Le refus d'accorder du temps d'antenne gratuit à ces partis est à la fois disproportionné et non fondé, car ce sont précisément les partis disposant de moins de fonds qui auraient besoin de temps d'antenne gratuit pour exprimer leurs opinions et présenter leurs programmes à l'électorat. En outre, il ne semble pas y avoir de lien évident entre l'attribution de temps d'antenne gratuit et le fait de recevoir un financement public qui justifierait une telle mesure. De plus, une telle restriction n'est pas dans l'intérêt du public, car elle réduirait l'accès aux informations dont le public a besoin pour faire un choix éclairé lors des élections<sup>3</sup>. Il est également recommandé de revoir ces amendements afin de s'assurer que les possibilités des partis politiques de s'adresser à l'électorat ne sont pas indûment restreintes.

15. Il existe d'autres moyens plus proportionnés et plus appropriés pour atteindre l'objectif des amendements, qui consisteraient à imposer des conséquences directes aux membres du Parlement pour leurs actions. Cela serait plus conforme à la Constitution géorgienne et aux normes internationales. Des sanctions aussi larges à l'encontre des partis ne participant pas aux travaux du Parlement n'ont été trouvées dans aucun autre État membre/participant de la Commission de Venise ou de l'OSCE/BIDDH.

16. Afin de renforcer le pluralisme politique et de contribuer à assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise font donc une **recommandation principale**, qui est de reconsidérer l'adoption des amendements proposés.

#### IV. Contexte juridique et politique

17. En octobre 2020, des élections parlementaires ont eu lieu en Géorgie. La période préélectorale avait été marquée par une tension politique accrue causée entre autres par des désaccords sur le système électoral existant. Suite à un protocole d'accord signé le 8 mars 2020 entre les principaux partis d'opposition et le parti au pouvoir, des amendements constitutionnels ont été adoptés, et il a été convenu de mener les élections de 2020 selon un système électoral révisé. Les amendements ont introduit une composante proportionnelle plus importante dans le système électoral et ont abaissé le seuil de représentation des partis au Parlement. Le seuil réduit (1 % des votes effectifs lors des précédentes élections législatives au lieu de 5 %) a accru la compétitivité apparente des élections, de nombreux nouveaux partis entrant dans l'arène politique.

18. Après le premier tour des élections, le parti au pouvoir et huit partis d'opposition ont atteint le seuil parlementaire, ainsi que le seuil statutaire pour recevoir un financement de l'État. Cependant, tous les partis d'opposition ont rejeté les résultats des élections, alléguant une fraude électorale généralisée. Les partis d'opposition ont boycotté le second tour des élections tenues dans les circonscriptions uninominales et ont menacé de ne pas participer au nouveau Parlement, demandant à la place, entre autres, la tenue de nouvelles élections parlementaires. En conséquence, alors que les sièges à la proportionnelle ont été répartis de manière égale entre la majorité et l'opposition (60/60), la majorité a obtenu les 30 sièges majoritaires et donc exactement 3/5 des sièges du Parlement.

---

<sup>3</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies, article 25 et observation générale 25.

19. A la suite d'une série de négociations menées par la communauté internationale en janvier 2021, deux partis politiques sont parvenus à un accord avec le parti au pouvoir et ont rejoint le Parlement suite à un protocole d'accord signé entre les deux parties, qui est resté ouvert aux autres partis d'opposition. Les six autres partis d'opposition ont cependant maintenu leur refus de rejoindre le Parlement jusqu'à ce que leur demande de nouvelles élections soit satisfaite. Le nouveau Parlement se compose donc actuellement du parti au pouvoir, avec 90 sièges, et de 2 partis d'opposition qui détiennent 6 sièges sur 150.

20. La commission parlementaire des questions juridiques a ensuite préparé plusieurs amendements à la loi sur les associations politiques de citoyens, au règlement intérieur du Parlement et au code électoral.

21. D'une manière générale, les droits de s'associer librement, de participer aux élections et d'exercer des fonctions publiques sont énoncés aux articles 23, 24 et 25 de la Constitution géorgienne. La loi sur les associations politiques de citoyens régit les questions relatives aux partis politiques, y compris le financement des partis politiques. Selon l'article 30 (1) de la loi sur les associations publiques de citoyens, les partis politiques doivent recevoir un financement pour "le soutien financier des activités des partis et le développement du système des partis". Les partis politiques deviennent éligibles pour recevoir un financement public s'ils obtiennent 1 % du nombre réel de votes aux élections parlementaires.

22. La présence des députés aux séances et sessions parlementaires est prévue à l'article 224 du règlement du Parlement, qui prévoit des réductions de salaire des députés s'ils n'assistent pas aux séances parlementaires sans raison valable. En même temps, l'article 91 (10) du Règlement du Parlement précise que le boycott (défini comme le refus d'un groupe ou d'un député de discuter et de participer à une session plénière en raison de ses opinions politiques) ne constitue pas un cas de non-participation à une session parlementaire.

23. Actuellement, l'article 51 du code électoral régit l'attribution gratuite de temps d'antenne pendant les campagnes électorales, qui doit être accordé aux sujets électoraux qualifiés démontrant un certain niveau de soutien public. Après les élections législatives de 2024, un nouvel article 51 entrera en vigueur, accordant du temps d'antenne gratuit à tous les partis qui obtiennent 3 % des voix.

## **V. Analyse**

24. Les droits à la libre association et à la libre expression sont fondamentaux pour le bon fonctionnement d'une société démocratique. Les partis politiques, en tant qu'instruments collectifs d'expression politique, doivent pouvoir jouir pleinement de ces droits. Les droits fondamentaux accordés aux partis politiques et à leurs membres se trouvent principalement dans les articles 19 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après "PIDCP"), et dans les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après "CEDH"), qui protègent respectivement les droits à la liberté d'expression et d'opinion et le droit à la liberté d'association.

25. En outre, l'article 25 du PIDCP donne aux individus le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. L'article 25 garantit également le droit de voter et d'être élu lors de véritables élections périodiques au suffrage universel et égal, garantissant la libre expression de la volonté des électeurs. Le droit à des élections libres, dans des conditions qui garantissent la libre expression de l'opinion du peuple dans le choix du corps législatif, est également énoncé à l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH.

26. Il convient de noter que toute modification réussie de la législation relative aux élections et aux partis politiques doit reposer au moins sur les trois éléments suivants : 1) une législation

claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption d'une législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation en toute bonne foi. En particulier, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise soulignent qu'un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation de ces amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général.

27. La stabilité du droit électoral est cruciale pour garantir la confiance dans le processus électoral, et en particulier pour exclure tout soupçon de manipulation du cadre législatif électoral, selon le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, et comme expliqué dans la déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral.<sup>4</sup> Il est recommandé que les amendements au cadre juridique des élections, mais aussi des partis politiques, soient adoptés par le biais d'un processus transparent, responsable, inclusif et démocratique<sup>5</sup>, permettant une discussion significative et facilitant le consensus des principales parties prenantes.

28. Si l'on se concentre sur le contenu des amendements aux différentes lois politiques et électorales en Géorgie, examinés dans le présent avis conjoint, la première caractéristique commune est la restriction du pluralisme politique et la limitation des droits de l'opposition. Les amendements limiteraient largement les droits des citoyens à s'associer politiquement, à participer aux élections et à occuper des fonctions publiques, tous ces droits étant reconnus dans la Constitution géorgienne (articles 23, 24 et 25) et dans les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme mentionnés ci-dessus. En général, ces restrictions ne semblent pas être des mesures nécessaires ou proportionnées pour régler le problème de l'absence des membres du Parlement pendant les sessions parlementaires. En outre, il ne semble pas y avoir eu de consultations approfondies avec les parties prenantes concernées, y compris les parties prenantes non partisans.

## **A. Modifications relatives au financement des partis politiques**

### **1. Remarques générales**

29. Les amendements proposés réviseraient les articles 30 et 39 de la loi sur les associations politiques de citoyens et refuseraient le financement public à un parti politique ou à un bloc électoral qui n'aurait pas occupé au moins la moitié des mandats parlementaires qu'il a remportés. En outre, si la moitié des membres du Parlement d'un parti ou d'un bloc n'assistait pas sans raison valable à plus de la moitié des séances plénières ordinaires au cours de la précédente session plénière ordinaire, le parti ou le bloc perdrait le financement de l'État pour les six mois suivants.

30. Actuellement, sur la base de l'article 30, les partis politiques deviennent éligibles au financement du budget de l'État s'ils reçoivent au moins 1 % du nombre réel de voix lors d'une élection parlementaire.<sup>6</sup> Les partis reçoivent les fonds respectifs sur la base d'un consentement écrit soumis à la Commission électorale centrale (ci-après "CEC") en vertu de l'article 30, paragraphe 4, au plus tard le 25 novembre pour l'année suivante. Si un parti politique ne soumet pas le consentement requis, même après un rappel de la CEC, il perd le droit de recevoir sa part de financement pour l'année suivante.

---

<sup>4</sup> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.2 ; Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral ([CDL-AD\(2005\)043](#)).

<sup>5</sup> Commission de Venise, Liste de contrôle sur l'État de droit, CDL-AD(2016)007rev, II.A.5.

<sup>6</sup> Selon l'article 30, paragraphe 3, les partis éligibles doivent recevoir 15 lari géorgiens (GEL) (environ 3,75 EUR) par an pour chaque vote reçu dans les 50 000 premiers votes réels lors des dernières élections législatives de Géorgie, et 5 GEL (environ 1,25 EUR) pour chaque vote reçu par la suite.

31. L'article 39<sup>1</sup> est une disposition transitoire du chapitre V de la loi sur les associations politiques de citoyens et s'applique aux élections législatives tenues avant 2028 (article 39<sup>1</sup>, paragraphe 1) et aux élections législatives tenues avant 2024 (article 39<sup>1</sup>, paragraphe 2), respectivement.

32. Les projets d'amendement visent à remplacer l'actuel article 30, paragraphe 4, par une nouvelle disposition et à compléter l'article 30 par deux nouveaux paragraphes 5 et 6. Deux autres paragraphes 3 et 4 seraient ajoutés à l'article 39<sup>1</sup>.

33. Le nouveau paragraphe 4 de l'article 30 précise que les partis politiques reçoivent un financement public à partir du deuxième jour après que la nouvelle convocation du Parlement géorgien a acquis ses pleins pouvoirs. Le financement cesserait le jour où, à la suite de nouvelles élections, la prochaine convocation du Parlement géorgien acquerrait les pleins pouvoirs.

34. Bien que l'amendement proposé semble avoir une valeur essentiellement déclaratoire, il est bienvenu que l'actuel paragraphe 4 exigeant le consentement écrit des partis politiques avant de recevoir un financement public soit ainsi aboli.

35. Obliger les partis éligibles à un financement public à soumettre chaque année une déclaration de consentement écrit pour recevoir un financement et en priver ceux qui ne le font pas pendant une année entière, semble une mesure administrative inutile qui impose des charges supplémentaires tant aux partis politiques qu'à la CEC. Pour les raisons susmentionnées, la suppression et le remplacement de l'actuel article 30, paragraphe 4, de la loi sur les associations politiques est une mesure positive.

## **2. La perte du financement public des partis politiques si les députés ne remplissent pas au moins la moitié de leur mandat**

36. L'introduction d'un nouveau paragraphe 5 à l'article 30 vise à limiter la distribution du financement public à tous les partis éligibles, en exigeant que seuls les partis politiques dont les membres ont exercé au moins la moitié de leur mandat de député reçoivent un financement public. En pratique, dès que le Parlement informe la Commission électorale centrale du fait que les députés d'un parti donné n'ont pas pris leur mandat, la Commission cesse immédiatement tout financement public.

37. Si les États ne sont pas obligés de fournir aux partis politiques un financement public, ce dernier est un bon moyen non seulement de soutenir les partis politiques dans le rôle important qu'ils jouent, mais aussi de prévenir la corruption et de supprimer la dépendance excessive à l'égard des donateurs privés<sup>7</sup>. Cela renforcera le pluralisme politique et contribuera à garantir le bon fonctionnement des institutions démocratiques. En outre, les fonds publics devraient être alloués aux bénéficiaires de manière objective et impartiale.<sup>8</sup>

38. Les partis politiques sont des associations qui sont promues et protégées par la liberté d'association en vertu de l'article 22 du PIDCP et de l'article 11 de la CEDH, ainsi que des articles 3 et 23 de la Constitution géorgienne, qui reconnaissent l'importance des partis politiques dans la démocratie et garantissent à tous les citoyens de Géorgie le droit de former des partis politiques et d'y participer.

39. Comme le souligne la 2<sup>e</sup> édition des lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, les partis politiques ont

---

<sup>7</sup> Commission de Venise - Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, 2<sup>e</sup> édition (CDL-AD(2020)032), par. 232.

<sup>8</sup> Ibid, paragraphe 234.

besoin d'un financement approprié pour les aider à remplir leurs fonctions essentielles, tant pendant qu'entre les élections<sup>9</sup>.

40. Toute limitation imposée par l'Etat au financement alloué aux partis politiques ou reçu par eux porterait atteinte à leur droit à la liberté d'association et devra donc respecter les exigences énoncées à l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP et à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH. Cela signifie que ces limitations devront être fondées sur la loi, suivre un objectif légitime et être nécessaires et proportionnées pour atteindre cet objectif. Si le désir d'assurer le fonctionnement du Parlement est compréhensible, on peut se demander si le fait de priver les partis individuels de tout financement public est le moyen juste et proportionné de le faire.

41. Selon l'article 30 (1) de la loi sur les associations politiques de citoyens, les partis politiques doivent recevoir un financement public pour "le soutien financier des activités des partis et le développement du système des partis". Cela semblerait indiquer que le soutien public n'est pas uniquement lié aux activités d'un parti au Parlement, mais que ce financement public est alloué pour soutenir toutes les activités menées par un parti politique, au sein du Parlement et au-delà<sup>10</sup>.

42. Cette situation est aggravée par le fait que tous les partis politiques qui reçoivent 1 % des votes réels sont éligibles au financement public, ce qui comprendra probablement les partis qui pourraient ne pas atteindre le seuil électoral de 5 % tel que défini par la Constitution de Géorgie pour les prochaines élections législatives (article 37, paragraphe 6 (bien que le seuil électoral pour les élections de 2020 ait été, à titre exceptionnel, fixé à 1 %)).

43. Il semble donc disproportionné de lier le financement public des partis politiques à la seule question de savoir si un nombre suffisant d'élus de ces partis ont pris leurs fonctions et de priver les partis politiques de tout financement public dans la négative. Une telle mesure aurait de graves conséquences pour la plupart des partis d'opposition, comme l'ont confirmé les réunions par visioconférence avec ces partis. Dans certains cas, la perte du financement public remettrait en question l'existence même de certains partis politiques, notamment dans les cas où les partis ont peu d'autres possibilités d'obtenir un financement. Cela concerne la grande majorité des partis d'opposition, étant donné que le seuil pour recevoir un financement public et le seuil pour entrer au Parlement sont exceptionnellement, après les dernières élections, les mêmes (un pour cent).

44. En général, selon la Constitution, les partis politiques doivent participer à la formation et à l'exercice de la volonté politique du peuple (voir article 3, paragraphe 4, de la Constitution). En outre, dans leur définition des partis politiques, les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques soulignent qu'un parti politique est "une association libre d'individus, dont l'un des objectifs est d'exprimer la volonté politique du peuple en cherchant à participer à la gouvernance d'un pays et à l'influencer, notamment par la présentation de candidats aux élections"<sup>11</sup>. La participation aux activités parlementaires au niveau national n'est donc pas le seul objectif des partis politiques, comme le montre également le fait que le seuil pour recevoir un financement public est le nombre de voix qu'un parti politique reçoit, et non le nombre de sièges parlementaires qu'il obtient.

45. Dans le même temps, on pourrait faire valoir que même si cela n'est pas spécifiquement mentionné dans la Constitution ou dans la loi sur les associations politiques de citoyens, représenter leurs partisans au parlement et participer au processus parlementaire fait

---

<sup>9</sup> Commission de Venise - Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, 2<sup>e</sup> édition (CDL-AD(2020)032), par. 204.

<sup>10</sup> Voir également la déclaration du Défenseur public de la Géorgie du 24 décembre 2020, Public Defender [Negatively Assesses Changes Relating to Termination of Funding for Political Parties \(ombudsman.ge\)](https://ombudsman.ge).

<sup>11</sup> OSCE/BIDDH - Commission de Venise, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, 2<sup>e</sup> édition (CDL-AD(2020)032) par. 11.

néanmoins partie des tâches et des objectifs des partis politiques, s'ils reçoivent suffisamment de voix pour le faire. Les subventions publiques aux partis politiques peuvent également être justifiées, au moins partiellement, par l'exercice de fonctions publiques par ces partis, y compris la participation au parlement. Il ne serait donc pas déraisonnable de lier une partie du financement à la mesure dans laquelle les membres des partis politiques exercent des fonctions publiques au sein de la législature s'ils sont élus pour le faire.

46. Compte tenu des autres fonctions non parlementaires d'un parti politique, ces considérations ne devraient pas influencer de manière disproportionnée le montant du financement public reçu<sup>12</sup> et devraient également dépendre du nombre de membres du parti qui ont ou n'ont pas occupé leur siège de député. Cela devrait être clairement établi par la loi, tout comme la durée pendant laquelle les partis politiques seront privés d'une certaine partie de leur financement public.

47. Au cours des réunions en ligne, les autorités ont informé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise que, si un nouveau paragraphe 5 est introduit à l'article 30, cette nouvelle disposition ne devrait pas s'appliquer avant que la prochaine élection ait eu lieu. C'est une bonne chose.

48. Dans le même temps, il est à noter qu'en raison du boycott permanent des activités parlementaires par la plupart des partis d'opposition, le Parlement est actuellement composé en grande partie de députés du parti au pouvoir. Dans de telles situations, il convient d'éviter toute législation qui pourrait être considérée comme largement punitive par nature et qui viserait les partis d'opposition. Les "Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères" soulignent "le besoin de faire en sorte que les majorités n'abusent pas de leurs droits — autrement légitimes — du seul fait qu'elles ont remporté des élections"<sup>13</sup>. Des limitations excessives du financement public des partis d'opposition dont ils ont déjà prouvé qu'ils pouvaient bénéficier sur la base de l'article 30 de la loi sur les associations politiques de citoyens iraient à l'encontre de ce principe, enverraient un mauvais message et créeraient un dangereux précédent en termes de pluralisme des partis et de maintien de conditions équitables. En outre, si les amendements étaient adoptés d'ici mai de cette année, comme le souhaitaient les rédacteurs, cela aurait de graves conséquences sur la capacité des partis concernés à participer aux élections locales, qui doivent avoir lieu plus tard en 2021.

49. En tout état de cause, la situation actuelle, dans laquelle les députés ont décidé de renoncer à leur siège au Parlement jusqu'à la convocation d'une nouvelle élection, semble être un différend politique qui devrait être résolu par le dialogue et la bonne volonté, et non pas en décidant, par un vote majoritaire, et en l'absence des partis politiques concernés, de priver les partis politiques de la totalité de leur financement public. Il est donc recommandé de modifier sensiblement ou de supprimer l'article 30, paragraphe 5, proposé dans les amendements.

50. Les considérations ci-dessus s'appliquent également au nouvel article 39<sup>1</sup> (2) proposé par le projet d'amendements, qui contient les mêmes limitations pour les partis politiques qui font partie d'un bloc électoral.

---

<sup>12</sup> Dans d'autres pays, on ne connaît pas de cas où des partis ont été privés de financement public parce qu'ils n'ont pas obtenu de mandat ou parce qu'ils ont boycotté des sessions parlementaires ou des tours de scrutin, voir par exemple l'exemple de la Macédoine du Nord (alors "l'ex-République yougoslave de Macédoine"), où lors des élections législatives de 1994, certains partis d'opposition ont participé au premier tour des élections, puis ont décidé de boycotter le second tour. Ils ont tout de même conservé leur financement public, après avoir franchi le seuil nécessaire (bien que ces partis n'aient obtenu aucun siège au parlement).

<sup>13</sup> Commission de Venise, Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères (CDL-AD(2019)015), par. 20.

### **3. La perte temporaire du financement public d'un parti politique si la majorité de ses membres ne se présente pas à la majorité des séances parlementaires sans justification**

51. En vertu de l'article 30, paragraphe 6, proposé, le financement public d'un parti politique serait suspendu pour une période de six mois dans les cas où plus de la moitié des députés élus de ce parti n'ont pas assisté, sans raison valable, à plus de la moitié des séances plénières ordinaires de la précédente session plénière ordinaire du Parlement. Comme dans le cas mentionné précédemment, une fois que le Parlement aurait informé la CEC du fait que des députés n'ont pas assisté au nombre de séances requis, la CEC cesserait immédiatement tout financement public pour la période concernée.

52. Contrairement aux modifications proposées par l'article 30, paragraphe 5, cette disposition concerne les situations où les députés ont déjà assumé leur mandat, mais n'assistent pas encore au nombre requis de séances parlementaires. Il est supposé que l'objectif de cette disposition est également d'assurer le fonctionnement du Parlement même dans les cas où les députés d'un parti donné boycottent la majorité des séances ou des sessions.

53. Le paquet global d'amendements prévoit également une modification de l'article 224 du règlement du Parlement, par l'introduction d'un nouveau paragraphe 15<sup>1</sup>. Selon cette disposition, l'absence susmentionnée à toutes les séances plénières d'une session, ou l'absence à toutes les séances plénières d'une session pendant un mois, entraînerait la déduction intégrale de l'indemnité d'un député pour la période de la session et la période de vacances qui s'ensuit, sauf si le député concerné assiste à une session extraordinaire pendant les vacances.

54. La Commission de Venise a précédemment constaté que si l'action politique peut suivre différentes voies, et que la présence aux séances n'est pas la seule forme de cette action, il serait concevable que la Constitution établisse une règle de présence et indique les sanctions applicables aux membres défaillants, allant du retrait partiel ou total de l'indemnité au retrait du droit de vote, mais sans prévoir la perte du mandat<sup>14</sup>.

55. Toutefois, étant donné l'objectif général du financement public en vertu de l'article 30, paragraphe 1, de la loi sur les associations politiques de citoyens, il serait disproportionné de retirer six mois de tout financement public à un parti politique qui peut prétendre à un tel financement, en raison des actions ou omissions des membres du Parlement de ce parti. De telles actions soulèveraient des inquiétudes non seulement au regard du droit à la liberté d'association du parti politique, mais aussi au regard du droit à la liberté d'expression de ses membres.

56. En outre, la non-présence des députés aux séances parlementaires, que ce soit en plénière ou en commission, est amplement traitée dans le règlement du Parlement, notamment dans les articles 91 et 224. Selon l'article 91 (10), un membre du Parlement peut manquer des séances plénières ou des sessions s'il a une raison valable ou suffisante pour le faire, qui comprend la maladie, la naissance, le décès ou la maladie d'un membre de la famille, ou des voyages d'affaires. Les réunions avec les délégations d'État en visite en Géorgie, ou d'autres visites au Parlement géorgien sont également considérées comme des raisons bonnes/valides pour manquer une séance ou une session (article 91 (11)).

---

<sup>14</sup> Commission de Venise, Paramètres sur les relations entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : A Checklist, CDL-AD(2019)015, par. 60 ; Avis sur le projet de révision de la Constitution roumaine, CDL-AD(2002)012, par. 27 et 29.

57. Outre les raisons plus habituelles mentionnées ci-dessus pour justifier l'absence de séances ou de sessions parlementaires, l'article 91, paragraphe 9, du règlement intérieur stipule qu'un député "n'est pas réputé avoir manqué une session plénière sans raison valable si un groupe ou un député refuse de discuter et de participer à la session plénière en raison de ses opinions politiques (boycott)". Bien que cela ne soit pas mentionné dans la liste des raisons valables/valides pour manquer une session ou une séance, telle qu'établie à l'article 91 (10)-(11), le boycott d'une session pour des raisons politiques est néanmoins reconnu dans le règlement comme une raison tout aussi valable pour ne pas assister à une session ou une séance, ou plutôt, n'est pas considéré comme constituant un cas de totale non-participation. L'article 91 n'indique pas non plus que cela ne s'applique que pour un certain nombre de séances ou de sessions, ou à un certain nombre de députés.

58. Au cours des réunions par visioconférence avec les parties prenantes en Géorgie, la délégation de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise a été informée que les amendements ne visaient pas à interdire le droit de boycotter les sessions comme le prévoit l'article 91, paragraphe 10, du règlement du Parlement, et que cette disposition resterait inchangée. Les amendements visaient plutôt à interdire les cas de "sabotage", qui devaient être distingués des actes de boycott, et le refus permanent des partis d'opposition de participer aux sessions parlementaires est perçu par le parti au pouvoir et les rédacteurs de la loi comme un cas de "sabotage", et non de boycott.

59. Au cours des discussions, il n'a pas été possible de définir clairement comment ces cas de sabotage seraient définis et ce qui les distinguerait des boycotts. L'article 91 (10) définit les boycotts comme des cas où "une faction ou un membre du Parlement refuse de discuter et de participer à la session plénière en raison de ses opinions politiques" - cela semble très similaire aux actions actuelles des partis d'opposition en Géorgie. En tout état de cause, si les cas actuels ne sont pas considérés comme des boycotts, les amendements devraient indiquer clairement ce qui les distingue des cas où les députés s'engagent dans des activités de boycott.

60. En tout état de cause, alors que le règlement du Parlement autorise l'absence des députés dans les cas où ils boycottent des séances ou des sessions, l'article 30 (6) proposé suspendrait le financement public des partis politiques pour une période de six mois. Cela créerait une contradiction entre la loi sur les associations politiques, d'une part, et le règlement intérieur, d'autre part, et également au sein du règlement intérieur.

61. Il serait préférable de résoudre cette contradiction en supprimant le nouvel article 30, paragraphe 6, des amendements. Outre les raisons exposées ci-dessus, il serait également disproportionné de punir un député qui exprime son opposition à une question en boycottant une session avec la retenue intégrale de son salaire. En outre, d'autres cas où un député ne participe pas aux séances ou aux sessions sans raison valable sont déjà couverts par l'article 224 du règlement du Parlement, qui prévoit des sanctions sous la forme de déductions proportionnelles du salaire et d'autres mesures dans de tels cas<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Selon l'article 224, paragraphe 12, qui stipule que "[l]e député déduit dix pour cent de son traitement pour chacune des plus de deux séances plénières manquées au cours de la session ordinaire pour des motifs déraisonnables, ainsi que pour chaque séance plénière manquée pour des motifs déraisonnables au cours de la session extraordinaire". Selon le paragraphe 13 de la même disposition, le défaut d'inscription à une séance plénière entraîne une retenue de cinq pour cent du salaire du député (sauf s'il a boycotté une séance ou une session conformément à l'article 91, paragraphe 9, du règlement). L'article 224, paragraphe 15, stipule également que dans les cas susmentionnés, le montant total de l'indemnité unique d'un député ne doit pas dépasser 50 % de cette indemnité. En vertu de l'article 224, paragraphes 16-18, l'étendue de l'absence des députés aux séances de commission et aux séances plénières et aux sessions est établie et publiée sur le site web du Parlement sur une base mensuelle, et à la fin de chaque session.

62. Les considérations ci-dessus s'appliquent également au nouvel article 39<sup>1</sup> (3) proposé par les amendements, qui contient les mêmes limitations pour les partis politiques qui font partie d'un bloc électoral.

63. Il existe également une proposition de modification de l'article 224 du règlement du Parlement de Géorgie, qui permettrait de déduire intégralement le salaire d'un député qui n'assiste pas sans raison valable à toutes les séances plénières au cours d'un mois civil de la session ordinaire. Le salaire serait également entièrement déduit pendant la période de vacances si le député n'assiste pas sans raison valable à toutes les séances plénières de la session régulière avant les vacances.

64. La Constitution géorgienne, dans son article 39 (3), stipule qu'"un membre du Parlement reçoit une rémunération prescrite par un acte législatif". Comme la Constitution ne qualifie pas cet octroi de rémunération, on peut se demander si le Parlement peut introduire des conditions qui déduisent entièrement la rémunération sans apporter de changement à la Constitution.

65. Des sanctions plus proportionnées pourraient inclure la déduction des indemnités journalières, des frais de voyage, des frais de bureau et de l'allocation de présence quotidienne d'un député qui ne participe pas régulièrement aux sessions et aux séances sans raison valable.

#### **B. Amendements concernant l'attribution de temps d'antenne gratuit dans le contexte des élections**

66. Les deux amendements proposés à l'article 51, paragraphe 2, et à l'article 186 du code électoral modifieraient les articles traitant de l'attribution de temps d'antenne gratuit aux partis politiques pendant les campagnes électorales.

67. Chaque article attribue un temps d'antenne gratuit aux partis politiques qui ont atteint le seuil d'obtention d'au moins 3 % des voix lors des dernières élections législatives. Actuellement, le temps d'antenne gratuit est alloué aux partis qui reçoivent un financement de l'État et à ceux qui n'en reçoivent pas<sup>16</sup>. Les amendements refuseraient ce temps d'antenne gratuit aux partis qui ne reçoivent pas de financement du budget de l'État au moment de la programmation des élections.

68. L'attribution de temps d'antenne gratuit aux partis politiques sur une base égale fait partie de l'égalité des droits de vote et doit être garantie tant pour les partis que pour les candidats. Cela est particulièrement important dans des pays comme la Géorgie, où le temps d'antenne sur les chaînes de télévision est très coûteux. La notion d'égalité des chances est fondamentale pour la tenue d'élections démocratiques et s'applique à l'attribution du temps d'antenne à la radio et à la télévision<sup>17</sup>.

69. Toute restriction à l'attribution de temps d'antenne gratuit doit avoir une base légale, être dans l'intérêt public et respecter le principe de proportionnalité<sup>18</sup>. Les forces politiques doivent pouvoir s'exprimer dans les principaux médias du pays.

70. La répartition du temps d'antenne des médias est essentielle pour que tous les partis politiques, y compris les petits partis, puissent présenter leurs programmes à l'électorat, avant et entre les élections. Bien que l'attribution de temps d'antenne gratuit sur les médias publics ne soit pas obligatoire en vertu du droit international, une telle disposition peut être un moyen essentiel de garantir un électorat informé. Lorsque l'État alloue de l'espace médiatique, la

---

<sup>16</sup> Loi sur la radiodiffusion, article 66.

<sup>17</sup> Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, CDL-AD(2002) 023rev-cor à I. 2.3.a. ii).

<sup>18</sup> Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev-cor, II. 1.b.

réglementation concernée devrait prévoir que le temps d'antenne et l'espace d'impression gratuits soient alloués à tous les partis sur une base raisonnable, conformément au principe de l'égalité de traitement devant la loi<sup>19</sup>.

71. En outre, une telle restriction n'est pas dans l'intérêt du public car elle réduirait l'accès aux informations dont le public a besoin pour faire un choix éclairé<sup>20</sup>. En fait, ce sont les partis qui ne reçoivent pas de financement public qui auraient le plus besoin de temps d'antenne gratuit pour exprimer leurs opinions et présenter leurs programmes à l'électorat. Il est recommandé de revoir les projets d'amendements afin de garantir que les possibilités des partis politiques de s'adresser à l'électorat ne soient pas limitées et que les électeurs aient la possibilité de faire un choix éclairé.

---

<sup>19</sup> Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, 2<sup>e</sup> édition, CDL-AD(2020)032, par. 232 et suivants.

<sup>20</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations unies, article 25 et observation générale 25. Le droit de recevoir des informations est garanti par l'article 10 de la CEDH.