



Strasbourg, le 24 juin 2024

CDL-AD(2024)023

Or. angl.

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

GÉORGIE

AVIS

**SUR LES AMENDEMENTS AU CODE ÉLECTORAL
QUI ABOLISSENT LES QUOTAS DE GENRE**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 80^e réunion (Venise, 20 juin 2024) et
adopté par la Commission de Venise à sa 139^e session plénière
(Venise, 21-22 juin 2024)**

Sur la base des commentaires de

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

I. Introduction

1. Par lettre du 16 avril 2024, Mme Zanda Kalnina-Lukasevica, Présidente de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé un avis de la Commission de Venise sur les amendements au Code électoral adoptés par le Parlement géorgien le 4 avril 2024, qui abolissent les quotas de genre ([CDL-REF\(2024\)014](#), ci-après dénommés « les amendements »).

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

3. Les 22 et 23 mai 2024, une délégation de la Commission composée de M. Alivizatos, M. Frendo et Mme Pabel, assistée par M. Michael Janssen du Secrétariat de la Commission de Venise, a tenu des réunions en ligne avec des représentants du Bureau du défenseur public, des partis de la majorité et de l'opposition représentés au Parlement de Géorgie, de la Commission électorale centrale (CEC), du Secrétaire parlementaire du Président de Géorgie, ainsi que des représentants de plusieurs organisations non gouvernementales et d'ONU Femmes. La Commission remercie les autorités géorgiennes et le Bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie pour l'excellente organisation de ces réunions.

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

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne les 22 et 23 mai 2024. Les autorités de la Géorgie ont soumis leurs commentaires sur le projet d'avis le 5 juin 2024. L'avis a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 80^e réunion (Venise, 20 juin 2024) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

II. Contexte

6. Les élections en Géorgie sont principalement régies par la Constitution de 1995, le code électoral de 2011 et la loi de 1997 sur les associations politiques de citoyens. Ce cadre juridique a fait l'objet d'amendements importants et répétés au cours des dernières années.

7. Selon l'article 37 de la Constitution de Géorgie, deux chambres seront créées au sein du Parlement « après le rétablissement complet de la juridiction de la Géorgie sur l'ensemble du territoire de la Géorgie ». Avant que cette condition ne soit remplie, le Parlement est composé de 150 membres élus dans une circonscription électorale unique multi-mandats pour un mandat de quatre ans, au scrutin secret, selon un système proportionnel sur la base du suffrage universel, libre, égal et direct.

8. Les amendements législatifs de 2020, qui ont fait suite à un processus de consultation large et inclusif d'une année, s'appliquaient à divers aspects du processus électoral, dont certains ne sont entrés en vigueur qu'après les élections législatives de 2020. Les prochaines élections législatives, prévues pour le 26 octobre 2024, seront les premières à se dérouler selon un système entièrement proportionnel. Les mandats des députés ne seront distribués qu'aux partis politiques qui auront obtenu au moins 5 % des suffrages valides exprimés lors des élections.

9. Selon l'article 74 de la Constitution, les organes représentatifs de l'autonomie locale sont élus par les citoyens sur la base du suffrage universel, égal et direct au scrutin secret. En vertu du code électoral, les membres des conseils locaux (*Sakrebulo*s) sont élus directement pour un mandat de quatre ans, selon un système mixte proportionnel-majoritaire.

10. Les modifications apportées au code électoral en 2020 ont introduit pour la première fois en Géorgie un quota obligatoire par sexe pour les listes de candidats,¹ établissant ainsi un mécanisme temporaire pour accroître la représentation politique des femmes.² La réforme a mis en place un quota de 1/2 (« un sur deux de sexe différent ») pour les listes proportionnelles aux élections des conseils locaux et un quota de 1/4 (« un sur quatre de sexe différent ») pour les listes proportionnelles aux élections parlementaires ; plus tard, en 2021, les quotas pour les élections des gouvernements autonomes locaux sont passés à 1/3 (« un sur trois de sexe différent ») des listes proportionnelles. En outre, une procédure détaillée a été prescrite pour faire face au retrait éventuel de députées en cours de législature, afin de garantir le quota de femmes dans ce cas.

11. Le 25 septembre 2020, la Cour constitutionnelle a confirmé l'application des quotas aux femmes, déclarant que les quotas servaient l'objectif légitime d'assurer l'égalité des sexes et que la Constitution prévoyait une obligation positive pour l'État de prendre des mesures spéciales pour atténuer les inégalités existantes fondées sur le sexe. Dans le même temps, la Cour a estimé que l'application des quotas aux hommes était inconstitutionnelle, car elle n'était pas nécessaire et restreindrait les droits des femmes à la participation politique et à leur représentation maximale au Parlement. En février 2023, le Parlement a prolongé la période de validité des quotas de genre dans les listes proportionnelles des partis jusqu'en 2032. En outre, les amendements stipulent a) qu'une personne sur quatre figurant sur les listes des partis pour les élections législatives du 26 octobre 2024, ainsi que pour les prochaines élections législatives qui se tiendront avant 2028, doit être une *femme* (et non, comme il était spécifié auparavant, « une personne d'un autre sexe ») ; et b) qu'une personne sur *trois* figurant sur les listes des partis pour les élections législatives du 28 octobre 2028, ainsi que pour les prochaines élections législatives qui se tiendront avant 2032, doit être une femme.

12. Toujours en 2020, parallèlement aux modifications susmentionnées du code électoral, une nouvelle disposition a été introduite dans la loi sur les associations politiques de citoyens, selon laquelle les partis politiques ayant droit à un financement public devraient bénéficier d'une augmentation supplémentaire de 30 % de leur financement s'ils incluent au moins trois candidats de chaque sexe sur 10 candidats figurant sur leurs listes ; le financement supplémentaire devrait être utilisé pour les activités des organisations de femmes des partis.³ Cette règle est également reflétée dans les dispositions du code électoral relatives à la présentation des listes de partis pour les élections parlementaires et les élections des conseils locaux.⁴

13. Le 4 avril 2024, le Parlement géorgien a aboli les quotas obligatoires de femmes susmentionnés pour les listes électorales des partis politiques en vertu du code électoral et la règle de financement liée au sexe en vertu de la loi sur les associations politiques de citoyens, dans le cadre d'une procédure accélérée (troisième et dernière lecture).⁵ 85 députés ont voté en faveur de l'abolition, tandis que 22 ont voté contre.

14. Le 17 avril 2024, le Président de la Géorgie a opposé son veto aux amendements⁶ et a noté que la question des quotas de genre était incluse dans la neuvième partie du plan en 12 points de la Commission européenne, que la Commission européenne avait considérée comme remplie.⁷ Le 15 mai 2024, le Parlement géorgien a annulé le veto du Président, et le 21 mai 2024, la loi sur les amendements a été signée par le Président du Parlement et est entrée en vigueur.

¹ En 2018, une initiative législative visant à introduire des quotas de genre n'a pas été soutenue par la majorité nécessaire au Parlement.

² Cf. article 203 du code électoral.

³ Cf. article 39¹ de la loi sur les associations politiques de citoyens.

⁴ Cf. articles 115, paragraphe 6, et 143, paragraphe 5, du code électoral.

⁵ En outre, le nombre minimum de candidats sur les listes de partis a été ramené de 60 à 30, conformément à l'article 115, paragraphe 3, du code électoral.

⁶ Voir [Civil Georgia | President Vetoes Abolition of Quotas for Women MPs.](#)

⁷ Voir le [Rapport 2023 de la Commission européenne sur la Géorgie](#), sous la priorité 9.

III. Analyse

A. Aspects procéduraux et stabilité de la loi électorale

15. La Commission de Venise a toujours estimé que toute modification réussie de la législation électorale devait s'appuyer au moins sur les trois éléments essentiels suivants :

- 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et qui 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 de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé.

16. A cet égard, la Commission de Venise a déclaré que « si le processus de modification des règles électorales n'est pas suffisamment inclusif et transparent, c'est-à-dire si toutes les parties prenantes ne sont pas impliquées de manière appropriée, les nouvelles règles électorales risquent d'être perçues comme visant davantage à favoriser les titulaires qu'à améliorer le système électoral ».⁸

17. En ce qui concerne le processus législatif des amendements au code électoral et à la loi sur les associations politiques de citoyens, la Commission de Venise souhaite réitérer les commentaires qu'elle a formulés sur d'autres réformes électorales récentes, à savoir que « le cadre juridique pour la tenue des élections devrait reposer sur un consensus aussi large que possible entre toutes les parties participant à une élection et que tous les efforts devraient être faits pour parvenir à cette confiance partagée dans le processus ; en même temps, l'appropriation du processus ne peut se faire que par le dialogue entre toutes les parties prenantes animées d'un véritable désir de sauvegarder et de renforcer la démocratie géorgienne ».⁹

18. Ces déclarations sont également valables dans le contexte actuel, d'autant plus que les amendements ont été adoptés dans le cadre d'une procédure accélérée et sans consultations publiques préalables, sans tenir compte des préoccupations soulevées par le Président de la Géorgie, le Défenseur public de la Géorgie,¹⁰ plusieurs représentants de l'opposition et de la société civile, ainsi que par des organisations internationales. Selon le rapport explicatif sur les amendements, la procédure accélérée a été appliquée en raison du peu de temps qui restait avant les prochaines élections législatives. Cependant, la Commission de Venise ne voit pas l'urgence d'abolir les quotas par sexe, dont la validité a même été prolongée jusqu'en 2023. En cas de réel besoin de réforme - qui n'a pas été clairement établi dans le rapport explicatif - le processus aurait dû être lancé suffisamment tôt pour garantir des discussions exhaustives et inclusives.

⁸ Commission de Venise et BIDDH, Türkiye - Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale par la loi n° 7393 du 31 mars 2022, [CDL-AD\(2022\)016](#), paragraphe 21.

⁹ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)047](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de Géorgie, para. 15.

¹⁰ Le 2 avril 2024, le Défenseur public a publié une déclaration dans laquelle il évalue négativement le projet de loi et note, *entre autres*, que « les femmes sont confrontées chaque jour à des barrières invisibles » et que « le mécanisme des quotas de genre n'est pas un privilège accordé aux femmes, mais un outil important pour éliminer les attitudes discriminatoires à l'égard des femmes, combattre les stéréotypes et remplir les obligations internationales », voir [Déclaration du Défenseur public sur les changements législatifs relatifs à l'abolition des quotas de genre \(ombudsman.ge\)](#). Concernant les obstacles à la participation politique des femmes en Géorgie, voir également les études suivantes : <https://rm.coe.int/eng-study-barriers-to-women-s-women-candidates-political-participation/1680a95e53> ; https://georgia.unwomen.org/sites/default/files/2023-08/violence_against_women_in_politics_in_georgia_final.pdf.

19. Lors des réunions avec les représentants des partis politiques, les rapporteurs ont été informés que l'abolition des quotas par sexe faisait partie d'un accord politique entre le parti actuellement au pouvoir et un parti d'opposition.¹¹ Ce dernier a proposé les projets d'amendements et, en échange du soutien du parti au pouvoir, a soutenu son candidat au poste de président de la CEC. Les projets d'amendements ont été enregistrés au Parlement le 22 mars 2024, ont été rendus publics le 1er avril, ont fait l'objet d'une première audition à la Commission des questions juridiques le 2 avril, d'une première audition en séance plénière le 3 avril et ont finalement été adoptés le 4 avril, par 85 voix au Parlement ; le veto du Président a également été outrepassé par 85 voix (le 15 mai 2024), alors que le Parlement est composé de 150 membres.¹² Dans les circonstances décrites ci-dessus, la Commission de Venise ne peut pas conclure que les amendements ont été adoptés par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées et en tenant compte des recommandations antérieures.¹³

20. En outre, comme la Commission de Venise l'a également souligné dans plusieurs avis antérieurs, « la loi électorale doit jouir d'une certaine stabilité, qui est un aspect crucial de la sécurité juridique ; d'une part, cette stabilité permet la compréhension des règles électorales par toutes les parties prenantes : les candidats, les électeurs, l'administration électorale, les observateurs, le public ; d'autre part, elle représente une garantie contre les manipulations politiques des partis ». ¹⁴ Le Code de bonne conduite en matière électorale précise que « la stabilité du droit est essentielle à la crédibilité du processus électoral, elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. Des règles qui changent fréquemment - et surtout des règles compliquées - risquent de semer la confusion dans l'esprit des électeurs. Surtout, les électeurs peuvent conclure, à tort ou à raison, que la loi électorale n'est qu'un outil entre les mains des puissants et que leur propre vote n'a que peu de poids dans les résultats des élections ». ¹⁵

21. La pratique de la Géorgie consistant à modifier fréquemment la législation électorale risque de compromettre l'intégrité du processus électoral et les efforts continus de l'Etat pour consolider la démocratie. Elle risque également de semer la confusion parmi les électeurs, les partis et les candidats, et rend difficile l'application de la loi par les autorités électorales compétentes, ce qui peut entraîner des erreurs dans le processus électoral et, par conséquent, une méfiance à l'égard des organes élus. Étant donné que plusieurs recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH sont toujours en suspens, l'appel à une réforme plus complète et systémique de la loi électorale géorgienne, bien avant les élections, dans le cadre d'un processus de consultation inclusif, est donc une fois de plus réitéré. Il conviendrait de veiller à ce que cette future réforme tienne compte des préoccupations et des recommandations restées en suspens, afin d'éviter des changements fréquents et de parvenir à la stabilité.

¹¹ Cette information a été confirmée par les partis politiques en question. Voir également [Civil Georgia | GD, Girchi Deal to Abolish Women's Quotas](#).

¹² Article 37, paragraphe 2, de la Constitution.

¹³ En ce qui concerne les recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH relatives aux quotas de femmes et aux autres méthodes reconnues pour faciliter l'élection de candidates, voir plus loin au chapitre B.

¹⁴ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)047](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et au Règlement intérieur du Parlement de Géorgie, para. 45. Voir aussi, *entre autres*, Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2022\)047](#), Avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral et à la loi sur les associations politiques de citoyens, para. 28 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDLAD-\(2021\)026](#), Avis conjoint urgent sur les amendements révisés au Code électoral de Géorgie, paras. 3943 ; Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2021\)022](#), Avis conjoint urgent sur les projets d'amendements au Code électoral, paras. 23-24.

¹⁵ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), paragraphe 63 du rapport explicatif ; voir également les paragraphes 58 et 64-67.

22. Enfin, en ce qui concerne le calendrier des réformes électorales, le Code de bonne conduite en matière électorale¹⁶ recommande que les éléments fondamentaux de la loi électorale ne soient pas susceptibles d'être modifiés moins d'un an avant une élection ou qu'ils soient inscrits dans la Constitution ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire. En référence à cette recommandation, la note explicative du code met en garde contre le fait que, lors de l'adoption d'amendements, « il faut veiller à éviter non seulement la manipulation au profit du parti au pouvoir, mais même la simple apparence de manipulation [...] Même si aucune manipulation n'est prévue, les changements sembleront être dictés par des intérêts politiques immédiats ».¹⁷

23. Si les présents amendements ne concernent aucun des trois éléments fondamentaux explicitement mentionnés auxquels s'applique le principe d'un an (à savoir le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions), il convient de noter que cette liste n'est pas exhaustive. Les amendements relatifs aux listes de candidats des partis politiques ont une incidence sur le résultat des élections et leur adoption à moins d'un an des prochaines élections législatives suscite donc de vives inquiétudes.¹⁸

B. Aspects de fond

24. L'égalité de suffrage est l'une des normes internationales fondamentales des élections démocratiques. Ce principe comprend l'égalité entre les hommes et les femmes en ce qui concerne le droit de vote et le droit de se présenter aux élections. Néanmoins, dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe et au-delà, la sous-représentation des femmes au Parlement est une réalité. C'est pourquoi des mesures visant à améliorer le pourcentage de femmes au Parlement, notamment en prévoyant un pourcentage minimum de personnes de chaque sexe parmi les candidats, ont été largement débattues. Dans cette optique, le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit que « [l]es règles juridiques exigeant un pourcentage minimum de personnes de chaque sexe parmi les candidats ne devraient pas être considérées comme contraires au principe de l'égalité du suffrage si elles ont une base constitutionnelle ».¹⁹

25. Suite à la réforme constitutionnelle de 2017, l'article 11(3) de la Constitution de Géorgie stipule, de manière plus générale, que « L'État assure l'égalité des droits et des chances entre les hommes et les femmes. L'État prend des mesures spéciales pour assurer l'égalité essentielle des hommes et des femmes et pour éliminer l'inégalité » : En ce qui concerne le sujet plus spécifique de l'égalité des sexes au Parlement, la Cour constitutionnelle a décidé, dans l'arrêt susmentionné de 2020, que les quotas de genre (alors) nouvellement introduits pour les listes de candidats - en ce qui concerne leur applicabilité aux femmes et compte tenu du fait qu'ils étaient de nature temporaire - étaient conformes à la Constitution. Elle a estimé que les quotas servaient l'objectif légitime d'assurer l'égalité entre les sexes et a fait valoir que la Constitution prévoyait une obligation positive pour l'État de prendre des mesures spéciales pour atténuer les inégalités existantes fondées sur le sexe. Soulignant la sous-représentation persistante des femmes au Parlement de Géorgie, la Cour constitutionnelle a noté que le règlement litigieux était

¹⁶ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), ligne directrice II.2.b. Voir également la Déclaration interprétative sur la stabilité de la loi électorale, [CDL-AD\(2005\)043](#) et (*mutatis mutandis*) CEDH, 8 juillet 2008, *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, n° 9103/04, paragraphe 88.

¹⁷ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), paragraphes. 64-65.

¹⁸ Des exceptions au principe d'un an sont admissibles s'il existe un large consensus sur la réforme. En outre, le principe « ne prévaut pas sur les autres principes du code » et il « ne devrait pas être invoqué pour maintenir une situation contraire aux normes du patrimoine électoral européen ou pour empêcher la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales » (voir Commission de Venise, Déclaration interprétative sur la stabilité de la loi électorale, [CDL-AD\(2005\)043](#), points II.1. et 2.). Les présents amendements n'entrent manifestement pas dans ces catégories où l'on peut déroger au principe d'un an.

¹⁹ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), ligne directrice I.2.5.

le mécanisme le plus efficace pour atteindre l'objectif visé, les autres mesures incitatives non contraignantes s'étant révélées moins efficaces.

26. Le rapport explicatif sur les amendements actuels abolissant les quotas par sexe fait référence à l'article 3, paragraphe 4, de la Constitution, selon lequel « les activités des partis politiques sont fondées sur les principes de liberté, d'égalité, de transparence et de démocratie au sein des partis ». Le rapport poursuit en affirmant que les partis devraient être libres de former des listes de candidats et qu'ils devraient avoir l'autonomie de fonctionner selon les seuls principes de la méritocratie. Bien qu'il n'appartienne pas à la Commission de Venise d'évaluer la constitutionnalité des quotas par sexe désormais abolis, elle note qu'ils ont été confirmés par la Cour constitutionnelle, comme indiqué ci-dessus.

27. Le rapport explicatif mentionne en outre que le principe de l'autonomie des partis est également reflété dans les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH sur la réglementation des partis politiques. Bien que cela soit vrai, les lignes directrices conjointes notent également que les femmes bénéficient d'une protection égale de tous les droits fondamentaux en vertu d'un certain nombre d'instruments internationaux et que les quotas de genre sont conformes à ces normes.²⁰ En outre, elles indiquent que l'allocation de fonds publics basée sur le soutien des partis aux candidates - comme cela a été le cas en Géorgie avant les amendements actuels - ne peut pas être considérée comme discriminatoire.²¹

28. En outre, les normes internationales reconnaissent des obligations positives de l'Etat pour assurer l'égalité entre les femmes et les hommes - comme l'a fait la Cour constitutionnelle de Géorgie dans l'arrêt susmentionné. En particulier, la Commission de Venise attire l'attention sur l'article 2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) - ratifiée par la Géorgie en 1994 -, selon lequel les Etats parties à la Convention condamnent la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes, conviennent de poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes, et s'engagent à inscrire le principe de l'égalité des hommes et des femmes dans leur constitution nationale ou dans toute autre législation appropriée s'il n'y est pas encore incorporé, et à assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés, la mise en œuvre effective de ce principe.²²

29. En Europe, il est largement admis que la représentation des femmes devrait être accrue dans les institutions démocratiques, y compris au Parlement,²³ et la Commission de Venise a déclaré à plusieurs reprises que le faible nombre de femmes en politique reste un problème critique qui compromet le plein fonctionnement du processus démocratique.²⁴ La Recommandation Rec(2003)3 du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique²⁵ recommande aux Etats membres, y compris la Géorgie, d'utiliser les mécanismes nécessaires pour assurer l'égalité d'accès aux ressources

²⁰ Voir Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, [CDL-AD\(2020\)032](#), paragraphes. 166ff.

²¹ Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, [CDL-AD\(2020\)032](#), paragraphe 244.

²² Nations unies, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), 1979. La version originale est disponible à l'adresse suivante : <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>. Voir les articles 7(c) et 3 de la CEDAW. Voir également Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, [CDL-AD\(2020\)032](#), paras. 166 et suivants, qui contiennent d'autres références.

²³ Voir déjà Commission de Venise, Rapport sur le droit électoral et l'administration électorale en Europe - Étude de synthèse sur les défis récurrents et les questions problématiques, [CDL-AD\(2006\)018](#), para. 179.

²⁴ Par exemple, Commission de Venise et BIDDH, Arménie - Avis conjoint sur le projet de code électoral au 18 avril 2016, [CDL-AD\(2016\)019](#), para. 121 ; voir déjà Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, [CDL-AD\(2010\)024](#), para. 99.

²⁵ Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, disponible sur : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e0848.

politiques, économiques, sociales et culturelles entre les femmes et les hommes afin d'éliminer l'inégalité entre les femmes et les hommes qui existe encore dans les Etats membres. Aux fins de la recommandation, la participation équilibrée des femmes et des hommes signifie que la représentation des femmes ou des hommes dans tout organe de décision de la vie politique ou publique ne devrait pas être inférieure à 40 %.

30. En 2020, la Commission de Venise²⁶ a noté que des progrès considérables ont été réalisés au cours des 25 dernières années et qu'un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe ont atteint le minimum de 40 % de « représentation équilibrée des sexes », mais que la sous-représentation des femmes dans de nombreux autres parlements nationaux en Europe doit encore être considérée comme problématique du point de vue de la démocratie et des droits de l'homme. Ainsi, afin de promouvoir la démocratie et les droits de l'homme dans ses Etats membres, « l'une des priorités du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes est d'assurer une participation plus équilibrée des deux sexes à la prise de décision politique et publique (Rec(2003)3, Expl. memorandum, I C, 13) ».

31. Selon le rapport de la Commission de Venise sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique, il existe une grande variété de facteurs socio-économiques, culturels et politiques qui peuvent entraver ou faciliter l'accès des femmes au Parlement, et parmi les facteurs institutionnels de la politique, tant le système électoral que les quotas de genre peuvent fortement influencer la représentation parlementaire des femmes.²⁷

32. Il appartient à chaque pays de décider comment améliorer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les institutions démocratiques, y compris le Parlement.²⁸ Au cours de la dernière décennie, la Commission de Venise a observé qu'un nombre croissant d'Etats avaient inclus des quotas de femmes dans leur législation électorale et que les quotas sur les listes de candidats étaient préférés aux sièges réservés dans les circonscriptions.²⁹ Elle a estimé que, si des quotas législatifs étaient imposés, ils devraient prévoir au moins 30 % de femmes sur les listes des partis, 40 ou 50 étant préférables pour être efficaces.³⁰

33. Comme l'ont noté la Commission de Venise et le BIDDH dans leur avis conjoint de 2011 sur le projet de code électoral de la Géorgie, « bien que ni le Conseil de l'Europe ni l'OSCE n'exigent de quotas de genre, tous deux reconnaissent que les mesures législatives sont des mécanismes efficaces pour promouvoir la participation des femmes à la vie politique et publique ».³¹ En outre, ils ont fait référence à l'article 4 de la CEDAW qui souligne que « l'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination ».³² Il convient de noter que les mesures visant à garantir une représentation équilibrée entre les sexes (parité hommes-femmes) dans les instances élues apparaissent de plus en plus comme une norme

²⁶ Voir Commission de Venise, Rapport sur le droit électoral et l'administration électorale en Europe - Étude de synthèse sur les défis récurrents et les questions problématiques, [CDL-AD\(2020\)023](#), paragraphe 258.

²⁷ Commission de Venise, Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique, [CDL-AD\(2009\)029](#), paragraphes. 107f.

²⁸ Commission de Venise et BIDDH, Arménie - Avis conjoint sur le projet de code électoral au 18 avril 2016, [CDL-AD\(2016\)019](#), para. 121.

²⁹ Commission de Venise, Rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques, [CDL-AD\(2015\)020](#), para. 79.

³⁰ Commission de Venise et BIDDH, Arménie - Avis conjoint sur le projet de code électoral au 18 avril 2016, [CDL-AD\(2016\)019](#), para. 121.

³¹ Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de code électoral de la Géorgie, [CDL-AD\(2011\)043](#), para. 34, en référence au Conseil ministériel de l'OSCE, Décision n° 7/09 sur la participation des femmes à la vie politique et publique, paragraphe 2 ; et Conseil de l'Europe, Rapport parlementaire du 22 décembre 2009 sur l'augmentation de la représentation des femmes en politique par le biais du système électoral.

³² Nations unies, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), 1979. La version originale est disponible à l'adresse suivante : <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>.

internationale.³³ En outre, il convient de souligner à nouveau qu'à la suite de la réforme constitutionnelle de 2017, il existe une obligation constitutionnelle de rechercher l'équilibre entre les sexes dans la vie publique et que la suppression des quotas de genre empiète directement sur cet objectif. Constatant la sous-représentation des femmes dans le corps législatif et, plus généralement, dans la vie politique et publique, la Commission de Venise et le BIDDH ont recommandé à la Géorgie déjà en 2011, *entre autres*, que « le système électoral pourrait être révisé, soit par l'utilisation de quotas ou d'autres méthodes reconnues pour faciliter l'élection de candidates, de sorte que les pourcentages actuels de femmes élues soient augmentés de manière substantielle ; (...) une partie du financement public des partis politiques pourrait être liée à la proportion de femmes désignées comme candidates par les partis politiques et/ou incluses sur les listes des partis ».³⁴

34. Les amendements de 2020 introduisant des quotas de femmes pour les listes de candidats aux élections parlementaires et locales ainsi que les incitations financières pour les partis politiques étaient entièrement conformes à ces recommandations - et aux recommandations précédentes contenues dans les rapports d'observation des élections du BIDDH³⁵ - mais ils ont maintenant été abolis sans être remplacés par d'autres mesures visant à faciliter l'élection de femmes candidates.

35. Cette décision suscite des inquiétudes, compte tenu des obligations positives nationales et internationales de garantir l'égalité entre les hommes et les femmes, telles que décrites ci-dessus. Le rapport explicatif des amendements affirme que le mécanisme des quotas s'est avéré inefficace, mais il ne fournit aucune preuve empirique. Dans le même temps, les représentants des deux partis qui ont soutenu son abolition ont indiqué aux rapporteurs que le mécanisme des quotas avait déjà, dans une certaine mesure, atteint son objectif, puisque le nombre de femmes impliquées dans la politique avait augmenté et que les questions relatives aux femmes étaient devenues un élément pertinent de l'agenda politique. Selon les informations dont disposent les rapporteurs, la représentation des femmes en politique a effectivement augmenté après l'introduction des quotas obligatoires :³⁶ la représentation des femmes au Parlement, par rapport au Parlement de la neuvième convocation (2016), a augmenté de 3 % et s'élève à 19,1 % (en 2020) ; et leur nombre dans les conseils locaux est passé de 13,8 % (en 2017) à 24 % (en 2021).³⁷ Dans le même temps, ces chiffres indiquent clairement que des progrès sont encore nécessaires, sachant que plus de la moitié de la population géorgienne est constituée de femmes. La plupart des interlocuteurs des rapporteurs ont convenu que les quotas obligatoires par sexe étaient toujours nécessaires en Géorgie et s'étaient révélés être l'outil le plus efficace pour faciliter l'élection de candidates ; en outre, le passage à un système entièrement proportionnel pour les élections législatives - qui sera appliqué pour la première fois lors des élections d'octobre 2024 - pourrait avoir renforcé leur efficacité. Ils ont également exprimé des préoccupations particulières concernant les élections locales, où les quotas ont été particulièrement efficaces. Enfin, plusieurs interlocuteurs ont souligné que, dans la situation actuelle de la Géorgie, les quotas par sexe ne suffiraient pas à eux seuls, mais devraient être

³³ Voir par exemple l'élaboration en cours de la recommandation générale n° 40 de la CEDAW sur la représentation égale et inclusive des femmes dans les systèmes de prise de décision ; Conseil de l'Europe, [Recommandation Rec\(2003\)3](#) du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique et Sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe – Unis autour de nos valeurs, Déclaration de Reykjavik, point 10.

³⁴ Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de code électoral de la Géorgie, [CDL-AD\(2011\)043](#), para. 35.

³⁵ Voir par exemple le rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, Géorgie, élections parlementaires, 8 octobre et 30 octobre (second tour) 2016, recommandation 16, disponible à l'adresse : <https://www.osce.org/odihr/elections/georgia/261521>.

³⁶ Voir l'étude de 2022 « Mandatory Gender Quota in Georgia : Practice of the 2020 and 2021 Elections » réalisée par le National Democratic Institute (NDI), disponible à l'adresse suivante : <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-12/undp-georgia-gender-quotas-2022-eng.pdf>, pages 27 et suivantes.

³⁷ Sur les listes proportionnelles, lors des élections locales de 2021, les femmes ont remporté 31,4 % des mandats, contre 19,8 % en 2017.

complétés par d'autres mesures - prises par l'État et par les partis politiques - pour protéger et encourager les candidates.

36. Au vu des paragraphes précédents, la Commission de Venise recommande de prendre des mesures temporaires spéciales pour améliorer la représentation des femmes au Parlement et dans les conseils locaux (*Sakrebulo*), telles que la réintroduction de quotas de genre ou d'autres méthodes reconnues pour faciliter l'élection de candidates, afin que les pourcentages actuels de femmes élues augmentent de manière substantielle.

IV. Conclusions

37. Par lettre du 16 avril 2024, Mme Zanda Kalnina-Lukasevica, Présidente de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé un avis de la Commission de Venise sur les amendements au Code électoral adoptés par le Parlement géorgien le 4 avril 2024, qui abolissent les quotas de genre.

38. Dans le cadre des réformes du code électoral de 2020, des quotas obligatoires de femmes pour les listes de candidats aux élections parlementaires et locales ont été introduits pour la première fois en Géorgie, établissant un mécanisme temporaire pour accroître la représentation politique des femmes. En 2020 également, une nouvelle disposition a été introduite dans la loi sur les associations politiques de citoyens, selon laquelle les partis politiques ayant droit à un financement public devraient bénéficier d'une augmentation supplémentaire de 30 % de leur financement s'ils incluent au moins trois candidats de chaque sexe sur 10 candidats figurant sur leurs listes. En février 2023, le Parlement a prolongé jusqu'en 2032 la période de validité des quotas de genre dans les listes proportionnelles des partis.

39. Le 4 avril 2024, le Parlement géorgien a aboli les quotas obligatoires de femmes susmentionnés pour les listes électorales des partis politiques en vertu du code électoral et la règle de financement liée au sexe en vertu de la loi sur les associations politiques de citoyens, dans le cadre d'une procédure accélérée. Le 17 avril 2024, le Président de la Géorgie a opposé son veto aux amendements. Le 15 mai 2024, le Parlement géorgien a annulé le veto du Président, et le 21 mai 2024, la loi sur les amendements a été signée par le Président du Parlement et est entrée en vigueur.

40. La Commission de Venise est très préoccupée par le fait que les amendements ont été adoptés dans le cadre d'une procédure accélérée, sans consultations publiques préalables et sans tenir compte des préoccupations exprimées par le Président de la Géorgie, le Défenseur public de la Géorgie, plusieurs représentants de l'opposition et de la société civile, ainsi que par des organisations internationales. En outre, les amendements relatifs aux listes de candidats des partis politiques ont une incidence sur le résultat des élections, et leur adoption moins d'un an avant les prochaines élections législatives - prévues en octobre 2024 - suscite de vives inquiétudes quant à la stabilité de la loi électorale. La Commission de Venise souligne à nouveau, comme elle l'a fait dans une série d'avis précédents, que la pratique de la Géorgie consistant à modifier fréquemment la législation électorale risque de compromettre l'intégrité du processus électoral et les efforts continus de l'État pour consolider la démocratie.

41. Sur le fond, la Commission de Venise note que les normes internationales, y compris la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), reconnaissent les obligations positives de l'État d'assurer l'égalité entre les femmes et les hommes - comme l'a fait la Cour constitutionnelle de Géorgie dans un arrêt de 2020, dans lequel elle a confirmé la constitutionnalité des quotas temporaires de genre en ce qui concerne leur applicabilité aux femmes. S'il appartient à chaque pays de décider comment améliorer l'égalité entre les femmes et les hommes dans les institutions démocratiques, y compris au Parlement, il a été démontré que les quotas de femmes peuvent fortement influencer la représentation parlementaire des femmes et qu'ils ne sont pas contraires au principe de l'égalité

du suffrage s'ils ont une base constitutionnelle, comme c'est le cas en Géorgie. Les chiffres montrent que la représentation des femmes dans la politique géorgienne a augmenté après l'introduction de quotas obligatoires, mais que des progrès sont encore nécessaires : la représentation des femmes est passée à 19,1 % au Parlement, après les élections de 2020, et à 24 % dans les conseils locaux, après les élections de 2021. Cependant, cela reste loin de la norme européenne recommandée de 40 % de représentation des femmes ou des hommes dans tout organe décisionnel de la vie politique ou publique.

42. Les amendements de 2020 introduisant des quotas de femmes pour les listes de candidats aux élections parlementaires et locales ainsi que des incitations financières pour les partis politiques étaient conformes aux recommandations antérieures de la Commission de Venise, mais ils ont été supprimés sans être remplacés par d'autres mesures visant à faciliter l'élection de femmes candidates.

43. Compte tenu de ce qui précède, la Commission de Venise recommande de prendre des mesures temporaires spéciales pour améliorer la représentation des femmes au Parlement et dans les conseils locaux (*Sakrebulo*), telles que la réintroduction de quotas de genre ou d'autres méthodes reconnues pour faciliter l'élection de candidates, de sorte que les pourcentages actuels de femmes élues augmentent de manière substantielle.

44. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.