



Doc. 12554

28 mars 2011

Respect des obligations et engagements de la Géorgie

Rapport¹

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

Corapporteurs: M. Kastriot ISLAMI, Albanie, Groupe socialiste (SOC), et M. Michael Aastrup JENSEN, Danemark, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)

Résumé

La commission de suivi estime que les autorités géorgiennes ont continué de faire des progrès significatifs pour s'acquitter de leurs obligations et engagements restants envers le Conseil de l'Europe, nonobstant l'impact important et les conséquences de la guerre avec la Russie en 2008. Cependant, malgré ces progrès, la commission recommande que l'Assemblée parlementaire poursuive sa procédure de suivi vis-à-vis de la Géorgie dans l'attente de progrès supplémentaires sur les points mis en exergue dans le projet de résolution.

1. 2011 - Deuxième partie de session



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Islami et M. Jensen, corapporteurs	8
1. Introduction	8
2. Principaux développements politiques	8
3. Institutions démocratiques	12
4. Prééminence du droit	20
5. Droits de l'homme	24
6. Conclusions	31
Annexe – Géorgie : Traités signés et ratifiés ou ayant fait l'objet d'une adhésion au 17 mars 2011	32

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire se félicite des efforts significatifs que déploient les autorités géorgiennes pour s'acquitter de leurs obligations et engagements restants envers le Conseil de l'Europe. D'énormes progrès ont été réalisés depuis le dernier rapport de suivi adopté en 2008, malgré l'incidence considérable et les conséquences de la guerre avec la Russie en août 2008.
2. S'agissant de l'environnement politique en Géorgie, l'Assemblée salue les mesures prises par les autorités pour faire cesser la polarisation et dissiper le regrettable climat de confrontation qui prévaut dans le paysage politique, et pour renforcer la position et le rôle de l'opposition. L'Assemblée réaffirme sa conviction que l'existence d'une opposition dynamique, pluraliste et engagée dans le débat politique est essentielle à la stabilité politique et à la consolidation démocratique du pays.
3. L'Assemblée estime que les élections locales qui se sont tenues le 30 mai 2010 ont marqué une étape importante pour l'établissement d'un environnement politique à la fois diversifié et constructif dans le pays. En outre, les élections présidentielle et législatives qui auront lieu prochainement seront un test décisif pour la consolidation d'un système démocratique abouti et plus participatif en Géorgie. S'agissant des processus électoraux, l'Assemblée:
 - 3.1. note avec satisfaction la reconstitution du Groupe de travail électoral dans le but de parvenir à un vaste consensus sur les réformes électorales nécessaires pour les prochaines élections présidentielle et législatives, et appelle l'ensemble des partis politiques à se rallier à ce groupe de travail, s'ils ne l'ont pas déjà fait, et à prendre part à ses activités en toute bonne foi;
 - 3.2. considère que le Groupe de travail électoral devrait concentrer son attention sur l'administration des élections mais aussi s'accorder sur un système électoral auquel toutes les parties prenantes aux élections accorderaient leur pleine confiance;
 - 3.3. recommande vivement l'adoption d'un code électoral entièrement nouveau qui corrigerait les imperfections constatées notamment par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et par l'Assemblée, s'agissant en particulier de l'égalité de suffrage, de la délimitation des circonscriptions électorales et de l'abrogation de l'interdiction de présenter des candidatures individuelles;
 - 3.4. exhorte tous les partis à s'assurer que le système électoral est établi selon un commun accord et qu'un nouveau code électoral a été adopté bien avant l'annonce des élections législatives à venir;
 - 3.5. note avec satisfaction la détermination dont ont fait preuve les autorités et le parti au pouvoir pour modifier la Constitution, le cas échéant, en vue de mettre en œuvre les modifications acceptées par le Groupe de travail électoral.
4. L'Assemblée se félicite de l'adoption d'amendements constitutionnels, le 15 octobre 2010, qui, entre autres choses, garantissent davantage l'indépendance du pouvoir judiciaire, renforcent considérablement le rôle et les pouvoirs du parlement et assurent un système de freins et contrepoids plus complet et de meilleure qualité entre les différents pouvoirs. L'Assemblée estime cependant qu'un ensemble de dispositions devrait être davantage clarifié ou amélioré pour éviter toute éventuelle tension systémique. En conséquence, elle exhorte les autorités géorgiennes à mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise. Elle recommande notamment que:
 - 4.1. la procédure d'adoption d'une motion de censure à l'encontre du gouvernement soit révisée conformément aux recommandations de la Commission de Venise, en vue de consolider les pouvoirs du parlement dans le cadre de cette procédure;
 - 4.2. le rôle du Président dans la négociation des traités internationaux soit clarifié, pour éviter d'éventuelles tensions entre le gouvernement et le Président;
 - 4.3. le rôle du parlement dans les affaires budgétaires soit renforcé.
5. L'Assemblée considère que l'environnement médiatique en Géorgie continue de servir d'exemple pour la région, tout en faisant remarquer que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la transparence et le pluralisme de cet environnement. A cet égard, l'Assemblée:
 - 5.1. accueille favorablement le projet de loi sur la transparence de la propriété des médias, adopté en première lecture le 7 décembre 2010, et s'attend maintenant à ce que cette loi soit adoptée sans plus tarder;

2. Projet de résolution adopté par la commission le 25 mars 2011.

- 5.2. considère qu'il est essentiel pour le pluralisme des médias que de nouveaux groupes puissent pénétrer le marché médiatique et recommande, de ce fait, que les autorités organisent des appels d'offres pour des fréquences de radiodiffusion supplémentaires;
- 5.3. appelle les autorités à évaluer le cadre légal de l'accès aux informations publiques en vue d'améliorer sa mise en œuvre;
- 5.4. note avec satisfaction la création par les autorités d'une chaîne de télévision parlementaire spéciale et l'augmentation du nombre de membres nommés par l'opposition au conseil de direction du diffuseur public.
6. S'agissant du renforcement de l'autonomie locale, l'Assemblée:
 - 6.1. se félicite des changements apportés récemment à la Constitution concernant l'autonomie locale et exhorte les autorités à mettre en œuvre l'intégralité des recommandations de la Commission de Venise, en particulier celles ayant trait à l'organisation du pouvoir exécutif et au contrôle exercé par l'Etat sur les autorités locales;
 - 6.2. prend note de la stratégie de décentralisation élaborée avec l'aide du Conseil de l'Europe, ainsi que du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Commission européenne, et s'attend maintenant à ce que le gouvernement adopte officiellement cette stratégie;
 - 6.3. recommande d'améliorer la base fiscale des collectivités locales afin de renforcer leur indépendance globale;
 - 6.4. est favorable au principe de régionalisation du pays, qui est un objectif affiché des autorités, tout en considérant que ce type de processus ne devrait pas nuire au développement d'une réelle autonomie à l'échelon municipal.
7. Au vu de l'expérience positive de l'élection au suffrage direct du maire de Tbilissi, l'Assemblée recommande que les autorités étudient la possibilité de mettre en place ce mode de suffrage direct pour élire les maires de toutes les autres municipalités ou, tout du moins, ceux des autres grandes villes autonomes.
8. L'Assemblée salue les efforts constants des autorités pour renforcer l'indépendance du système judiciaire, qui transparaissent dans les nombreuses réformes poursuivies ces dernières années. Dans le même temps, l'Assemblée se déclare préoccupée par les informations qui lui ont été rapportées sur le manque de confiance du public dans l'équité et l'indépendance du système judiciaire et recommande que les autorités poursuivent leurs efforts pour accroître encore le niveau de confiance du public. L'Assemblée estime par conséquent que les efforts déployés par les autorités pour renforcer l'indépendance du système judiciaire devraient être intensifiés. A cet égard, elle:
 - 8.1. se félicite des changements constitutionnels qui ont renforcé l'indépendance du Haut Conseil de la justice et aboli le rôle du Président dans la nomination de tous les juges excepté des juges de la Cour suprême. Pour garantir davantage l'indépendance de la Cour suprême, l'Assemblée recommande que la prérogative liée à leur nomination soit transférée du Président au Haut Conseil de la justice;
 - 8.2. se félicite de l'introduction du principe de nomination à vie des juges par les changements constitutionnels de 2010, mais propose que les autorités étudient la possibilité de supprimer ou de raccourcir la période probatoire des juges, conformément aux normes européennes.
9. L'Assemblée se félicite de l'entrée en vigueur du nouveau Code de procédure pénale, qu'elle recommande depuis longtemps. Elle note avec satisfaction que ce nouveau code permettra, entre autres, de renforcer considérablement l'indépendance du système judiciaire. Compte tenu de la mise en place d'un système fondé sur le principe du contradictoire, l'Assemblée recommande vivement d'établir sur la base des mesures existantes un système complet d'aide juridictionnelle gratuite, financé de façon appropriée, pour ceux qui en ont besoin.
10. L'Assemblée se félicite de l'entrée en vigueur de la loi sur le ministère public. Elle se déclare néanmoins préoccupée par les pouvoirs considérables que cette loi confère au ministre de la Justice, notamment du pouvoir de conduire lui-même des poursuites contre des personnalités de haut niveau, tels le Président et les membres du gouvernement. En conséquence, l'Assemblée recommande:
 - 10.1. que des critères clairs et détaillés pour le licenciement de tous les procureurs soient énoncés dans la législation;
 - 10.2. que les pouvoirs conférés au ministre de la Justice de conduire lui-même des poursuites contre, entre autres, le Président de la Géorgie, les membres du parlement, les juges, les membres du gouvernement, le défenseur public, les procureurs et les officiers militaires de haut rang, soient abolis;

10.3. que les pouvoirs du ministre de la Justice sur le ministère public lui interdisent expressément de donner des instructions ou d'influer de quelque manière que ce soit sur les poursuites dans des affaires particulières.

11. L'Assemblée exprime son inquiétude quant aux problèmes d'administration de la justice qui pourraient nuire aux principes d'égalité de l'application de la législation et du droit à un procès équitable tel que garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'Assemblée en appelle aux autorités géorgiennes pour qu'elles règlent ces problèmes qui, s'ils ne le sont pas, pourraient porter atteinte aux progrès notables qu'elles ont accomplis dans le domaine de la réforme judiciaire et du renforcement de l'indépendance du judiciaire.

12. L'Assemblée note également les questions soulevées au sujet de l'utilisation de plus en plus fréquente du système de transaction. Elle recommande que les autorités géorgiennes prennent les mesures appropriées pour dissiper les inquiétudes à cet égard, qui nuisent à la confiance du public dans l'équité du système judiciaire.

13. L'Assemblée se déclare à nouveau satisfaite des efforts constants et de la détermination politique affichée pour lutter contre la corruption en Géorgie. Elle note que ces efforts ont abouti à des résultats significatifs dans la lutte contre la corruption, en particulier s'agissant de la corruption de faible niveau. L'Assemblée appelle les autorités à poursuivre leurs efforts et à s'assurer que la législation en vigueur concernant la lutte contre la corruption est mise en œuvre pleinement et de façon cohérente. S'agissant de la lutte contre la corruption, l'Assemblée:

13.1. prend note des allégations persistantes selon lesquelles la corruption de haut niveau n'a pas été totalement éradiquée et en appelle aux autorités pour qu'elles mènent des enquêtes cohérentes et crédibles sur toutes ces allégations;

13.2. se félicite des enquêtes réalisées sur les cas d'allégations de corruption d'un certain nombre de responsables de haut niveau, ce qui témoigne de la volonté politique de combattre tout sentiment d'impunité pour la corruption de haut niveau en Géorgie;

13.3. se félicite de l'adoption des amendements à la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans la fonction publique qui ont été formulés avec l'aide du Conseil de l'Europe, ainsi que l'adoption de la loi sur la Chambre de contrôle;

13.4. recommande que les autorités géorgiennes évaluent le cadre légal pour l'accès aux informations publiques, en vue d'en améliorer la mise en œuvre, qui pourrait être un outil très précieux dans la lutte contre la corruption.

14. L'Assemblée se félicite des réformes considérables qui ont été mises en œuvre s'agissant des forces de police. Il a résulté de ces réformes une élimination presque totale de la corruption des forces de police et des mauvais traitements pratiqués sur les détenus. L'usage excessif de la force par les forces de l'ordre pendant les grandes manifestations demeure source de préoccupation, en particulier puisque les enquêtes concernant des plaintes pour usage excessif de la force n'ont pas été menées de façon systématique et effective, ou que les condamnations n'ont pas été appliquées. Les autorités devraient prendre les mesures qui s'imposent pour éviter que cette situation ne contribue à créer un sentiment d'impunité parmi les forces de l'ordre.

15. L'Assemblée se déclare également préoccupée par les enquêtes prolongées et inefficaces conduites par les forces de police, en particulier sur les affaires politiquement sensibles. Elle déplore que, malgré ses appels répétés à la conduite d'enquêtes crédibles, aucun coupable n'ait été trouvé pour les assauts lancés contre les manifestants au cours des manifestations de 2007 et de 2009. L'Assemblée insiste sur le fait que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme exige clairement que des enquêtes soient lancées, mais aussi que ces enquêtes soient efficaces pour être jugées crédibles. L'Assemblée exhorte les autorités géorgiennes à traiter ce point en urgence.

16. L'Assemblée salue les efforts et la détermination politique des autorités géorgiennes pour faire face au problème de la surpopulation et des conditions de vie inadéquates dans les prisons géorgiennes. Elle estime que l'augmentation continue de la population carcérale, à l'origine de cette surpopulation des prisons, découle

en grande partie des directives très strictes, voire quelquefois disproportionnées, sur les peines incompressibles, même pour les délits mineurs, et des dispositions selon lesquelles les peines sont exécutées consécutivement et non pas concurremment. En conséquence, l'Assemblée:

16.1. se félicite de l'élaboration par les autorités géorgiennes d'une stratégie complète pour la libéralisation du système carcéral qui donne la priorité à des domaines tels que la prévention du crime et qui étend l'usage de diverses mesures alternatives à la privation de liberté telles que des programmes de diversion, médiation et de guidance pour les délinquants juvéniles, les travaux d'intérêt général, l'assouplissement des conditions pour bénéficier d'une libération conditionnelle et la réforme du système de probation pour les adultes;

16.2. recommande que les autorités revoient les directives relatives aux peines incompressibles, réfléchissent à des peines alternatives et élaborent des directives claires et améliorées pour la remise en liberté anticipée;

16.3. appelle les autorités à poursuivre leurs efforts pour lutter contre les mauvais traitements en prison et pour protéger des représailles les détenus qui portent plainte contre des gardiens de prison.

17. La Géorgie est le pays qui a la population la plus multiethnique du Caucase. L'Assemblée se félicite par conséquent des efforts que produisent sans relâche les autorités géorgiennes pour améliorer l'intégration des différentes minorités dans la société géorgienne. L'Assemblée appelle les autorités:

17.1. à intensifier leurs efforts pour améliorer la participation des minorités nationales à la vie publique;

17.2. à améliorer le système d'enseignement des langues pour les minorités nationales, y compris l'enseignement des langues minoritaires et du géorgien en tant que deuxième langue;

17.3. à prendre des mesures supplémentaires pour lutter contre la marginalisation de la population rom;

17.4. à intensifier leurs efforts pour combattre toute forme d'intolérance et de discours de haine au motif de l'origine ethnique, de la religion, de l'appartenance sexuelle ou de l'orientation sexuelle.

18. L'Assemblée salue l'adoption du Plan national pour la tolérance et l'intégration, ainsi que la mise en place de la commission interorganismes sur les questions de minorités, en vue de faciliter la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. L'adoption d'une loi complète sur les minorités nationales fait partie des engagements auxquels la Géorgie n'a pas encore satisfait. L'Assemblée serait prête à considérer cet engagement comme satisfait si un cadre juridique complet pour la protection des minorités nationales contenu dans une série de lois spécifiques était en place et, selon l'avis du Comité consultatif sur la Convention-cadre, de nature appropriée et pleinement conforme aux normes européennes.

19. La liberté de religion et la tolérance sont des principes essentiels à la promotion de la cohésion sociale et à la consolidation des sociétés démocratiques. Par conséquent, l'Assemblée s'inquiète de l'absence de statut juridique et de protection juridique appropriés pour les confessions et croyances religieuses autres que l'Eglise orthodoxe géorgienne. Elle appelle donc les autorités géorgiennes:

19.1. à adopter une loi spécifique sur la religion, prévoyant un statut et une protection juridiques égaux pour toutes les confessions et croyances religieuses du pays;

19.2. à répondre aux questions pendantes en ce qui concerne la restitution aux communautés concernées des propriétés religieuses historiques confisquées durant l'ère soviétique.

20. L'Assemblée déplore que la Géorgie, dix ans après son adhésion au Conseil de l'Europe, ne se soit pas encore acquittée de son engagement à signer la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. L'Assemblée invite instamment les autorités géorgiennes à signer et à ratifier la Charte sans plus tarder.

21. L'Assemblée salue la détermination politique affichée par les autorités géorgiennes à résoudre la question du rapatriement de la population meskhète conformément à l'engagement souscrit lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. Prenant note du fait que le délai d'application en vertu de la loi sur le rapatriement expirait au 1er janvier 2010, l'Assemblée recommande aux autorités géorgiennes:

21.1. de procéder à une évaluation appropriée des résultats du processus de rapatriement en cours, une fois que l'ensemble des demandes auront été examinées;

21.2. de faire preuve d'un maximum de souplesse en ce qui concerne les formalités pour veiller à ce qu'aucune demande ne soit rejetée uniquement pour des raisons techniques;

21.3. d'élaborer, sans plus tarder, un mécanisme complet et efficace pour le rapatriement et la réintégration.

22. L'Assemblée dénonce une nouvelle fois les violations persistantes des droits de l'homme en conséquence de la guerre de 2008, y compris les graves violations du principe de la liberté de circulation et du droit des personnes déplacées à l'intérieur (PDI) à être rapatriés à la suite de l'occupation des deux régions séparatistes. Conformément à la [Résolution 1683 \(2009\)](#) «La guerre entre la Géorgie et la Russie: un an après», l'Assemblée appelle les autorités géorgiennes à mener une enquête crédible sur tous les cas d'allégations de violations du droit humanitaire international et des droits de l'homme par des individus relevant de leur juridiction ou sous leur contrôle au moment de la guerre de 2008 avec la Russie, et à autoriser l'accès illimité des organisations internationales aux deux régions séparatistes.

23. L'Assemblée fait part de son inquiétude quant à la manière dont les PDI ont été récemment expulsées de leurs lieux de résidence à Tbilissi et exhorte les autorités géorgiennes à s'assurer que toute expulsion se conforme pleinement aux normes internationales.

24. Dans l'attente de nouveaux progrès sur les points évoqués précédemment, l'Assemblée décide de poursuivre sa procédure de suivi vis-à-vis de la Géorgie et se déclare à nouveau prête à aider le pays à s'acquitter de ses obligations et engagements envers le Conseil de l'Europe.

B. Exposé des motifs, par M. Islami et M. Jensen, corapporteurs

1. Introduction

1. La Géorgie est membre du Conseil de l'Europe depuis le 27 avril 1999, à la suite de l'adoption par l'Assemblée parlementaire d'un avis positif concernant sa demande d'adhésion ([Avis 209 \(1999\)](#)). Après la révolution des roses qui a conduit au pouvoir le Président Saakashvili et son Mouvement national uni (MNU), l'Assemblée a considéré que le nouveau gouvernement ne pouvait être tenu responsable du non-respect par les précédentes autorités des obligations et engagements dans le délai fixé lors de l'adhésion. En soutien au nouveau gouvernement et en reconnaissance de la tâche à laquelle il était confronté, l'Assemblée a adopté la [Résolution 1415 \(2005\)](#), une série de délais révisés pour le respect des engagements pris par la Géorgie à l'égard du Conseil de l'Europe.

2. Le précédent rapport sur le respect des obligations et engagements de la Géorgie a été examiné par l'Assemblée en janvier 2008, au lendemain de la crise politique qui a suivi la proclamation de l'état d'urgence en novembre 2007. Ce rapport a conduit à l'adoption de la [Résolution 1603 \(2008\)](#). La période qui a suivi l'adoption de la résolution s'est malheureusement caractérisée par une confrontation politique permanente ainsi que des troubles après la guerre tragique entre la Géorgie et la Russie en août 2008.

3. Les conséquences de la guerre entre la Russie et la Géorgie ont fait l'objet de plusieurs rapports distincts soumis à l'Assemblée et ont été examinées par la commission de suivi dans un mandat distinct. Lors de sa réunion du 27 janvier 2011, la commission de suivi a décidé qu'à compter de cette date, les conséquences de la guerre ainsi que la mise en œuvre des demandes de l'Assemblée à cet égard feraient l'objet d'un suivi au titre des procédures de suivi en cours pour la Géorgie et la Russie. Nous souscrivons totalement aux conclusions de l'Assemblée exprimées dans les [Résolutions 1633 \(2008\)](#), [1647 \(2009\)](#) et [1683 \(2009\)](#), et ne réexaminerons pas leur mise en œuvre dans le présent rapport. Il est clair que la guerre tragique et l'occupation des régions de la Géorgie d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, ainsi que la reconnaissance ultérieure de leur indépendance par la Fédération de Russie, ont eu un impact important sur les développements politiques en Géorgie. Toutefois, les réformes démocratiques et les progrès en matière de respect des engagements et obligations du pays pris lors de son adhésion se sont poursuivis sans relâche. Dans une certaine mesure, les réformes démocratiques ont même été intensifiées lorsque les autorités géorgiennes ont senti que la guerre d'août était également une attaque directe contre la nature démocratique de la société géorgienne et ont donc lancé un programme de réformes ambitieux, appelé «la deuxième vague de réformes démocratiques».

4. Dans le présent rapport, nous souhaitons donc présenter les développements, à la fois les progrès réalisés et les préoccupations persistantes, en ce qui concerne le respect par la Géorgie de ses obligations et engagements à l'égard du Conseil de l'Europe. Ce rapport est également fondé sur les résultats de nos visites d'information effectuées dans le pays les 26 et 27 avril 2008, du 24 au 27 mars 2009, du 21 au 24 mars 2010 et du 12 au 16 juillet 2010³. Nous estimons que le délai pour établir ce rapport pour l'Assemblée à la suite de la guerre d'août 2008 et ses conséquences a donc été maintenu au plus strict minimum.

2. Principaux développements politiques

5. Comme mentionné ci-dessus, notre précédent rapport a été publié juste après l'élection présidentielle extraordinaire du 5 janvier 2008. Cette élection a été appelée à la suite de la démission du Président Saakashvili après la proclamation politiquement litigieuse de l'état d'urgence qui a suivi une période tendue de protestations et d'impasse politique entre le gouvernement et une partie de l'opposition. Par cette démission, le Président Saakashvili voulait permettre à l'électorat géorgien de rendre un verdict sur ses actions et celles de son gouvernement en novembre 2007. Cette élection présidentielle a été examinée en détail dans notre précédent rapport. Toutefois, pour l'exhaustivité du présent rapport, nous souhaitons rappeler les conclusions des observateurs internationaux. Selon leur évaluation, si l'élection présidentielle était globalement conforme aux normes démocratiques, certaines imperfections et violations observées lors du scrutin constituaient des défis importants auxquels il convenait encore de remédier car elles avaient entaché l'ensemble du processus électoral. De ce fait, la crise entre l'opposition et le parti au pouvoir, avec le climat de méfiance et de polarisation qui en résulte, s'est poursuivie après l'élection.

3. Voir également les notes d'information AS/Mon (2008) 14 rev2, AS/Mon (2009) 16 rev, AS/Mon (2010) 24 rev et AS/Mon (2010) 27 rev qui ont été établies après chaque visite et dont la diffusion a été autorisée à chaque fois par la commission de suivi sur notre proposition.

6. En plus de l'élection présidentielle, un référendum consultatif avait été organisé afin de déterminer la date des prochaines élections législatives, au printemps 2008, comme le demandait l'opposition, ou à l'automne 2008 comme le prévoyait la Constitution, modifiée en 2007. Dans le référendum, 79 % des électeurs se sont prononcés en faveur de la tenue des élections législatives au printemps 2008. De ce fait, les élections législatives ont été convoquées pour le 21 mai 2008.

7. En vue de résoudre les crises politiques persistantes après les événements de novembre 2007 et l'élection présidentielle de janvier 2008, un dialogue a été engagé entre l'opposition et le parti au pouvoir sur la réforme du système électoral pour les élections législatives, afin de garantir un plus grand pluralisme au sein du parlement. A l'origine, le dialogue entre les autorités et l'opposition unie a débouché sur un accord en vue de modifier le système électoral pour les 50 sièges désignés par un vote majoritaire⁴ au parlement pour passer d'un système de scrutin majoritaire à un tour à un système d'élection à la proportionnelle sur des listes régionales. Toutefois, le dialogue a été rompu et l'opposition a refusé de mettre un terme au boycott du parlement et du vote sur les amendements constitutionnels nécessaires qui auraient mis en application l'accord sur le système électoral. A la suite de quoi la majorité a introduit de nouveaux amendements et a maintenu le système du scrutin majoritaire pour les sièges concernés, qui sont en outre passés de 50 à 75, tandis que le nombre de sièges désignés à la proportionnelle était réduit de 100 à 75. Ces amendements ont été décriés par l'opposition qui accusait le parti au pouvoir de vouloir maintenir une majorité constitutionnelle au sein du nouveau parlement en modifiant le système électoral en sa faveur⁵. Cela a encore détérioré les relations entre l'opposition et les autorités qui restaient caractérisées par une méfiance et une polarisation de plus en plus fortes.

8. Le 21 mars 2008, plusieurs modifications ont été apportées au Code électoral. Elles reflétaient les changements constitutionnels susmentionnés mais tenaient également compte de plusieurs manquements notés et recommandations formulées par les observateurs internationaux, y compris l'Assemblée, après l'élection présidentielle de janvier 2008. Les modifications apportées au Code électoral comprenaient entre autres: la suppression des listes d'électeurs supplémentaires et de l'enregistrement des électeurs le jour du scrutin; l'abaissement du seuil électoral de 7 % à 5 %; et la simplification et clarification des procédures de plaintes et de recours dans le cadre des élections. Contrairement aux recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), les amendements mettaient fin à la possibilité de présenter des candidatures indépendantes aux élections législatives et ne réglaient pas la question de la grande inégalité de taille entre les circonscriptions à mandat unique, ce qui va à l'encontre du principe d'égalité du vote.

9. Les observateurs internationaux, y compris une commission ad hoc de l'Assemblée, qui ont observé les élections législatives le 21 mai 2008, ont conclu à une amélioration globale dans le processus électoral par rapport à l'élection présidentielle. Toutefois, ils ont également noté que malgré les efforts des autorités pour respecter les normes internationales, certains problèmes et manquements importants se traduisaient par une application inégale et incomplète de ces normes.

10. Les élections législatives ont été remportées à une très large majorité par le Mouvement national uni au pouvoir, qui a obtenu une majorité constitutionnelle de 119 sièges sur 150 au sein du nouveau parlement. L'opposition unie a remporté 17 sièges, les Chrétiens-démocrates six sièges, le Parti travailliste six sièges et les deux seuls sièges désignés par un vote majoritaire qui n'ont pas été attribués au Mouvement national uni ont été remportés par le Parti républicain.

11. Malheureusement, alors que la tenue de l'élection présidentielle anticipée en janvier 2008 et d'élections législatives en mai 2008 était censée être un mécanisme pour réduire le schisme politique apparu après les événements de novembre 2007, ces élections n'ont pas réglé le problème de polarisation du climat politique en Géorgie pendant presque toute la période couverte par le rapport. Cette situation a été illustrée par la regrettable décision de 14 membres de l'opposition de ne pas exercer leur mandat au sein du parlement récemment élu.

4. Le Parlement géorgien est composé de 150 sièges. Selon les dispositions légales à ce moment-là, 100 de ces sièges étaient attribués sur la base d'un système d'élection à la proportionnelle et 50 sur la base d'un système de scrutin majoritaire.

5. Les pronostics à ce moment-là, confirmés plus tard par les résultats des élections, étaient que le parti au pouvoir avait plus de chance de remporter la course aux sièges dans le système de scrutin majoritaire.

12. Il faut souligner que les autorités ont annoncé plusieurs initiatives pour renforcer l'opposition parlementaire et relancer le dialogue qui a été rompu avant les élections. En particulier, elles ont adopté des modifications au règlement du parlement qui autorisent la réduction du nombre de députés pour créer une faction et ont proposé la mise en place d'un groupe de travail chargé de réviser le Code électoral pour les futures élections.

13. Toutefois, les développements politiques nationaux ont été rapidement éclipsés par les tensions croissantes et la détérioration de la situation sécuritaire dans les régions de la Géorgie d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, atteignant le point culminant avec la guerre tragique entre la Russie et la Géorgie en août 2008. La succession des événements est présentée succinctement dans le [Doc. 11724](#) et sort du cadre du présent rapport. En outre, comme mentionné précédemment, les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie ont fait l'objet de plusieurs rapports⁶ et résolutions de l'Assemblée⁷.

14. Si la guerre et ses conséquences immédiates ont indéniablement eu un impact considérable sur les politiques et réformes nationales, la priorité pour les autorités géorgiennes et une grande partie de la classe politique était de veiller à ce que ces événements n'entravent pas les réformes nécessaires ou le développement démocratique dans le pays. Au contraire, les autorités géorgiennes estiment que la guerre a également été une attaque directe contre la nature démocratique de la société géorgienne. En réaction, elles ont donc proposé un train de réformes ambitieux, baptisé «la nouvelle vague de réformes démocratiques», en vue de renforcer le processus démocratique et les institutions en Géorgie.

15. Globalement, l'opposition en Géorgie est restée unie derrière le gouvernement dans son soutien aux actions entreprises en août 2008. Mais, en même temps, une grande partie de l'opposition marquait vivement son désaccord avec le gouvernement sur sa gestion de la situation dans la période précédant la guerre, et des conséquences de celle-ci.

16. Parallèlement, le paysage politique s'est modifié après les élections législatives et la guerre, avec la création de nouveaux partis d'opposition, fondés principalement par d'anciens hauts responsables du parti au pouvoir et du gouvernement, tels que le Mouvement démocratique – Géorgie unie et l'Alliance pour la Géorgie. Le Mouvement démocratique – Géorgie unie a été formé par l'ancienne présidente du parlement, Mme Nino Burjanadze, qui a quitté le Mouvement national uni au pouvoir à la veille des élections législatives en raison de divergences politiques avec le Président Saakashvili. L'Alliance pour la Géorgie a été formée par M. Irakli Alasania, ancien ambassadeur de Géorgie auprès des Nations Unies et envoyé présidentiel pour les relations avec les représentants séparatistes dans les régions de la Géorgie d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Ce dernier a été rejoint par plusieurs autres responsables qui ont démissionné de leurs fonctions après la guerre pour protester contre ce qu'ils estiment être un style fermé de prise de décision du gouvernement et la gestion des relations avec l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud dans la période précédant la guerre. Le mouvement de M. Alasania a formé l'Alliance pour la Géorgie avec le Parti de la Nouvelle droite et le Parti républicain.

17. Incontestablement, la guerre et ses conséquences ont galvanisé une grande partie de l'opposition dans sa volonté de changer le pouvoir politique à Tbilissi, même si ces opposants sont nombreux à ne pas être d'accord sur la façon de procéder. À partir du 9 avril 2009, les partis d'opposition ont organisé une série de rassemblements de protestation et de manifestations avec pour but affiché d'imposer des élections législatives anticipées et la démission du Président Saakashvili. Ces actions de protestation, qui se sont poursuivies jusqu'à l'été 2009, se sont finalement atténuées sans avoir atteint leur but.

18. Malgré l'assurance de la part des autorités et des participants que les rassemblements seraient pacifiques et que la loi et la Constitution seraient respectées, ils ont eu lieu dans un climat très tendu. Les deux camps craignaient qu'il y ait des provocations et que les protestations dégénèrent en violence. Malheureusement, plusieurs incidents isolés ont été enregistrés. Les signalisations récurrentes d'attaques de manifestants par des assaillants inconnus à proximité des sites de rassemblement étaient particulièrement préoccupantes. Dans une lettre adressée aux autorités, l'organisation Human Rights Watch se disait préoccupée par les «modes de frappe» employés dans toutes ces attaques, ainsi que par l'apparente absence d'enquête sérieuse sur ces attaques et de mesures pour garantir la sécurité des manifestants. Si la police a ouvert des enquêtes sur les attaques, au moment de la rédaction du présent rapport – plus d'un an après les faits – elles étaient toujours en cours et n'avaient abouti à aucune poursuite.

19. Les divergences d'opinion entre les partis d'opposition sur la poursuite des manifestations ainsi que sur la possibilité d'une coopération avec les autorités ont séparé l'opposition extraparlamentaire en deux camps qui sont souvent désignés comme l'opposition «modérée» et l'opposition «radicale». Bien que cette

6. [Doc. 11724](#), [Doc. 11800](#), [Doc. 11876](#) et [Doc. 12010](#).

7. [Résolution 1633 \(2008\)](#), [Résolution 1647 \(2009\)](#) et [Résolution 1683 \(2009\)](#).

classification soit inappropriée – l'opposition «radicale» peut avoir des avis modérés sur certaines questions et vice versa – et peut prêter à une interprétation subjective, nous utiliserons dans un souci de clarté cette même distinction dans notre rapport.

20. Tout en rejetant catégoriquement la possibilité d'organiser des élections législatives et présidentielle anticipées, les autorités ont proposé de mettre en œuvre plusieurs autres propositions visant à renforcer le rôle de l'opposition dans le processus démocratique, ainsi que la possibilité de changements constitutionnels pour renforcer les pouvoirs du parlement au détriment de ceux du Président.

21. Un groupe de travail pour les élections (GTE) a été mis en place par les autorités en vue de parvenir à un vaste accord entre les différentes forces politiques sur le cadre électoral pour les élections locales, qui ont ensuite été fixées au 30 mai 2010. Le GTE était coordonné par l'Institut démocratique national (IDN) et travaillait sur la base d'un code de conduite élaboré par eux. Au début, la majeure partie de l'opposition extraparlamentaire n'a pas participé au travail du GTE, mais plus tard le Parti traditionaliste géorgien et l'Alliance pour la Géorgie se sont également joints aux travaux du GTE.

22. Après dix mois de discussions, plusieurs questions ont fait l'objet d'un consensus, notamment l'élection au suffrage direct du maire de Tbilissi et les systèmes électoraux pour les conseils municipaux, l'élection du président de la Commission électorale centrale, le droit pour l'opposition de nommer les secrétaires des commissions électorales de circonscription et l'extension du délai de dépôt des plaintes et des appels concernant les élections. Les changements de la législation électorale ayant fait l'objet d'un consensus au sein du GTE ont été présentés au parlement par le Mouvement national uni au pouvoir⁸ puis adoptés. Aucun consensus n'a pu être obtenu sur la question du seuil pour l'élection du maire de Tbilissi. Finalement, un seuil de 30 % a été adopté par le parlement.

23. Le 30 mars 2010, le Président Saakashvili a appelé à des élections locales pour le 30 mai 2010. L'élection au suffrage direct du maire de Tbilissi était considérée comme un galop d'essai pour la prochaine élection présidentielle de 2013 et avait donc une importance particulière. Malgré l'importance de cette élection, l'opposition n'a pu tomber d'accord sur un seul candidat pour se présenter contre le candidat en exercice du Mouvement national uni.

24. La mission internationale d'observation des élections a évalué positivement les élections locales du 30 mai, même si elle a noté des manquements significatifs auxquels il convient encore de remédier. En particulier, elle a noté que les autorités avaient clairement montré qu'elles avaient la volonté politique d'améliorer le processus électoral et de conduire les élections dans le respect des normes européennes. Le Mouvement national uni a remporté la majorité des sièges dans la plupart des conseils municipaux du pays, y compris à Tbilissi. En outre, le candidat du MNU, M. Gigi Ugulava, a remporté la course aux municipales pour Tbilissi. Il est tout aussi important que les forces de l'opposition aient obtenu des résultats relativement bons, ce qui montre que le public était disposé à récompenser les partis qui ont choisi de prendre part au processus démocratique.

25. En vue de surmonter le schisme entre les autorités et l'opposition et en réponse aux appels persistants pour des réformes institutionnelles exprimés par l'opposition pendant les actions de protestation du printemps 2009, les autorités ont lancé un processus de réforme constitutionnelle. Cette réforme visait à renforcer les pouvoirs du parlement aux dépens de ceux du Président, et en général à améliorer le système des freins et contrepoids des institutions ainsi qu'à renforcer l'indépendance du judiciaire. Le 8 juillet 2009, le Président Saakashvili a créé la Commission constitutionnelle d'Etat de Géorgie chargée de rédiger les amendements à la Constitution.

26. La Commission d'Etat a présenté son projet d'amendements à la Constitution le 14 mai 2010. Ce projet a été présenté pour avis à la Commission de Venise. Après une série de consultations avec la Commission de Venise, ainsi qu'avec la société publique et civile géorgienne, les amendements à la Constitution ont été adoptés par le parlement le 15 octobre 2010. Si la majeure partie des recommandations de la Commission de Venise ont été mises en œuvre, certaines doivent encore être prises en compte.

27. Après l'adoption des amendements constitutionnels, l'attention politique se tourne vers les prochaines élections législatives de 2012 et l'élection présidentielle de 2013. Les élections législatives revêtent une nouvelle importance compte tenu des pouvoirs accrus du parlement à la suite des changements

8. Le Mouvement national uni s'était publiquement engagé à présenter au parlement, et à soutenir, tout changement apporté au Code électoral pour lequel le GTE était parvenu à un consensus. Etant donné la majorité constitutionnelle dont bénéficiait le MNU, cela garantissait l'adoption de tout accord obtenu au sein du GTE.

constitutionnels. Egalement en vertu de la nouvelle Constitution, le Président continue à exercer un pouvoir considérable. La prochaine élection présidentielle est donc largement considérée comme un indicateur de l'orientation politique du pays.

3. Institutions démocratiques

3.1. Réforme constitutionnelle

28. Le 8 juillet 2009, la Commission constitutionnelle d'Etat de Géorgie a été établie par décret présidentiel. Elle avait pour mission de rédiger une nouvelle Constitution en vue, notamment, de renforcer le rôle du parlement, l'indépendance du judiciaire et le système de contrôle des pouvoirs du Président.

29. Cette commission était composée d'universitaires, de représentants de la société civile, d'experts internationaux et de représentants des partis. Malheureusement, la majorité de l'opposition extraparlamentaire a refusé de participer au travail de la commission, ce qui est une opportunité manquée pour elle. Tous les partis qui ont accepté d'y participer étaient représentés à égalité par une personne. M. Avtandil Dematrashvili, ancien président de la Cour constitutionnelle et un des rédacteurs de l'ancienne Constitution, avait été nommé président de la commission sur proposition des partis d'opposition participant à la commission. Une étroite coopération avait été établie avec les partenaires internationaux, dont notamment la Commission de Venise. Il convient de féliciter les autorités d'avoir su créer une structure de rédaction et une méthode de travail visant spécifiquement à éviter toute domination ou politisation du processus de rédaction par un parti ou un intérêt politique unique.

30. Le premier projet d'amendements constitutionnels a été complété par le groupe de travail le 14 mai 2010 et transmis à la Commission de Venise pour avis le 17 mai. Il a été examiné par la Commission de Venise et d'autres experts internationaux à Berlin du 15 au 17 juillet 2010. La Commission constitutionnelle d'Etat a subséquemment présenté la dernière version de son projet d'amendements constitutionnels au parlement le 21 juillet 2010.

31. La législation géorgienne dispose qu'une consultation publique d'au moins un mois doit être organisée avant que les amendements ne puissent être examinés par le parlement. Le parlement a donc constitué une commission composée de membres du parlement – tant du parti au pouvoir que de l'opposition –, de représentants de la société civile et d'universitaires, chargée spécifiquement de mener cette consultation. La commission était présidée par le président du Parlement géorgien, M. Davit Bakradze. Elle a organisé une vaste consultation incluant une série de débats publics – 27 en tout – dans toutes les régions de la Géorgie. Le 13 septembre 2010, la Commission constitutionnelle d'Etat a apporté un certain nombre de changements à sa proposition pour qu'elle reflète les résultats des débats publics.

32. Les amendements à la Constitution ont été adoptés en première et en seconde lectures par le Parlement géorgien les 24 septembre et 1er octobre 2010 respectivement. Le texte adopté en seconde lecture a été transmis pour avis le 2 octobre à la Commission de Venise. Les amendements constitutionnels ont été adoptés par le parlement en troisième et dernière lecture le 15 octobre 2010, un jour après l'adoption de son avis par la Commission de Venise réunie en session plénière.

33. Si toutes les prescriptions statutaires, y compris celles concernant le processus de consultation publique, ont été observées, la rapidité avec laquelle les amendements constitutionnels ont été adoptés après leur présentation par la Commission constitutionnelle d'Etat, et le fait que la consultation a eu lieu pendant la période des vacances d'été ont donné l'impression que les modifications constitutionnelles avaient été passées en force. Les organisations de la société civile et les partis de l'opposition ont pensé que la consultation publique avait été trop limitée et manqué de profondeur. Sachant que la discussion publique des changements constitutionnels n'a pas été limitée à la période officielle de consultation publique mais que celle-ci battait déjà son plein alors que la Commission constitutionnelle d'Etat rédigeait la nouvelle Constitution, nous regrettons la perception de hâte créée par l'adoption rapide des amendements constitutionnels après leur présentation par la commission. Et ce d'autant que cette hâte semble avoir été inutile puisque nombre des dispositions clés de la nouvelle Constitution n'entreront en vigueur qu'après l'entrée en fonction du nouveau Président.

34. La nouvelle Constitution modifie sensiblement l'équilibre des pouvoirs entre les institutions de l'Etat. Elle écarte un système de gouvernement doté d'un Président fort au profit d'un système mixte où le pouvoir est aux mains d'un gouvernement responsable uniquement devant le parlement. Le rôle du Président consiste maintenant à garantir l'unité et l'indépendance nationale de l'Etat et le fonctionnement des institutions démocratiques, et à jouer un rôle d'arbitre impartial entre les institutions de l'Etat.

35. Les pouvoirs du gouvernement ont été sensiblement renforcés aux dépens de ceux du Président. Le gouvernement, qui contrôle maintenant la politique intérieure et extérieure de l'Etat, est dirigé par un Premier ministre nommé par le Président sur proposition du groupe politique ayant obtenu la majorité des sièges aux élections. Le Premier ministre désigné constitue son gouvernement et le présente au parlement pour un vote de confiance.

36. Le Président ne dirige ni ne définit plus la politique intérieure et extérieure de l'Etat: celle-ci est fixée par le gouvernement. Il ne nomme ni ne destitue plus les ministres et les membres du gouvernement, et son consentement n'est plus requis pour le passage du budget de l'Etat alors que la plupart de ses actions et décisions doivent être contresignées par le Premier ministre⁹.

37. Si le rôle et les pouvoirs du Président de la Géorgie ont été réduits, sa fonction – conformément aux modalités du système mixte parlementaire-présidentiel – reste forte et influente. Le Président conserve le pouvoir de déclarer la guerre et l'état de loi martiale, et, en tant que garant de l'indépendance et de l'unité du pays, il reste commandant en chef des forces armées. De plus, il conserve un rôle important dans la politique étrangère puisque la Constitution lui donne le pouvoir d'engager des discussions avec les Etats étrangers et de conclure des conventions et des accords internationaux. Conformément aux recommandations de la Commission de Venise, ses décisions dans ces domaines doivent être contresignées par le Premier ministre dans la plupart des cas, mais pas tous.

38. Outre qu'elle introduit le système parlementaire-présidentiel mixte décrit ci-dessus, la nouvelle Constitution instaure d'importants changements et améliorations, entre autres, dans les domaines du judiciaire, des droits de propriété et de l'autonomie locale.

39. Les changements constitutionnels dans le domaine de l'autonomie locale seront décrits ci-dessous dans un chapitre séparé. Dans le domaine du judiciaire, la nouvelle Constitution introduit le principe de nomination à vie des juges, ce qui devrait améliorer sensiblement leur indépendance. En outre, elle ajoute de nouvelles entités à la liste de celles habilitées à présenter directement des requêtes à la Cour constitutionnelle, dont les conseils municipaux (Sakrebulo) et le Haut-Conseil de la justice.

40. Les nouvelles dispositions constitutionnelles renforcent également les pouvoirs des forces politiques puisqu'elles diminuent le nombre des parlementaires nécessaire pour instituer une commission d'enquête parlementaire et simplifient les procédures de mise en accusation du Président par le parlement.

41. La Commission de Venise a aidé¹⁰ la Commission constitutionnelle d'Etat et les autorités pendant tout le processus de rédaction. Son évaluation des amendements constitutionnels a été sollicitée et elle l'a donnée sous forme de deux projets d'avis¹¹ et d'un avis partiel sur le chapitre de l'autonomie locale¹². La Commission constitutionnelle d'Etat a apporté un certain nombre de modifications aux amendements constitutionnels à la suite de ces avis. Elles incluaient surtout l'abolition du droit d'initiative législative du Président¹³, considéré comme une source possible de conflit institutionnel, et la réintroduction des lois organiques¹⁴. Elles introduisaient aussi la prescription que la plupart des décisions présidentielles devaient être contresignées par le Premier ministre.

42. Dans son dernier avis¹⁵ sur les amendements constitutionnels adoptés par le Parlement géorgien en seconde lecture, la Commission de Venise saluait les modifications envisagées comme des améliorations importantes et une étape cruciale dans la transformation du système présidentiel en un système mixte dans lequel le gouvernement est responsable devant le parlement.

9. Cependant, la déclaration de guerre et la déclaration de la loi martiale ainsi que la suspension d'institutions d'administration autonome n'ont pas à être contresignées.

10. Voir le document CDL-AD(2010)028 pour la description de la participation de la Commission de Venise au processus de rédaction.

11. CDL(2010) 062 et CDL(2010)062-rev.

12. CDL-AD(2010)008.

13. Y compris l'abrogation du droit de convoquer des sessions extraordinaires du parlement, la préparation de l'ordre du jour du parlement et le lancement d'un référendum.

14. Les lois organiques sont des lois fondamentales qui régissent la structure institutionnelle de l'Etat et qui priment sur les lois ordinaires dans la hiérarchie de la législation. Aussi leurs conditions d'adoption et de modification sont-elles plus strictes. En droit géorgien, l'adoption des lois organiques se fait à la majorité des membres siégeant au parlement et non, contrairement aux lois ordinaires, à la majorité des députés présents.

15. CDL-AD(2010)028.

43. Nous applaudissons les changements constitutionnels qui ont renforcé le rôle et le pouvoir du parlement. Si le système mixte parlementaire-présidentiel mis en place par la nouvelle Constitution est conforme aux normes européennes, nous remarquons qu'il est vulnérable à des tensions et conflits interinstitutionnels au cas où le Président et le parlement ne seraient pas d'accord sur les priorités politiques et la direction à suivre. Cela poserait problème en cas de tension systémique. Nous avons mentionné notre inquiétude à ce sujet à diverses reprises à nos interlocuteurs géorgiens qui ont reconnu cette vulnérabilité et nous ont assuré qu'ils étaient prêts à prendre les mesures correctives voulues au cas, à leur avis improbable, où des tensions systémiques viendraient à se manifester.

44. L'avis de la Commission de Venise mentionnait aussi la possibilité de tensions systémiques et il recommandait donc de renforcer le rôle et les pouvoirs du parlement. La Commission de Venise demandait notamment s'il était nécessaire que le Président ait le pouvoir de négocier des traités et notait aussi qu'à son avis le rôle du parlement dans les questions budgétaires était trop limité. Ces recommandations n'ont pas été prises en compte dans les amendements constitutionnels adoptés par le Parlement géorgien.

45. La Commission de Venise s'inquiétait de la complexité de la procédure de motion de défiance du gouvernement qui, à son avis, «donnait trop de pouvoir au Président et diminuait non seulement le pouvoir du parlement mais aussi la responsabilité politique du Premier ministre qui devait être la pierre angulaire du nouveau système»¹⁶. Nous partageons les inquiétudes de la Commission et recommandons que le Parlement géorgien prenne les mesures appropriées dans ce domaine.

46. Une des grandes idées du projet de nouvelle Constitution était de renforcer les pouvoirs du parlement et du Premier ministre aux dépens de ceux du Président. Certains ont spéculé, voire allégué, que ces changements dans l'équilibre des pouvoirs étaient motivés par la possibilité que le Président Saakashvili, qui n'est pas autorisé à se présenter aux élections pour un troisième mandat consécutif en 2013, envisageait de revenir comme Premier ministre après la prochaine élection présidentielle. Dans ce contexte, nous sommes d'accord avec la Commission de Venise qui pense que l'idée de voir dans les changements constitutionnels une manière de tourner les limites sur le contrôle du pouvoir est démentie par la portée et la profondeur de la réforme constitutionnelle.

3.2. Réforme électorale

47. L'un des éléments majeurs du «second ensemble de réformes démocratiques» est la réforme électorale. Un Groupe de travail pour les élections (GTE) a été créé et chargé de procéder à une réforme du cadre électoral et de la législation en la matière. Afin de garantir l'indépendance de ce groupe, c'est l'Institut démocratique national qui l'a mis en place et animé, sur la base du Code de conduite défini par cet organisme. Ce Code de conduite engage toutes les parties concernées dans le sens d'une coopération constructive, de décisions consensuelles et du refus de toute condition préalable au débat. En outre, le parti au pouvoir, le Mouvement national uni, soutenu par une majorité de députés au parlement, s'est lui-même officiellement engagé à soutenir tout accord consensuel obtenu par le groupe de travail; cela devrait en garantir l'adoption par le parlement.

48. En dehors du parti au pouvoir et de l'opposition parlementaire, le seul parti de l'opposition extraparlamentaire ayant rejoint le GTE dès le départ a été le mouvement baptisé «Le salut de la Géorgie par l'industrie». Ultérieurement, le Parti traditionaliste géorgien et l'Alliance pour la Géorgie ont également rejoint le GTE. On doit déplorer, en revanche, que les autres partis de l'opposition extraparlamentaire, aient constamment refusé de participer au groupe.

49. Après l'annonce de la date des élections locales (30 mai 2010), le GTE a décidé de se concentrer tout d'abord sur une réforme électorale à ce niveau. Au terme de dix mois de débat, un consensus a été atteint sur un certain nombre de sujets – dont l'élection au suffrage direct du maire de Tbilissi, et, en ce qui concernait l'élection du conseil municipal de Tbilissi, un scrutin mi-proportionnel, mi-majoritaire. Dans le cadre de ce nouveau système, 25 sièges sont pourvus sur la base d'un scrutin à la proportionnelle, avec un seuil électoral de 4 %, et 25 autres sièges pour des circonscriptions à mandat unique. Les autorités ont annoncé au départ que les maires d'autres grandes villes seraient eux aussi élus au suffrage direct. Toutefois, aucune suite n'a été donnée à cette initiative dans les négociations.

50. En dehors du système électoral défini pour les conseils municipaux (dits «Sakrebulo») et pour l'élection du maire de Tbilissi, le GTE est également parvenu à un consensus sur d'autres questions, notamment l'élection du président de la Commission électorale centrale, le droit de l'opposition à nommer les secrétaires des commissions électorales de district, ou encore l'extension du délai de dépôt d'une plainte en matière

16. CDL-AD(2010)028, paragraphe 79.

électorale. Aucun consensus n'a pu être atteint au sujet du seuil de voix à atteindre pour l'élection du maire de Tbilissi: l'Alliance pour la Géorgie insistait sur un chiffre minimal de 50 %, ensuite réduit à 45 %; mais, de son côté, le Mouvement national uni, au pouvoir, refusait tout seuil supérieur à 30 %. En l'absence d'un accord officiel sur une réforme globale, le Mouvement national uni a soumis au parlement toutes les questions ayant fait l'objet d'un consensus, y compris celle du seuil de 30 %, et qui ont été adoptées par les parlementaires. Toutefois, étant donné la date tardive (28 décembre 2009) de l'approbation de ces textes, y compris les derniers amendements, la Commission de Venise n'a pas été en mesure d'adopter à temps, au sujet des dernières modifications, un avis susceptible d'être pris en compte avant les élections locales.

51. Les travaux du GTE ont été suspendus après l'annonce officielle de la date des élections locales. Étant donné le caractère positif de ces travaux et du climat qui a régné au sein du GTE, ainsi que la nécessité d'approfondir la réforme électorale, nous avons demandé, à plusieurs reprises, à l'ensemble des forces politiques de réunir de nouveau le GTE dans les meilleurs délais, après les élections locales. Il importe de convoquer de nouveau, et rapidement, le GTE afin de finaliser la réforme électorale avant les prochaines élections législatives et présidentielle qui auront lieu respectivement en 2012 et 2013, et de ne pas s'y prendre à la veille des scrutins. Il faut déplorer, en effet, qu'en Géorgie les modifications de dernière minute du Code électoral aient été la règle, et que cela ait provoqué des tensions avant chaque scrutin.

52. Le 4 octobre 2010, huit partis d'opposition ont publié une proposition conjointe de réforme électorale, et souhaité en débattre avec le parti au pouvoir. À une exception près, ces partis d'opposition avaient tous pris part aux élections locales – y compris le principal parti d'opposition représenté au parlement, à savoir le Mouvement chrétien-démocrate¹⁷. Dans leur proposition, les partis appelaient à l'instauration d'un système électoral mixte où la moitié des sièges seraient attribués selon un système de liste à représentation proportionnelle, et l'autre moitié, sur la base d'un système de représentation proportionnelle dans les circonscriptions plurinominales (au niveau régional). La proposition en question prévoit en outre une réduction du nombre de membres de la Commission électorale centrale, qui serait composée de manière paritaire par divers représentants de partis qualifiés; enfin, cette proposition demande l'instauration d'un système de vote biométrique, afin de réduire les risques de fraude et de manipulations électorales.

53. Nous notons avec une grande satisfaction le fait que, conformément à nos recommandations, le parti au pouvoir et les huit partis d'opposition aient conclu un accord, le 10 novembre 2010, sur la création d'un groupe de travail électoral chargé d'élaborer une proposition de réforme électorale. Ce groupe de travail se compose de membres de partis qualifiés¹⁸ qui sont convenus de prendre part à ses activités. Des organisations internationales (non gouvernementales) jouent le rôle d'observateur vis-à-vis des activités du groupe de travail, de même que les ONG locales, sur la base d'un schéma approuvé par les représentants du parti au pouvoir et des partis d'opposition au sein du groupe de travail. De plus, les représentants concernés sont convenus que toutes les décisions seraient prises sur la base du consensus. Nous saluons tout particulièrement le fait que, à l'initiative des autorités, la Commission de Venise sera consultée à titre permanent au sujet des points évoqués par le GTE.

54. Les élections présidentielle et législatives de 2008 et les élections locales de 2010 ont révélé les imperfections de la législation en vigueur. En outre, en raison de plusieurs vagues successives de modification du Code électoral, la loi électorale actuelle contient un nombre relativement important de dispositions ambiguës ou contradictoires. Par conséquent, il est vivement recommandé de procéder à l'élaboration puis à l'adoption d'un Code électoral totalement nouveau, lequel serait fondé sur les enseignements positifs des précédentes élections et sur les travaux du GTE. Il importera tout particulièrement que ce nouveau Code électoral traite de la question du mode d'élection. Comme nous l'avons souligné plus haut, les négociations sur le système électoral ont échoué à la veille des élections législatives de 2008; dès lors, le système en vigueur a été vivement critiqué par l'opposition, qui lui reproche de favoriser le parti au pouvoir, c'est-à-dire le Mouvement national uni.

55. Le 4 juin 2010, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont adopté un avis conjoint¹⁹ au sujet du Code électoral géorgien tel qu'il a été modifié en mars 2010. Dans ce texte, la Commission de Venise considère que le Code électoral géorgien tel qu'il a été modifié permet globalement des élections démocratiques, transparentes et ouvertes. De plus, certains amendements récents au Code électoral remédient à un certain nombre de défauts des précédentes élections. C'est, de toute évidence, une

17. Les huit partis en question sont les suivants: le Forum national, le Parti conservateur, le Parti républicain, les Démocrates pour une Géorgie libre, le Parti de la voie géorgienne, celui des Nouveaux droits, le Mouvement chrétien-démocrate et le Parti du peuple.

18. Aux termes de la législation géorgienne, les partis dits «qualifiés» sont des formations ayant obtenu au moins 4 % des voix lors des précédentes élections législatives, ou au moins 3 % des voix aux dernières élections locales.

19. CDL-AD(2010)013.

amélioration. Cependant, on peut être encore très sérieusement préoccupé par plusieurs dispositions contraires aux normes européennes, notamment aux normes électorales définies dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme²⁰.

56. Conformément à la Constitution géorgienne, 75 des 150 parlementaires du pays sont élus au sein de circonscriptions à mandat unique. La loi électorale ne définit pas de règles concernant la taille de ces circonscriptions. A l'heure actuelle, ces circonscriptions correspondent à divers secteurs historiques du pays, de tailles très diverses, allant de 4 000 à 140 000 électeurs – ce qui pose un problème s'agissant du principe de l'égalité de suffrage. Selon les normes du Conseil de l'Europe, l'écart maximal, en termes de représentation électorale, d'une circonscription à l'autre ne devrait pas dépasser 10 % en règle générale, et ne devrait jamais dépasser les 15 %. Cette question pourrait être résolue soit par la création de circonscriptions à mandat unique de taille sensiblement égale, soit par la mise en place de circonscriptions à plusieurs élus. Par principe, l'impartialité et la transparence seront des facteurs importants pour la définition de frontières électorales.

57. A l'heure actuelle, la législation électorale en vigueur ne permet pas de candidatures indépendantes, y compris pour les scrutins majoritaires, et cela semble contradictoire avec la logique même du système majoritaire. Cette limitation d'un droit implicite au pluralisme est contraire aux normes européennes. De plus, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH jugent excessives les exigences définies en matière de résidence vis-à-vis des candidats à un mandat public; d'autre part, les restrictions généralisées du droit de vote des détenus²¹ sont contraires à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

58. La Commission de Venise note que, dans certaines circonstances, le Code électoral géorgien semble autoriser tel ou tel parti ou telle ou telle formation à annuler l'enregistrement officiel d'un candidat ou d'une candidate après son élection²². L'Assemblée a confirmé à plusieurs reprises que le principe d'un «mandat impératif» était contraire aux normes européennes. Par conséquent, la Géorgie doit mettre sa loi électorale en conformité avec ces normes.

59. Par ailleurs, l'avis de la Commission de Venise souligne les progrès accomplis en ce qui concerne la mise en place d'une administration électorale équilibrée et impartiale. Nous devons nous en féliciter. Cependant, la législation géorgienne autorise encore les partis politiques à rappeler les personnes désignées pour les représenter au sein des commissions électorales dans un délai pouvant aller jusqu'à quinze jours seulement avant la date du scrutin. Cela peut porter atteinte au principe d'indépendance, de stabilité et d'impartialité de l'administration électorale. Nous recommandons par conséquent de changer cela.

60. Parmi les sanctions prévues pour toute infraction aux règles de financement des campagnes électorales figure la possibilité d'invalidier les résultats obtenus par le parti contrevenant – mais une telle mesure semble disproportionnée et risque d'engendrer des manipulations. D'une manière générale, il conviendrait de modifier les règles relatives à l'annulation des résultats d'un scrutin municipal ou régional, dans un souci de cohérence et de clarté; il faudrait notamment autoriser les recours en appel de telles décisions – auprès d'un tribunal compétent.

61. Pour instaurer un climat politique plus fédérateur et plus constructif, l'ensemble des forces politiques devrait absolument parvenir à un consensus assez large pour la mise en place d'un système électoral considéré comme impartial et équitable par tous les acteurs concernés. Cela devrait être l'une des missions majeures du Groupe de travail électoral. Tous les membres du groupe de travail devraient agir dans cette direction, sans aucune condition préalable et exclusive. Il importe de noter que le système électoral est lié aux dispositions constitutionnelles. A cet égard, les autorités géorgiennes nous ont assuré à plusieurs reprises que, en dépit de l'achèvement du processus de réforme constitutionnelle, il n'était pas interdit de modifier de nouveau la Constitution afin de mettre en place le système électoral défini par le Groupe de travail électoral.

3.3. Partis politiques

62. Comme indiqué précédemment, le Mouvement national uni au pouvoir dispose d'une majorité constitutionnelle (119 sur 150 mandats) au parlement. En Géorgie, l'opposition est divisée et fragmentée, et elle n'a pas su se présenter aux électeurs comme une alternative viable pour gouverner le pays. Dans un même temps, aussi du fait de sa majorité écrasante, le parti au pouvoir a dicté son programme politique et, parfois, a mis au ban les autres forces et opinions politiques. Cela a contribué à alimenter les tensions et a

20. CDL-AD(2010)013, paragraphe 10.

21. Aux termes du Code électoral, les personnes incarcérées à la suite d'une condamnation ne jouissent pas du droit de vote.

22. CDL-AD(2010)013, paragraphes 24-25.

polarisé le climat politique. C'est pourquoi dans plusieurs rapports de suivi présentés à l'Assemblée nous avons déjà souligné qu'il fallait absolument renforcer le rôle et la capacité de l'opposition politique pour améliorer la stabilité politique et contribuer à la consolidation démocratique.

63. A noter que l'importance de cette question a été reconnue par les autorités. A l'occasion de la seconde vague des réformes démocratiques annoncées après la guerre d'août 2008 contre la Russie, un train complet de réformes démocratiques a été introduit dans le but, entre autres, de renforcer le rôle de l'opposition dans les travaux du parlement et des organes de supervision nationaux, y compris ceux qui contrôlent les secteurs de la défense et de la sécurité nationale.

64. Pour renforcer son rôle dans les travaux du parlement, l'opposition a obtenu le droit de nommer jusqu'à trois vice-présidents du parlement ainsi qu'un vice-président pour chacune des commissions parlementaires. De même, la procédure de création d'un groupe parlementaire a été simplifiée et le nombre de députés nécessaire à la formation d'un groupe est passé de 10 à six députés. De plus, un membre de la minorité parlementaire a été élu au Conseil supérieur de la justice, qui gère le système judiciaire, et le nombre de membres issus de la minorité parlementaire a été augmenté au sein du groupe de confiance qui supervise l'information en matière de défense. Une nouvelle loi sur la Chambre de contrôle a été adoptée pour garantir l'indépendance de la principale instance d'audit du pays et pour renforcer la surveillance publique des dépenses budgétaires de l'Etat. Un conseil anticrise a également été formé pour superviser la reconstruction et la distribution de l'aide aux personnes déplacées à l'intérieur du pays, ainsi que pour élaborer de nouvelles propositions de réformes démocratiques. Ce conseil se compose de représentants du gouvernement, ainsi que de membres de la majorité parlementaire et de l'opposition.

65. Les réformes ne visaient pas seulement à renforcer le rôle de l'opposition parlementaire, mais aussi à affermir et à responsabiliser l'opposition extraparlamentaire. Tout particulièrement importantes, les modifications apportées à la loi organique des unions politiques de citoyens: elles ont permis, entre autres, de rétablir le financement budgétaire des partis ayant refusé de siéger au parlement après les élections de mai 2008, mais aussi de financer six partis d'opposition en plus des neuf bénéficiant déjà du financement de l'Etat. Grâce à ces amendements, un fonds est désormais à la disposition d'un vaste éventail d'activités de création/renforcement des capacités de partis, de groupes de réflexion et d'ONG affiliées à des partis politiques.

66. A l'heure de rédaction du présent rapport, ces réformes, couplées à la réforme électorale appliquée au niveau local (voir plus haut), ont permis de renforcer l'opposition dite modérée et, en général, d'améliorer le climat politique du pays. A notre avis, les travaux menés par le groupe interpartis pour préparer la réforme électorale pendant la campagne pour les élections parlementaires, notamment en ce qui concerne le système électoral à adopter, vont être cruciaux pour la consolidation et la normalisation de l'environnement politique démocratique du pays.

3.4. Pluralisme des médias

67. En Géorgie, bien qu'il continue d'être un exemple pour la région, le paysage médiatique a malheureusement aussi connu des développements négatifs. Alors que la législation géorgienne relative aux médias reste l'une des plus libérales, le climat général, notamment s'agissant du pluralisme des médias, s'est détérioré au cours des derniers mois.

68. Dans un rapport publié en novembre 2009, l'organisation Transparency International critiquait le manque de transparence quant à la propriété et au contrôle des médias électroniques, notant aussi que l'organe national de régulation n'était pas perçu comme indépendant et devait être davantage dépolitisé. Par ailleurs, Transparency International exprimait des craintes concernant l'indépendance du service public de radiodiffusion qui, à son avis, semblait davantage au service de l'Etat que du public. De même, dans son rapport de 2009, le Comité pour la protection des journalistes exprimait son inquiétude face au contrôle accru exercé par le gouvernement sur les télédiffuseurs, notamment face à la manipulation et à la politisation des nouvelles télévisées et à l'obstruction faite aux radiodiffuseurs favorables à l'opposition. Dans son indice annuel de la liberté de la presse (*Press Freedom Index*) publié le 20 octobre 2010, la Géorgie est tombée du 81^e au 99^e rang sur 178 pays. De son côté, dans son rapport 2010, Freedom House classe la Géorgie comme «partiellement libre».

69. Toutefois, plusieurs actions positives sont intervenues depuis notre dernier rapport. Durant les élections locales de mai 2010, les observateurs électoraux ont noté une amélioration de l'environnement médiatique, ce que les conclusions d'autres rapports ont confirmé. A cet égard, la couverture équilibrée des élections par le radiodiffuseur public a été soulignée²³ et saluée.

70. Une chaîne parlementaire a vu le jour, qui entend diffuser vingt-quatre heures sur vingt-quatre des informations sur les travaux du parlement et sur les opinions des différentes forces politiques concernant les questions à l'ordre du jour. La politique éditoriale a été élaborée en concertation avec l'opposition, sous l'égide de l'Institut démocratique nationale (IDN), afin de garantir l'objectivité et l'équilibre des informations entre toutes les forces politiques. En outre, un certain nombre d'initiatives législatives ont été prises pour accroître la participation des partis d'opposition aux instances de régulation et de supervision des médias.

71. Au cours des actions de protestation d'avril 2009, quatre membres du conseil d'administration du service public de radiodiffusion démissionnaient en raison, selon eux, de la couverture tendancieuse des événements politiques du moment en faveur des autorités. Les autorités ont alors proposé, dans le cadre des réformes démocratiques annoncées, d'allouer la moitié des sièges du conseil d'administration à l'opposition. Puis, le 23 septembre 2009, le parlement a adopté la décision d'augmenter (de neuf à 15) le nombre des membres du conseil d'administration du radiodiffuseur public, sept sièges devant revenir à des personnes nommées par l'opposition et un à la société civile. Dans leur proposition initiale, les autorités souhaitaient aussi accroître les pouvoirs du conseil d'administration²⁴, mais ce vœu n'a pas été soumis au parlement.

72. Un groupe d'experts indépendants sur les médias et sur la législation des médias a élaboré une série de textes législatifs visant à améliorer l'environnement médiatique du pays. Cet ensemble de mesures, qui aurait remporté une forte adhésion des experts, couvre des questions diverses et importantes telles que la propriété des médias, l'accès aux informations publiques, les droits de diffusion, le conflit d'intérêts et les directives en matière de publicité. Ces textes ont été soumis le 27 octobre 2010 au défenseur public de la Géorgie, qui s'est félicité de leur contenu.

73. En Géorgie, l'environnement médiatique se heurte à un problème persistant: le manque de transparence de la propriété des médias. Le 26 octobre 2010, le président du parlement, M. Davit Bakradze, tout en rappelant que la législation actuelle en matière de médias respectait les normes internationales, a annoncé un projet de loi visant à rendre la propriété des médias totalement transparente. Ainsi, le 12 novembre 2010, le Mouvement national uni a déposé un projet de loi appelé à restreindre la propriété par des compagnies *offshore* à 10 % des actions dans tous les médias détenteurs d'une licence de radiodiffusion géorgienne. Après des consultations approfondies auprès des commissions parlementaires concernées et en réponse aux recommandations de la société civile, il a été décidé d'abolir totalement les possibilités de propriété *offshore* de médias détenteurs d'une licence de radiodiffusion géorgienne. Cette nouvelle loi constitue une amélioration importante et appréciable de l'environnement médiatique. Elle représente un progrès important et opportun dans l'environnement médiatique, mais elle ne résout pas tous les problèmes récemment signalés dans ce secteur, tels ceux mentionnés dans la proposition du groupe d'experts indépendants. A cet égard, les autorités doivent sans tarder s'attaquer aux questions soulevées par le groupe d'experts, notamment – mais pas seulement – en ce qui concerne le droit d'accès à l'information.

74. Si le renforcement de la transparence de la propriété et du contrôle éditorial des médias est, effectivement, essentiel dans une société démocratique, la législation à cet effet ne peut qu'apporter une solution partielle, notamment sur un marché des médias qui se mondialise sans cesse davantage avec une pléthore de holdings *offshore*. Ajoutons à cela la possibilité, tout aussi importante pour le pluralisme de l'environnement médiatique, pour les nouveaux regroupements de pénétrer le marché des médias assez facilement. Il existe un certain nombre d'initiatives en faveur de nouveaux radiodiffuseurs, qui bénéficieraient d'un appui économique suffisant. Toutefois, les autorités n'ont mis à disposition aucune nouvelle fréquence depuis un certain temps. C'est pourquoi nous recommandons à ces dernières d'organiser dans les meilleurs délais un nouvel appel d'offres totalement transparent pour des fréquences de radiodiffusion, afin de diversifier le paysage médiatique et d'en renforcer le pluralisme.

3.5. Autonomie locale

75. La Géorgie a ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale le 8 décembre 2004, en vigueur dans le pays depuis le 1er avril 2005. Depuis lors, les autorités ont mis en place un certain nombre de réformes afin d'aligner la législation nationale sur les dispositions de la charte. Ainsi, une stratégie de décentralisation a été élaborée, avec l'aide du Conseil de l'Europe ainsi que du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'Union européenne. Reste qu'à ce jour cette stratégie n'est pas officiellement adoptée, même si ses clauses semblent orienter les politiques gouvernementales. Nous avons été informés par les autorités de leur intention d'adopter la stratégie dans un avenir très proche.

23. Voir le site www.osce.org/odihr/elections/71280.

24. Les pouvoirs du conseil d'administration consistent uniquement à fixer les priorités générales de la programmation et ont peu d'incidence sur la politique éditoriale.

76. Parmi les changements constitutionnels adoptés le 15 octobre 2010 figurait un chapitre spécial sur l'autonomie locale. Ce chapitre s'est vu nettement renforcé avec l'aide de la Commission de Venise et des experts du Conseil de l'Europe. Il prévoit, entre autres réels progrès, l'indépendance et l'autonomie des pouvoirs locaux, la distinction entre les responsabilités propres et déléguées, et la capacité des représentants des collectivités locales à saisir directement la Cour constitutionnelle. Néanmoins, comme le souligne l'avis de la Commission de Venise, certains secteurs méritent encore d'être approfondis et clarifiés²⁵.

77. La réforme de la loi organique sur l'autonomie locale s'est poursuivie à des fins de mise en conformité avec la charte. Cette réforme est mise en œuvre en étroite coopération avec le Conseil de l'Europe. Malgré une amélioration globale de la loi organique, plusieurs problèmes restent à traiter, notamment en ce qui concerne l'organisation du pouvoir exécutif et du contrôle exercé par l'Etat sur les autorités locales. S'agissant du pouvoir exécutif, le problème est en partie lié au fait qu'il reste aux mains du *Gamgebeli*²⁶ et du *Gamgeoba*²⁷ bien que ni l'un ni l'autre ne soient élus et, par conséquent, tenus de rendre compte aux citoyens de la communauté. En outre, les procédures de nomination de ces personnes sont ambiguës et potentiellement contraires aux dispositions de la charte. De surcroît, le fait que le pouvoir exécutif soit partagé entre trois personnes – le *Gamgebeli*, le *Gamgeoba* et le président du Sakrebulo – nuit à la transparence et à la responsabilisation du système. Ces points allant à l'encontre des dispositions de la charte, il est important qu'ils soient abordés dans un avenir proche.

78. Pour l'heure, seul le maire de Tbilissi est élu au suffrage direct. Les maires des autres municipalités sont élus indirectement par les conseils municipaux. Initialement, les autorités avaient proposé que les maires des autres grandes villes autonomes soient élus au suffrage direct mais cette proposition est restée sans suite. Compte tenu de l'expérience positive de l'élection directe du maire de Tbilissi, les autorités doivent envisager de la généraliser à toutes les municipalités et, en particulier, aux grandes villes autonomes, comme le recommande aussi l'Association nationale des pouvoirs locaux de Géorgie.

79. Alors qu'à l'occasion du dernier scrutin l'opposition a remporté les élections dans bon nombre de conseils municipaux du pays, sa structure est souvent jugée trop faible et mal organisée au plan local, notamment dans les municipalités de moindre importance. Aussi son rôle s'en trouve-t-il diminué au niveau local et au sein des collectivités locales. A cet égard, le renforcement des structures des partis d'opposition à l'échelon local est une priorité. Dans ce contexte, dans son rapport 2009, Freedom House note que, du fait de la domination des conseils municipaux par le parti au pouvoir, le gouvernement central continue d'exercer un contrôle strict sur les conseils municipaux, ce qui est contraire à la logique même de l'autonomie.

80. La base fiscale des collectivités locales est faible et doit être renforcée. Si certaines taxes (l'impôt foncier, par exemple) sont directement levées et perçues par les municipalités, le coût de la perception est souvent supérieur aux revenus générés. De ce fait, la plupart des conseils municipaux reçoivent un financement supplémentaire du budget central, ce qui limite leur indépendance. A cet égard, l'avis de la Commission de Venise sur les amendements constitutionnels recommande que le transfert des ressources financières concernées ne soit pas seulement obligatoire en cas de délégation des compétences, mais aussi en cas de transfert des compétences²⁸. Doivent aussi être révisées les règles appliquées aux budgets locaux et à la formule de péréquation du Code budgétaire, ainsi que le chapitre des impôts locaux du Code fiscal. Sur ces questions, une coopération s'est établie entre les autorités géorgiennes et la Direction des institutions démocratiques du Conseil de l'Europe.

81. Les autorités ont manifesté leur intérêt pour le développement de régions fortes, notamment compte tenu de la faiblesse de certaines municipalités du pays. Aucun décret général n'est actuellement en vigueur pour les régions en Géorgie. Les autorités ont néanmoins commencé à établir un projet de stratégie de développement régional. Plusieurs organisations et instances, dont le Conseil de l'Europe, ont exprimé la crainte d'une possible régionalisation de la Géorgie, étant donné la faiblesse des ressources financières et humaines aux niveaux régional et local. Le développement de régions fortes risquerait de saper celui de l'autonomie locale au plan municipal. Tout en favorisant le principe de régionalisation du pays, les autorités doivent s'assurer que ce processus ne nuit pas au développement d'une réelle autonomie à l'échelon municipal.

25. CLD-AD(2010)028.

26. Responsable de la branche exécutive de l'entité d'autonomie locale.

27. Responsable de l'administration municipale.

28. CLD-AD(2010)028, paragraphes 103-105.

82. En juin 2010, le ministère du Développement régional a adopté une stratégie de développement régional pour 2010-2017 et un plan d'action correspondant devait être adopté fin 2010 ou début 2011. Il est regrettable que, malgré la coopération étroite avec le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'autonomie locale, ces documents stratégiques n'aient pas donné lieu à des consultations.

83. La priorité accordée au développement socio-économique des régions transparaît aussi dans la décision du Parlement géorgien de se diviser entre Tbilissi et Kutaisi, deuxième grande ville de Géorgie, située à l'ouest du pays. Conformément à cette décision, les sessions parlementaires se tiendront à Kutaisi, tandis que les réunions de commission continueront à se dérouler à Tbilissi. Cette délocalisation partielle du parlement entrera normalement en vigueur avec la convocation du nouveau parlement après les élections législatives de 2012.

4. Prééminence du droit

4.1. Indépendance du système judiciaire

84. Le renforcement de l'indépendance du système judiciaire est depuis longtemps une priorité pour les autorités géorgiennes qui ont continué à prendre des mesures et à procéder à des réformes à cet effet au cours de la période concernée.

85. En 2007 et 2008, une série d'amendements ont été apportés à la Constitution dans le but de renforcer l'indépendance du système judiciaire. Le Haut Conseil de la justice, chargé, entre autres, de nommer les juges et de prendre des mesures disciplinaires à leur encontre, a cessé d'être un organe consultatif du Président et est devenu un organe indépendant, majoritairement composé de juges. Le Président et le ministre de la Justice ne sont plus membres du Haut Conseil de justice qui est aujourd'hui présidé par le Président de la Cour suprême. Le Haut Conseil de la justice est composé du Président de la Cour suprême, de huit membres élus par la Conférence des juges, de deux membres désignés par le Président et de trois membres désignés par le parlement. Par ailleurs, le président de la commission des questions juridiques du parlement est membre d'office du conseil. A la suite des amendements constitutionnels apportés dans le cadre de la seconde vague des réformes démocratiques, un des trois membres désignés par le parlement doit provenir d'une faction de l'opposition. Ainsi, conformément aux normes européennes, la majorité des membres du Haut Conseil de la justice sont des juges élus par leurs pairs.

86. Dans un effort supplémentaire pour renforcer l'indépendance des juges, le principe de la nomination à vie des juges a été introduit par les amendements constitutionnels de 2010. Cependant, ces dispositions instituent également une période probatoire «n'excédant pas trois ans»²⁹. Dans son avis sur les récents amendements constitutionnels, la Commission de Venise a souligné qu'en vertu de la Charte européenne sur le statut des juges toute période de procès – s'ils ne peuvent être évités – doit être de courte durée et les critères justifiant la non-confirmation d'une nomination après une période probatoire doivent être clairement définis dans la loi. Par ailleurs, la décision de confirmer ou non une nomination doit être prise par une instance indépendante. Par conséquent, nous proposerions que cette période probatoire soit supprimée, tel que recommandé par la Commission de Venise, ou modifiée pour être pleinement en conformité avec les normes européennes.

87. Tandis que la nomination des juges est une prérogative du Haut Conseil de la justice, tous les juges de la Cour suprême continuent d'être nommés par le parlement sur proposition du Président. Le transfert du droit de nomination des juges de la Cour suprême au Haut Conseil de la justice garantirait davantage leur indépendance³⁰.

88. Le nouveau Code de procédure pénale qui est entré en vigueur le 1er octobre 2010 contient également d'importantes dispositions visant le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Le nouveau code introduit le principe du débat contradictoire dans le système judiciaire ainsi que les procès avec jury pour certaines catégories d'affaires. Ces dispositions, ainsi que d'autres, ont transformé le rôle du juge dans les procès pour en faire un arbitre impartial entre le procureur et la défense. Ces changements contribueront à protéger davantage le corps judiciaire de l'influence indue de tierces parties.

29. Article 86, paragraphe 2, de la Constitution.

30. Voir également CDL-AD(2010)028, paragraphe 87.

89. En février 2010, des amendements ont été adoptés qui interdisent les communications avec les juges sur une affaire en dehors de la présence de la partie adverse et instaurent des sanctions sévères pour toutes violations à cette règle. De plus, le Code pénal a été modifié de sorte à incriminer l'immixtion d'agents de l'Etat dans les activités du corps judiciaire.

90. Cependant, malgré toutes ces réformes et changements législatifs majeurs et tous les efforts déployés par les autorités pour améliorer la perception du public à cet égard, le public a encore le sentiment que l'indépendance du judiciaire est limitée et que ce dernier reste sujet aux pressions de l'exécutif. Il est fondamental aussi bien pour la confiance du public dans l'Etat de droit que pour le fonctionnement de celui-ci que le système judiciaire soit perçu par le public comme impartial et indépendant. Par ailleurs, la pression sur le judiciaire et les limites de l'indépendance du judiciaire continuent d'être une source de préoccupation telle que souligné dans le tout dernier rapport³¹ du défenseur public de la Géorgie et dans le Rapport de 2009 sur les droits de l'homme du Département d'Etat des Etats-Unis. Des réformes supplémentaires sont encore nécessaires à cet égard.

4.2. Code de procédure pénale

91. Dans sa [Résolution 1603 \(2008\)](#) sur le respect des obligations et des engagements de la Géorgie, l'Assemblée exhorte les autorités à «adopter le nouveau Code général de procédure pénale élaboré en collaboration avec le Conseil de l'Europe»³². Ce Code de procédure pénale a été adopté par le parlement à l'automne 2009 et est entré en vigueur le 1er octobre 2010. Il a été élaboré en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe et adopté après un processus de consultation élargie, y compris avec la société civile géorgienne.

92. Un principe clé du nouveau code est l'introduction d'un système de débats contradictoires dans lequel le juge est un arbitre impartial entre le parquet et la défense. De plus, le droit dont jouissait un juge, dans le cadre du précédent code, d'interroger les témoins et de ce fait d'être en charge de l'enquête, a été supprimé. En conséquence, les juges ne jouent plus de rôle dans l'accusation, ou dans la défense, concernant les affaires portées devant le tribunal, ce qui contribue à protéger le pouvoir judiciaire de toute influence indue par des tierces parties.

93. Le nouveau code instaure des procès avec jury, dans un premier temps pour les affaires de meurtre aggravé, ce qui est une innovation. Il est espéré que l'introduction du système de jury renforcera davantage l'indépendance du pouvoir judiciaire.

94. Plusieurs dispositions du nouveau code visent à renforcer le droit à un procès équitable et à une procédure régulière. Le code prévoit des protections contre l'auto-incrimination et exclut la possibilité qu'un prévenu soit déclaré coupable uniquement sur la base de sa propre confession. Par ailleurs, le nouveau code confère l'égalité des droits aussi bien au procureur qu'à la défense en ce qui concerne la collecte et la présentation des preuves devant les tribunaux. De plus, des délais et des périodes de temps stricts sont fixés dans le code pour les procès.

95. Dans leur évaluation globalement positive du projet final du Code de procédure pénale, les experts de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe ont soulevé des questions concernant le système de transaction de la défense avec le ministère public qui fait partie du code ainsi que le rôle de la victime dans la procédure pénale et les délais légaux parfois trop courts. En outre, il a été souligné que, surtout dans un système fondé sur le principe du contradictoire, le rôle de l'avocat de la défense est crucial et qu'en conséquence il est essentiel de disposer d'un système complet d'aide juridictionnelle gratuite pour ceux qui en ont besoin. Nous encourageons les autorités à poursuivre et, le cas échéant, à intensifier les efforts et les mesures qu'elles prennent à cet égard.

4.3. Réforme du ministère public

96. En octobre 2008, le parlement a adopté la loi de la Géorgie sur le ministère public. Par ailleurs, en mars 2009, une série d'amendements constitutionnels ont été adoptés qui ont modifié le statut du ministère public dans le cadre institutionnel de l'Etat géorgien.

31. Rapport du défenseur public de la Géorgie sur «La situation des droits de l'homme et des libertés en Géorgie – 2009 – Deuxième partie» présenté par le Parlement géorgien le 16 juillet 2010.

32. [Résolution 1603 \(2008\)](#), paragraphe 21.3.

97. En 2010, un Conseil public a été créé pour prendre part à la sélection de procureurs et pour superviser l'application de normes éthiques par le ministère public. Par ailleurs, un programme pilote de centres d'aide aux victimes a débuté cette année, et l'initiative «Community prosecution» a été étendue pour couvrir 15 régions.

98. Ces amendements constitutionnels, ainsi que les réformes précédentes, ont entraîné d'une manière générale une réduction des effectifs du ministère public et le renforcement de son efficacité. Les procureurs sont généralement bien payés et les postes dans le service sont sollicités par les avocats. Par conséquent, la question de la corruption dans le ministère public, qui était problématique dans le passé, n'est presque plus à l'ordre du jour.

99. Nous notons avec satisfaction que le ministère public reste une institution puissante mais qu'il ne jouit plus des pouvoirs généraux de supervision, pouvoirs à propos desquels nous avons exprimé des préoccupations dans notre précédent rapport³³.

100. Les changements constitutionnels de 2009 ont transféré la responsabilité du ministère public d'un procureur général indépendant au ministre de la Justice qui, dans le même temps, occupe le poste de procureur général. Cet arrangement est en principe conforme aux normes et standards européens, mais l'existence de mesures de sauvegarde suffisantes est nécessaire pour garantir l'impartialité et la transparence du ministère public et son indépendance par rapport aux intérêts politiques.

101. Dans son avis³⁴ sur les changements constitutionnels de 2009 qui ont affecté le ministère public, la Commission de Venise a noté que la loi sur le ministère public confère au ministre de la Justice des pouvoirs considérables sur le ministère public. Cette situation pourrait être en contradiction avec le principe susmentionné. Tandis que la gestion globale du ministère public est aux mains du procureur en chef, le ministre jouit du pouvoir de nommer ou de licencier chaque procureur, d'approuver les principes de la politique du droit pénal ainsi que d'édicter des actes juridiques normatifs et d'abolir les ordonnances, les instructions et directives illégales.

102. Dans son avis, la Commission de Venise a recommandé que des dispositions supplémentaires soient adoptées dans le but de codifier de façon explicite le fait que le ministre ne devrait pas jouir du pouvoir d'agir dans les affaires individuelles, comme c'est déjà le cas en pratique. De plus, la Commission de Venise a exprimé des préoccupations sur le fait que l'absence de critères juridiques clairs pour le licenciement du procureur général, des procureurs généraux adjoints, des procureurs des républiques autonomes et des procureurs de districts porterait atteinte à leur indépendance. Par ailleurs, l'avis de la Commission de Venise recommande que tous les procureurs doivent avoir la possibilité, expressément prévue par la loi, de faire appel devant un tribunal d'une décision de licenciement prise contre eux. Nous avons été informés par les autorités géorgiennes que le Code de procédure administrative de la Géorgie prévoyait déjà cette possibilité.

103. La loi sur le ministère public donne le pouvoir au ministre de la Justice de conduire lui-même des poursuites contre, entre autres, le Président de la Géorgie, les membres du parlement, les juges, les membres du gouvernement, le défenseur public, les procureurs et les officiers militaires de haut rang. Ces pouvoirs sont une source de préoccupation dans la mesure où le ministre pourrait empêcher ou initier de telles poursuites sur la base de motivations politiques. Nous recommanderions vivement que ces pouvoirs dont jouit le ministre de la Justice soient abolis par des amendements à la loi sur le ministère public.

4.4. Administration de la justice

104. Malgré les nombreuses réformes positives apportées dans le domaine de la justice, la question de l'administration de la justice devient de plus en plus préoccupante et un objet du débat public. Un grand nombre des interlocuteurs que nous avons rencontrés au cours de nos visites, y compris le défenseur public de la Géorgie, ont exprimé des préoccupations à propos de cette question. Les problèmes à ce niveau ont parfois entraîné des inégalités dans l'application de la justice, portant ainsi atteinte au principe du droit à un procès équitable tel que garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les principales difficultés relevées concernant l'administration de la justice sont, entre autres, l'absence ou l'insuffisance de l'argumentation dans les décisions du tribunal, les obstacles aux droits de la défense, l'utilisation de matrices standardisées pour la prise de décisions par les tribunaux, ainsi que les décisions des tribunaux basées sur des preuves insuffisantes ou contradictoires.

33. [Doc. 11502 rev.](#)

34. CDL-AD(2009)017rev.

105. Les problèmes dans l'administration de la justice ont été aggravés car le système judiciaire fait encore la part belle à l'accusation, violant le principe de la présomption d'innocence. En réponse aux allégations selon lesquelles des personnes ont été poursuivies sur la base de preuves inexistantes ou inventées, l'Institut démocratique national a mis en place un projet de suivi des procès pour les affaires dans lesquelles des personnes ont été accusées d'avoir détenu illégalement des armes ou de la drogue, car plusieurs organisations des droits de l'homme ont fait observer qu'il n'était pas certain que ces accusations soient fondées. Tandis que le projet de suivi des procès est toujours en cours, les résultats préliminaires montrent un nombre considérable d'affaires dans lesquelles des personnes sont condamnées uniquement sur la base du témoignage de la police, sans preuves corroboratives. Dans un certain nombre d'affaires, il a été indiqué que le ministère public n'a pas été en mesure de présenter l'arme ou les drogues à la base des accusations. Nous voudrions faire observer que l'Assemblée a exprimé à plusieurs reprises son avis selon lequel les accusations uniquement basées sur des témoignages de la police, sans preuves corroboratives, sont inacceptables, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

106. Le fait que le système de justice en Géorgie avantage encore l'accusation ressort tout aussi clairement des statistiques qui nous ont été communiquées par le Président de la Cour suprême. Selon ces statistiques, le taux de condamnation en Géorgie est de 98 %, dont 75 % sur la base d'accords de transactions pénales. Le pourcentage très élevé des transactions pénales est à notre avis également révélateur du manque de confiance persistant du public dans l'équité du système judiciaire. Dans le même temps, la législation géorgienne permet aux individus de faire appel de leur condamnation et de leur peine, même lorsqu'elles se fondent sur une transaction pénale. Une série de dispositions visant à se prémunir contre toute utilisation abusive de la procédure de transaction pénale a été adoptée dans le nouveau Code de procédure pénale.

107. Nous exhortons les autorités géorgiennes à se pencher sur les problèmes de l'administration de la justice mis à jour dans ce rapport par de nombreuses instances et organisations nationales et internationales, y compris par le défenseur public de la Géorgie. Les problèmes soulignés ici ont une incidence négative sur le droit à un procès équitable et sur la confiance du public dans l'équité et l'indépendance du système de justice. Cela pourrait à son tour porter atteinte aux progrès notables accomplis par les autorités dans le domaine de la réforme judiciaire et du renforcement de l'indépendance du judiciaire.

4.5. Lutte contre la corruption

108. Depuis la révolution des roses, la lutte contre la corruption est considérée comme une réussite de la Géorgie et la corruption de faible niveau a été pratiquement éradiquée. Nous notons, dans le même temps, que les allégations de corruption impliquant des personnes occupant des postes élevés persistent et que beaucoup d'ONG considèrent toujours que la corruption politique est un problème en Géorgie. Il est donc nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour remédier à cette situation.

109. Nous notons avec satisfaction qu'en janvier 2009 le Conseil de lutte contre la corruption, qui comprend des groupes de la société civile, a été établi sous le couvert du ministère de la Justice et s'est vu confier la tâche de mettre à jour et d'élaborer davantage la stratégie du gouvernement de lutte contre la corruption. Si cette stratégie est dans l'ensemble particulièrement appropriée, des interlocuteurs ont fait observer qu'il est nécessaire de déployer des efforts supplémentaires pour en informer le public et pour appliquer ses dispositions dans la pratique.

110. Le dernier rapport de conformité du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) sur la Géorgie a été adopté en mai 2009. Dans son rapport de conformité, le GRECO salue l'adoption de plusieurs initiatives prises au niveau législatif pour mettre en œuvre ses recommandations précédentes. Dans le même rapport, le GRECO note également que les autorités géorgiennes «sont maintenant confrontées à la difficile tâche de garantir l'application énergique dans la pratique de la législation existante».

111. Il convient de noter que les lacunes mentionnées n'impliquent pas nécessairement qu'un climat d'impunité prévaut en Géorgie pour la corruption de haut niveau. Dans certains cas, le procureur général a initié des enquêtes sur des allégations de corruption, y compris celles impliquant des hauts fonctionnaires, et un certain nombre de figures politiques de haut niveau ont été déclarées coupables. Dans le même temps, plusieurs interlocuteurs nous ont indiqué qu'à leur avis ces enquêtes ne sont pas toujours initiées ou conduites de façon cohérente dans les cas d'allégations de corruption de haut niveau.

112. Le 26 octobre 2010, Transparency International a publié son indice de perception sur la corruption. Dans cet indice, basé sur une échelle de 0 (niveau de corruption élevé) à 10 (pas de corruption), la Géorgie occupe la 68e place avec une note de 3,8. Selon Transparency International, il reste plusieurs points à régler à cet égard, tels que la nécessité de procéder à des réformes judiciaires supplémentaires, d'accroître la

protection des droits de propriété, le manque de transparence dans les dépenses publiques, la corruption de haut niveau ainsi que le faible niveau de participation de la société civile dans l'exécution de la politique publique.

113. L'adoption par le parlement, le 27 mars 2009, d'une série d'amendements à la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans la fonction publique constitue un développement positif. Ces amendements, qui ont été formulés en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe, régissent clairement la question des présents reçus par les fonctionnaires à tous les niveaux et offrent une protection aux dénonciateurs. De plus, une nouvelle loi sur la Chambre de contrôle a été adoptée en décembre 2008, qui confère à la chambre le droit de procéder à un audit financier des pouvoirs locaux et des entreprises d'Etat.

114. D'autres amendements à la loi sur la fonction publique ont été proposés qui introduiront un Code de conduite pour la fonction publique basée sur le code modèle tel qu'adopté par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Les autorités géorgiennes nous ont informés que ces amendements avaient été adoptés le 12 juin 2009. De plus, comme nous l'avons déjà indiqué dans le chapitre sur le pluralisme des médias, nous aimerions recommander que les autorités géorgiennes adoptent à présent une loi adéquate sur l'accès du public à l'information. Une telle loi peut jouer un rôle important dans la lutte contre la corruption.

4.6. Exécution des décisions de justice

115. Dans son 7^e rapport sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme³⁵, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire fait observer que les problèmes majeurs en Géorgie dans ce contexte sont liés à l'absence de nouvelles enquêtes sur les mauvais traitements perpétrés par la police et au traitement médical inapproprié dans les prisons.

116. En relation avec l'absence de nouvelles enquêtes dans les cas de mauvais traitements perpétrés par la police, il est souligné que des enquêtes devraient non seulement être lancées, mais être également effectives comme le requiert la Cour. A cet égard, il s'avère souvent que les enquêtes n'incluent pas d'expertise médicale indépendante, d'entretiens avec toutes les parties et qu'il y a un manque de diligence pour ouvrir une affaire. Dans ce contexte, nous notons avec satisfaction que le nouveau Code de procédure pénale permet la réouverture d'affaires sur la base des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.

117. En ce qui concerne le traitement médical inapproprié dans les prisons, le rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme note que des mesures ont été prises par les autorités géorgiennes mais que cette question reste sous la surveillance du Comité des Ministres jusqu'à ce qu'une solution permanente soit trouvée.

5. Droits de l'homme

5.1. Conditions pénitentiaires et brutalité policière

118. Les autorités géorgiennes ont adopté une stratégie de réforme pénitentiaire élaborée et un plan d'action pour améliorer les conditions de vie dans les établissements pénitentiaires. La surpopulation et les conditions de vie en prison continuent d'être un sujet préoccupant malgré les nombreux efforts que les autorités géorgiennes ont faits dans ce domaine. Une nouvelle « mégaprison » a été construite et sera bientôt opérationnelle. Ce nouveau complexe d'établissement pénitentiaire, très grand, a été élaboré avec l'aide de la communauté internationale; il respecte les normes européennes relatives aux prisons. Toutefois, à la suite de l'augmentation continue de la population carcérale, une multitude d'anciennes prisons sont encore utilisées et les conditions d'hygiène et de vie y sont inquiétantes car bien en dessous des normes européennes. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a signalé que la situation dans les vieux bâtiments était considérée comme inhumaine et pouvait mettre des vies en danger. C'est pourquoi une nouvelle stratégie complète visant à assouplir le système pénitentiaire et à pratiquer des libérations conditionnelles est prévue par les autorités pour résoudre ce problème.

119. Si des progrès considérables ont été réalisés à cet égard, il reste que les personnes subissent de mauvais traitements dans les prisons ainsi que lors de leur arrestation. L'ancien défenseur public a signalé que les victimes craignent parfois de se manifester et de déposer une plainte officielle par peur des représailles. La résolution de ce problème devrait être une priorité pour les autorités géorgiennes, pour faire savoir que le climat d'impunité ne saurait être toléré pour ces mauvais traitements pratiqués dans les centres de détention et dans les prisons.

35. [Doc. 12455](#) de l'Assemblée. Pour la Géorgie, voir les paragraphes 181-182.

120. Pour souligner la détermination des autorités de combattre la criminalité, des peines incompressibles très sévères, et, de notre avis, quelque peu excessives, ont été prescrites dans la loi, même pour des délits mineurs. En outre, les peines sont exécutées consécutivement et non pas concurremment comme c'est le cas dans de nombreux autres pays européens. Il s'ensuit que la Géorgie a proportionnellement une des plus nombreuses populations carcérales de la zone du Conseil de l'Europe qui continue à augmenter au rythme de 200 personnes en moyenne par mois. Cet accroissement gêne les efforts du gouvernement pour mettre les conditions de détention dans les prisons aux normes européennes. Les autorités ont essayé de faire face en prenant des mesures de mise en liberté conditionnelle et de remise de peine, mais les travaux de la Commission nationale sur la liberté conditionnelle ont été critiqués, y compris par le défenseur public de la Géorgie, comme étant incohérents et fragmentaires. Un nouveau Code d'emprisonnement est entré en vigueur en octobre 2010, établissant un nouveau système de commissions des libertés conditionnelles. Le projet de code a été établi en tenant compte des normes du Conseil de l'Europe. Nous sommes d'avis qu'il serait important pour le législateur géorgien de revoir les directives relatives aux peines incompressibles, de réfléchir à des peines alternatives pour réduire l'accroissement de la population carcérale et de mettre au point des directives améliorées qui prévoient des remises en liberté anticipées, notamment pour les délits mineurs.

121. Des progrès considérables ont été accomplis avec la réforme de la police qui, d'un strict instrument de force, a été transformée en organisation d'un service sociétal. Un aspect essentiel de la réforme a consisté à rendre les forces de police plus responsables et plus transparentes en allant jusqu'à construire des postes de police entièrement transparents. Il en est résulté une élimination presque totale de la corruption des forces de police.

122. Il reste un sujet d'inquiétude lié aux forces de police, à savoir les enquêtes prolongées et inefficaces dont certaines durent depuis plus de dix ans, sans résultat. Cela peut s'expliquer en partie par les restes de la mentalité soviétique qui veut que la police ne clôtüre pas les affaires non résolues afin de maintenir à un niveau statistiquement élevé le taux de réussite des enquêtes. Toutefois, ces longues enquêtes alimentent des allégations et des craintes d'irrégularités et de manque de volonté de la police d'enquêter sur les affaires politiquement sensibles. A cet égard, il est à noter que ni les assauts contre les manifestants au cours des manifestations de novembre 2007, ni ceux au cours des manifestations d'avril 2009 n'ont donné lieu à des inculpations ou à des enquêtes clôturées. Ces enquêtes prolongées devraient être traitées en priorité par les autorités.

123. L'usage excessif de la force et de la torture par les forces de l'ordre, qui était un problème systémique il y a plusieurs années, a disparu, même s'il est regrettable que quelques cas isolés se produisent encore. L'usage excessif de la force par la police pendant les grandes manifestations reste un problème dont on a eu l'illustration au cours des manifestations du printemps 2009. Si le procureur général a ouvert un certain nombre d'enquêtes à ce sujet, plusieurs ONG dont certaines notoires comme Human Rights Watch prétendent que, dans un certain nombre de cas, des enquêtes n'ont pas été menées systématiquement ou que les condamnations n'ont pas été maintenues. Il convient de remédier à cette situation pour s'assurer qu'elle ne créera pas un sentiment d'impunité parmi les forces de l'ordre.

5.2. Liberté de réunion

124. En réponse aux rassemblements de protestation prolongés et souvent tendus, et aux blocages de route organisés par l'opposition au printemps et au début de l'été 2009, le Parlement géorgien a adopté, en juillet 2009, un ensemble d'amendements à la loi sur les réunions et les manifestations. Ces amendements prévoyaient notamment une interdiction générale de manifester dans un périmètre de 20 mètres à l'entrée d'un nombre considérable de bâtiments publics; l'interdiction de bloquer la circulation; l'interdiction d'appeler au changement forcé de l'ordre constitutionnel ou de l'intégrité territoriale du pays; ainsi que de mettre fin automatiquement aux réunions par les services chargés de l'application de la loi lorsque la loi est violée au cours de la manifestation.

125. Le 14 août 2010, il a été demandé à la Commission de Venise d'évaluer ces amendements. Dans son avis intérimaire³⁶, la Commission de Venise a conclu qu'un certain nombre des nouvelles dispositions pouvaient être excessives et en désaccord avec la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour. Sur la base des recommandations formulées par la Commission de Venise, les autorités géorgiennes ont préparé de nouveaux amendements à la loi. Le 1er mars 2010, ces amendements

36. CDL(2009)152 et CDL(2009)153.

ont été présentées à la Commission de Venise, qui a adopté son avis³⁷ le 13 mars 2010. Nous saluons cette coopération constructive entre les autorités et la Commission de Venise en vue de corriger les imperfections constatées dans les amendements.

126. Les amendements originaux établissaient une interdiction générale de manifester dans un périmètre de 20 mètres à l'entrée d'un grand nombre de bâtiments publics ainsi que l'interdiction de bloquer la circulation au cours d'une manifestation. La Commission de Venise a estimé que cette interdiction générale était excessive et potentiellement disproportionnée, dans la mesure où aucun critère, similaire à ceux mentionnés à l'article 11, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme, n'est indiqué dans la loi sur la base de laquelle le droit à la liberté de réunion pourrait être restreint par les autorités. D'une manière générale, les amendements de mars 2010 prennent effectivement en compte cette préoccupation de la Commission de Venise, bien qu'ils ne lèvent pas totalement la restriction générale pour tous les bâtiments publics³⁸. Cependant, l'interdiction de manifestations pour bloquer la circulation a été récemment retirée de la loi, ce dont on peut se féliciter.

127. Les amendements de juillet 2009 interdisaient les manifestations qui appelaient à «la subversion ou au changement forcé de l'ordre constitutionnel de la Géorgie, au non-respect de l'indépendance ou de l'intégrité territoriale du pays³⁹» ou de faire des appels «qui constituent une propagande de guerre et de la violence et provoquent une confrontation nationale, ethnique, religieuse ou sociale». La Commission de Venise a noté que, conformément aux normes européennes, de tels appels peuvent être une raison légitime d'interdire une manifestation uniquement si les appels visent un renversement violent de l'ordre constitutionnel et si une telle action est imminente. Nous saluons le fait que ces précisions aient été ajoutées par la suite à la loi dans les amendements de mars 2010.

128. Les amendements de 2009 à la loi sur les manifestations prévoient qu'il soit mis fin immédiatement à une manifestation dès lors que la loi sur les manifestations est violée. La loi récemment modifiée prévoit à présent une période – bien que très courte – pendant laquelle les organisateurs peuvent mettre fin aux violations de la loi avant qu'il ne soit mis fin à la manifestation. Ces dispositions ne laissent cependant pas une latitude suffisante pour décider quand il devrait être mis fin à une manifestation. Ces dispositions révisées, si elles constituent un progrès par rapport aux amendements originaux, pourraient avoir pour effet de continuer à restreindre d'une manière excessive la liberté de réunion. Nous encourageons les autorités à poursuivre leur coopération constructive avec la Commission de Venise sur cette question, ainsi que sur d'autres questions pendantes, mentionnées dans son avis.

5.3. Minorités nationales

129. La Géorgie est un Etat multiethnique dont plus de 16 % de la population⁴⁰ appartient à une minorité ethnique. Les groupes de minorités ethniques les plus importants sont les Arméniens, les Azéris, les Russes, les Abkhazes et les Ossètes. Le pays étant le plus multiethnique du Caucase, les relations avec les minorités et la mise en œuvre d'une politique cohérente en ce qui concerne les questions de minorités sont des priorités importantes pour les autorités actuelles.

130. Les relations avec les minorités nationales et l'intégration de ces dernières dans la société géorgienne ont été une priorité pour le gouvernement actuel. Malgré les nombreuses mesures positives prises par les autorités en vue de faciliter l'intégration des minorités nationales dans la société géorgienne, il reste encore un certain nombre de mesures à prendre, en vue notamment:

- d'améliorer plus avant la participation des minorités nationales à la vie publique;
- d'améliorer plus avant le système d'enseignement des langues pour les minorités nationales, y compris l'enseignement des langues minoritaires et du géorgien en tant que deuxième langue;
- de renforcer les mesures contre l'intolérance religieuse et de mettre en place un cadre juridique approprié pour les religions minoritaires.

37. CDL(2010)025.

38. Les restrictions générales sont maintenues dans un périmètre de 20 mètres des tribunaux, du bureau du procureur, des postes de police, des centres de détention, des gares, des aéroports et des ports.

39. Article 4, paragraphe 2.

40. Selon le recensement de 2002.

131. La question des minorités nationales est sensible, particulièrement à la lumière de la guerre de 2008 contre la Russie. Cela dit, s'il y a eu des conséquences négatives à la fois sur ces questions et sur les progrès qui auraient pu être accomplis à ce propos, les autorités ont continué à mettre en œuvre des mesures de vaste portée en vue d'améliorer la situation des minorités nationales en Géorgie.

132. Selon la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), les minorités nationales sont confrontées au racisme en Géorgie, ce qui souligne la nécessité d'efforts permanents à cet égard. Le rapport de l'ECRI note également les allégations selon lesquelles les conflits qui ont eu lieu en août 2008 en Ossétie du Sud et en Abkhazie ont donné lieu à certains discours racistes à l'encontre des Russes, des Ossètes du Sud et des Abkhazes, discours encore exacerbés par la propagande. D'une manière générale, on observe chez les minorités une méconnaissance des dispositions législatives existantes contre les discours et les actes racistes. Cela pourrait expliquer en partie la méfiance générale dont les personnes appartenant à des minorités nationales font preuve à l'égard du système judiciaire.

133. Environ 1 500 Roms vivent en Géorgie, qui souffriraient de marginalisation, de discrimination et de pauvreté. Certains d'entre eux ne possèdent pas de papiers d'identité, ce qui les empêche d'accéder pleinement aux soins de santé et aux autres services fournis par l'Etat. Le gouvernement s'est efforcé de lutter contre la discrimination à l'encontre des Roms en proposant une formation aux forces de police, mais d'autres mesures sont nécessaires pour empêcher que la population rom ne soit davantage marginalisée.

134. Le 22 décembre 2005, la Géorgie a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Le comité consultatif, qui assure le suivi de la mise en œuvre de la charte dans les Etats signataires, a adopté son premier avis le 19 mars 2009⁴¹. Depuis lors, on a observé un certain nombre de développements positifs tels que l'adoption, en avril 2009, du Plan national pour la tolérance et l'intégration, qui prévoit un cadre pour les politiques relatives aux minorités. De plus, une commission interorganismes sur les questions de minorités (présidée par le ministère de la Réintégration) a été mise en place en vue d'apporter son soutien en matière de coordination des politiques sur les minorités nationales. La commission est chargée de la mise en œuvre du Plan national pour la tolérance et l'intégration.

135. Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, la Géorgie s'est, entre autres, engagée à signer la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires dans un délai d'un an. Plus de dix ans se sont écoulés depuis, et la Géorgie n'a pas encore satisfait à cet engagement. Selon les autorités, cela est dû au fait que cette question est extrêmement sensible ainsi qu'à la crainte qu'un débat sur les langues minoritaires puisse être facteur de tensions interethniques et d'instabilité. Toutefois, nous estimons qu'il existe en Géorgie bon nombre de questions pendantes que la Charte pourrait contribuer à résoudre si elle était signée, y compris celles qui touchent à l'intégration des Arméniens, des Azéris et des autres minorités nationales dans la sphère publique. Par conséquent, nous invitons instamment les autorités à s'acquitter sans plus tarder de cet engagement auquel elles ont souscrit lors de leur adhésion.

136. Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, la Géorgie s'est engagée à adopter une loi générale sur les minorités. Elle n'a pas encore respecté cet engagement. Les autorités ont indiqué qu'elles préféreraient aborder les questions de minorités dans les différentes lois portant sur des questions qui revêtent une importance pour le statut et la protection des minorités au lieu d'adopter une loi spécifique unique sur les minorités. Les raisons sont semblables à celles qui avaient été avancées pour justifier leur réticence à signer la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. En même temps, les autorités géorgiennes se sont engagées à veiller à ce que les dispositions des lois pertinentes soient conformes aux normes européennes, et surtout à la charte.

137. Nous avons consulté à ce propos le secrétariat du comité consultatif sur la convention-cadre. De l'avis de ce dernier, la base pour évaluer le respect par les pays des dispositions de la charte devrait être le cadre juridique combiné. La question de savoir si ce cadre est contenu dans une ou plusieurs lois spécifiques n'a pas d'importance. Dans cette situation, nous sommes d'avis que la Géorgie pourrait être considérée comme ayant satisfait à l'engagement contracté lors de son adhésion d'adopter une loi sur les minorités, même si les dispositions sont contenues dans plusieurs lois spécialisées. Toutefois, cela pourrait uniquement être le cas si, dans son prochain rapport prévu pour 2012, le comité consultatif estimait que le cadre juridique pour la protection des minorités nationales est adéquat et conforme aux normes européennes, y compris la convention-cadre. Dans l'intervalle, nous invitons instamment les autorités géorgiennes à continuer de s'occuper des questions soulevées dans le dernier rapport du comité consultatif.

41. Voir le site www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Georgia_en.pdf.

138. La question de la tolérance religieuse et de la situation et du statut des autres religions en Géorgie est un sujet important et toujours un point de préoccupation. L'Eglise orthodoxe géorgienne est la principale religion du pays. Elle est protégée à la fois en tant qu'Eglise et qu'entité publique. Les autres communautés religieuses peuvent uniquement se faire enregistrer en tant qu'organisations non gouvernementales ou associations privées à but non lucratif. C'est pourquoi elles ne peuvent bénéficier des mêmes conditions en ce qui concerne l'exercice de leurs activités religieuses. L'absence d'un statut juridique approprié – qui n'est pas satisfaisante – a engendré un certain nombre de problèmes, y compris en ce qui concerne les droits de propriété. Nous en appelons aux autorités géorgiennes pour qu'elles adoptent une loi spécifique sur la religion qui donnerait un statut juridique approprié et qui accorderait protection aux croyances autres que l'Eglise orthodoxe géorgienne.

139. Il demeure un bon nombre de questions pendantes en ce qui concerne la restitution des propriétés religieuses historiques confisquées durant l'ère soviétique. Les édifices religieux revendiqués par l'Eglise orthodoxe géorgienne ont, d'une manière générale, été restitués ou sont en train de l'être. Le processus de restitution est toutefois retardé pour d'autres communautés religieuses. Cette question ne concerne pas uniquement les églises arméniennes, dont la situation a été traitée de façon plus approfondie, puisque d'autres communautés religieuses, dont l'Eglise catholique romaine, l'Eglise évangéliste luthérienne et la communauté juive, se sont plaintes de problèmes identiques.

140. Les Témoins de Jéhovah peuvent se faire enregistrer en tant que tels⁴² depuis décembre 2008 et ne rencontrent aucun problème juridique pour importer de la documentation ou mener leurs activités. Cependant, il y a toujours des préjugés dans la société, et des actes de violence, notamment de vandalisme de leurs lieux de culte, continuent d'être commis. Il semblerait que ces actes déplorables ne fassent pas l'objet d'enquêtes et de poursuites menées avec diligence par les forces de police et le ministère public. En outre, les Témoins de Jéhovah disent rencontrer des difficultés pour louer des locaux pour leurs lieux de culte, particulièrement à Tbilissi, et des obstacles pour la construction de leurs lieux de culte.

141. Si les autorités s'efforcent d'assurer un cadre juridique adéquat pour les personnes lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres (LGBT) et que la discrimination, notamment sur le lieu de travail, fondée sur l'orientation sexuelle, est interdite, les couples composés de personnes de même sexe ne bénéficient toujours pas du même niveau de protection que les couples de sexe opposé. En même temps, les personnes LGBT continuent d'être en butte aux préjugés et à l'intolérance dans le contexte de la société généralement conservatrice qu'est la Géorgie. Les discours ouvertement homophobes, sans réaction juridique ou politique, par certains acteurs de la société civile et politique, par exemple par le Mouvement populaire orthodoxe créé juste avant les élections municipales de mai, sont une source de préoccupation. En déclarant que les discours de haine ne sont pas acceptables, ce dont on peut se féliciter, le Conseil d'éthique des médias a considéré qu'un journaliste avait violé la Charte du journalisme en ne répondant pas de façon adéquate à des remarques homophobes prononcées par le dirigeant du Mouvement populaire orthodoxe lors d'un débat télévisé. Il est regrettable que la police intervienne avec réticence, selon les informations disponibles, contre les discours de haine et d'autres actes commis à l'encontre des personnes LGBT. Toujours selon les informations obtenues, il est rare que les auteurs de ces actes soient poursuivis en justice au pénal.

5.4. Rapatriement de la population meskhète

142. Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, la Géorgie s'était engagée à rapatrier la population meskhète avant la fin 2011. En 2007, la Géorgie a adopté tardivement une loi sur le rapatriement des personnes expulsées de Géorgie dans les années 1940 par l'ancienne Union soviétique. La loi a permis de lancer le processus de rapatriement en énonçant les conditions dans lesquelles les Meskhètes pourraient formuler une demande de rapatriement.

143. Une série de réunions de coordination ont été tenues avec des représentants des organisations internationales concernées par le processus de rapatriement (Union européenne, OSCE, haut-commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Organisation internationale pour les migrations, European Centre for Minority Issues et Conseil de l'Europe) en réponse à des préoccupations relatives à la manière dont ce processus a été géré. La réunion la plus récente a eu lieu en mars 2010 à Tbilissi. Au cours de cette réunion, les autorités géorgiennes ont contracté des engagements pour se pencher sur un certain nombre de préoccupations pressantes.

42. Depuis 2003, ils étaient enregistrés en tant que filiale de la Société de la Tour de garde.

144. A l'origine, les demandes de rapatriement devaient être déposées jusqu'au 1er janvier 2009, ce qui donnait aux gens très peu de temps pour remplir les formulaires et constituer leur dossier, et ce d'autant que les formulaires n'étaient pas disponibles avant la fin 2008. Le délai a été prolongé deux fois jusqu'à ce qu'un délai définitif pour le dépôt des dossiers ait été fixé au 1er janvier 2010. Les candidats ayant présenté des dossiers comprenant des erreurs se sont vu accorder une prorogation de quatre mois en vue de les corriger. Les autorités ont exclu publiquement toute nouvelle prolongation de ce délai pour déposer les demandes après ces dates.

145. D'après les données que nous ont transmises les autorités géorgiennes, 5 806 demandes avaient été reçues au 1er janvier 2010, dont la majorité provenait d'Azerbaïdjan. Un total de 64 demandes a été enregistré en provenance de la Fédération de Russie. Ce nombre est bien moins élevé que ce qu'escomptaient les organisations meskhètes. Toutefois, selon les organisations meskhètes, 2 000 formulaires auraient été envoyés en russe. Cela pourrait poser un problème car, conformément à la loi, toutes les demandes devaient être présentées en géorgien ou en anglais. Or, en vertu des changements apportés à la législation, tous les documents justificatifs peuvent être fournis dans les langues dans lesquelles ils sont disponibles. Les autorités géorgiennes ont indiqué qu'aucune demande n'a été refusée au motif de la langue dans laquelle ces documents ont été soumis.

146. Les premières décisions relatives au rapatriement devraient être prises fin 2011. Les autorités examinent la possibilité de donner leurs réponses plus tôt, mais ne souhaitent pas s'engager sur ce point. Certains problèmes se posent en ce qui concerne le processus de rapatriement actuel en faveur de ceux qui ont reçu une réponse favorable. La loi ne contient actuellement aucune disposition en vue d'une stratégie de préparation et de soutien au processus de réintégration ou d'une assistance financière de la part de l'Etat. Les autorités géorgiennes ont indiqué qu'elles mettraient au point une telle stratégie une fois qu'elles sauraient combien de personnes rapatrier, mais aucun plan concret n'est attendu avant 2011.

147. La population meskhète avait, à l'origine, été expulsée de la région du Samtskhe, peuplée aujourd'hui principalement de personnes d'origine arménienne. Cette communauté est très hostile à l'idée d'un rapatriement et il s'agit là d'un problème auquel il convient de s'attaquer. Le gouvernement a examiné la possibilité de lancer, si possible avec le soutien de la communauté internationale, une campagne de sensibilisation à l'intention à la fois des futurs rapatriés et de la population géorgienne en vue d'éviter d'éventuels malentendus et d'éventuelles tensions.

148. Certains craignaient que les personnes ayant décidé de retourner en Géorgie ne deviennent des apatrides. En réponse, le Gouvernement géorgien a adopté, en mars 2010, un décret sur l'octroi, aux personnes bénéficiant du statut de rapatrié, de la citoyenneté géorgienne par le biais d'une procédure simplifiée, ce qui exclut le risque d'apatridie.

149. Les organisations meskhètes nous ont indiqué que le nombre de demandes reçues par les autorités géorgiennes ne représente qu'un petit pourcentage du nombre de Meskhètes souhaitant retourner en Géorgie. Selon elles, les raisons de ce petit nombre de demandes sont notamment dues au fait que cette population connaît mal le processus de demande et les exigences administratives qui sont difficiles à satisfaire. En outre, ces organisations nous ont informés de ce que les Meskhètes qui tentent d'immigrer en Géorgie sans passer par la procédure de demande de rapatriement se heurtent à un plus grand nombre d'obstacles que les immigrants non meskhètes des mêmes pays.

150. La volonté des autorités géorgiennes de résoudre la question meskhète conformément aux engagements qu'elles ont contractés à l'égard du Conseil de l'Europe doit être saluée. A cet égard, nous aimerions encourager les autorités géorgiennes à mettre au point sans délai une stratégie de rapatriement et de réintégration. De plus, nous encourageons les autorités à faire preuve d'un maximum de souplesse en ce qui concerne les formalités en vue d'éviter que des demandes ne soient rejetées uniquement pour des raisons techniques. En outre, nous aimerions proposer aux autorités géorgiennes de procéder à une évaluation appropriée, une fois que le processus de rapatriement aura été finalisé, pour voir si elles ont réussi à contacter tous les Meskhètes et les autres personnes expulsées éligibles pour le rapatriement et souhaitant retourner en Géorgie.

5.5. Défenseur public

151. Le rôle et les activités de l'institution du défenseur public – le médiateur – sont devenus de plus en plus importants et visibles en Géorgie. En septembre 2009, il a été mis fin au mandat du défenseur public précédent, Sozar Subari, qui avait parfois des relations tendues avec les autorités. Il a été remplacé par George Tugushi, qui est membre du Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

152. Le 16 juillet 2009, le parlement a adopté des amendements à la loi sur le défenseur public, afin de prendre en compte le fait que cette institution a été désignée en tant que mécanisme national de prévention dans le cadre du Protocole facultatif des Nations Unies se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels. Ces modifications apportées à la loi sur le défenseur public ont renforcé les droits et responsabilités de cette institution qui est désormais chargée également de surveiller les conditions dans les établissements pénitentiaires et d'autres centres de détention.

5.6. Allégations de détentions à motivation politique

153. De plus en plus d'allégations, pour la plupart formulées par les partis d'opposition et un certain nombre d'ONG, font état d'enquêtes pénales à motivation politique, visant certaines figures de l'opposition et des représentants de la société civile critiques du gouvernement, ainsi que leurs familles, et de pressions et motivations politiques influençant les accusations et les condamnations. D'où l'affirmation qu'il existe bien des prisonniers politiques en Géorgie.

154. Si nous ne pouvons faire de commentaires sur le fond des affaires individuelles et estimons qu'un jugement au sujet de ces allégations de violations des droits de l'homme est avant tout une prérogative de la Cour européenne des droits de l'homme, nous relevons que les allégations laissant entrevoir l'existence de prisonniers politiques sont de plus en plus utilisées en tant que stratégie politique par les partis politiques dans plusieurs pays.

155. Par ailleurs, nous avons déjà souligné nos préoccupations concernant les problèmes relatifs à l'administration de la justice en Géorgie qui, selon nous, sont liés. La limite entre justice inégale et justice sélective est floue. Les problèmes en ce qui concerne l'administration de la justice peuvent aisément donner une certaine crédibilité, particulièrement dans l'environnement politique chargé qui existe actuellement, aux allégations selon lesquelles les motivations politiques peuvent influencer l'application de la justice en Géorgie. C'est pourquoi nous appelons les autorités à régler les problèmes d'administration de la justice qui concourent à ces allégations et, en même temps, à mener des enquêtes exhaustives et, au besoin, à remédier aux erreurs judiciaires présumées.

5.7. Questions relatives aux droits de l'homme qui sont des conséquences de la guerre de 2008

156. Les conséquences de la guerre font formellement l'objet d'un mandat séparé et, pour cette raison, n'entrent pas dans le cadre de ce rapport. Mais il serait impossible que ce rapport occulte les sujets d'inquiétude concernant les droits de l'homme, engendrés par la guerre et l'occupation, et, ultérieurement, par la reconnaissance de l'indépendance, des régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie.

157. Comme l'indiquent plusieurs rapports et résolutions de l'Assemblée sur la guerre entre la Russie et la Géorgie, et comme l'affirme le rapport de la Mission d'enquête internationale indépendante sur le conflit en Géorgie, des violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire ont été commises des deux côtés pendant la guerre. En outre, des violations, y compris le nettoyage ethnique, ont continué dans les zones *de facto* sous contrôle russe dans les semaines qui ont suivi la guerre. Conformément au droit international, il appartient à chacun des Etats de mener des enquêtes et d'engager des poursuites pour violation des droits de l'homme et du droit international humanitaire, présumée commise par des personnes relevant de sa juridiction. L'enquête engagée par le bureau du procureur de la Géorgie sur les violations commises par toutes les parties pendant et après le conflit semble piétiner au motif que les services d'enquête n'ont pas accès à l'ancienne région du conflit. Nous regrettons profondément cette absence d'enquête et il nous est difficile d'accepter que des violations des droits de l'homme d'une telle gravité restent impunies.

158. Le droit de la liberté de circulation est violé à grande échelle depuis l'occupation des deux régions séparatistes. Des deux côtés de la frontière administrative, le passage par les civils est devenu presque impossible dans la plupart des endroits et il est devenu de plus en plus difficile dans la région d'Akhalgori⁴³, depuis que les gardes-frontière du Service fédéral de sécurité (FSB) ont pris le contrôle de la frontière administrative des régions séparatistes.

43. Initialement, le passage de la frontière était possible sans trop de difficultés dans le district d'Akhalgori, région peuplée majoritairement de Géorgiens qui était entièrement sous le contrôle de Tbilissi avant la guerre et qui n'a été occupée qu'après la signature du cessez-le-feu en août 2008.

159. Le droit des personnes déplacées à l'intérieur (PDI) à être rapatriées à la suite du conflit de 2008, ainsi que des conflits antérieurs des années 1990, continue d'être violé. Dans son dernier rapport sur les «questions des droits de l'homme après le conflit armé d'août 2008 en Géorgie»⁴⁴, le Commissaire aux droits de l'homme, M. Thomas Hammarberg, a exprimé son profond regret que les autorités de fait d'Ossétie du Sud, malgré leurs promesses, aient clairement interdit le rapatriement des PDI géorgiennes dans leurs lieux de résidence dans les régions qui sont sous leur contrôle de fait. De la même façon, comme mentionné dans le [Doc. 12012](#), les autorités *de facto* abkhazes ont indiqué qu'elles permettraient le rapatriement des PDI dans le district de Gali, mais pas au-delà de cette zone.

160. Au total, environ 22 000 PDI à la suite du conflit de 2008 ne peuvent pas retourner sur leur lieu de résidence. On compte également environ 230 000 PDI à la suite des précédents conflits qui ont eu lieu au début des années 1990. Les autorités géorgiennes ont fait d'importants efforts ces dernières années pour soulager la situation critique de ces PDI et pour améliorer leurs conditions de vie en général, en particulier leur hébergement. Cela impliquera nécessairement la réinstallation d'un certain nombre d'entre elles, notamment de celles qui vivent actuellement dans des centres collectifs. Toutefois, les modalités de cette réinstallation sont un sujet de préoccupation. Entre le 26 juillet et le 16 août 2010, plus de 5 000 PDI ont été chassées de leur lieu de résidence temporaire dans des conditions qui, selon les organisations internationales et selon le défenseur public géorgien, ne respectaient ni les normes internationales, ni le droit géorgien. Ce n'est qu'après l'intervention répétée de ces acteurs que les évictions ont été interrompues à la fin d'août 2010. Nous appelons les autorités géorgiennes à veiller à ce que toute réinstallation des PDI se fasse dans le plein respect des normes internationales et du droit géorgien, et que les recommandations du HCR et du défenseur public géorgien soient pleinement prises en compte à cet égard.

6. Conclusions

161. Malgré les conséquences de la guerre d'août 2008 contre la Russie et de l'impasse politique qui a empoisonné le climat politique au cours d'une grande partie de la période couverte par ce rapport, les autorités géorgiennes ont fait de grands efforts et réalisé des progrès considérables pour honorer leurs obligations et leurs engagements envers le Conseil de l'Europe.

162. La Géorgie doit encore s'acquitter de certains des engagements formels auxquels elle a souscrit au moment de son adhésion. En outre, il reste des motifs d'inquiétude concernant l'indépendance de l'appareil judiciaire et de l'administration efficace et équitable de la justice. Malgré les progrès considérables enregistrés dans le domaine du renforcement des institutions démocratiques, d'autres réformes démocratiques pour résoudre le climat politique très tendu restent nécessaires et la solidité du système démocratique doit encore être confirmée dans les élections législatives et présidentielles à venir. C'est pourquoi nous recommandons à l'Assemblée de poursuivre la procédure de suivi de la Géorgie.

44. CommDH(2010)40.

Annexe – Géorgie : Traités signés et ratifiés ou ayant fait l'objet d'une adhésion au 17 mars 2011

No	Titre			Ouverture du traité	Entrée en vigueur	E.	N.	U.
1	Statut du Conseil de l'Europe			05/05/1949	03/08/1949			
		Ratification ou adhésion: 27/4/1999	Entré en vigueur: 27/4/1999					
2	Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe			02/09/1949	10/09/1952			
		Ratification ou adhésion: 25/5/2000	Entré en vigueur: 25/5/2000					
5	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales			04/11/1950	03/09/1953			X
	Signature: 27/4/1999	Ratification ou adhésion: 20/5/1999	Entré en vigueur: 20/5/1999					
9	Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales			20/03/1952	18/05/1954			
	Signature: 17/6/1999	Ratification ou adhésion: 7/6/2002	Entré en vigueur: 7/6/2002					
10	Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe			06/11/1952	11/07/1956			
		Ratification ou adhésion: 25/5/2000	Entré en vigueur: 25/5/2000					
18	Convention culturelle européenne			19/12/1954	05/05/1955	X		
		Ratification ou adhésion: 25/4/1997	Entré en vigueur: 25/4/1997					
24	Convention européenne d'extradition			13/12/1957	18/04/1960	X	X	
	Signature: 22/3/2000	Ratification ou adhésion: 15/6/2001	Entré en vigueur: 13/9/2001					
28	Troisième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe			06/03/1959	15/03/1963			
		Ratification ou adhésion: 25/3/2008	Entré en vigueur: 25/3/2008					
30	Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale			20/04/1959	12/06/1962	X	X	
	Signature: 27/4/1999	Ratification ou adhésion: 13/10/1999	Entré en vigueur: 11/1/2000					
44	Protocole no. 2 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, attribuant à la Cour européenne des droits de l'homme la compétence de donner des avis consultatifs			06/05/1963	21/09/1970			
	Signature: 27/4/1999	Ratification ou adhésion: 20/5/1999	Entré en vigueur: 20/5/1999					
45	Protocole no 3 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, modifiant les articles 29, 30 et 34 de la Convention			06/05/1963	21/09/1970			
	Signature: 27/4/1999	Ratification ou adhésion: 20/5/1999	Entré en vigueur: 20/5/1999					
46	Protocole no 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, reconnaissant certains droits et libertés autres que ceux figurant déjà dans la Convention et dans le premier Protocole additionnel à la Convention			16/09/1963	02/05/1968			
	Signature: 17/6/1999	Ratification ou adhésion: 13/4/2000	Entré en vigueur: 13/4/2000					
55	Protocole no 5 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, modifiant les articles 22 et 40 de la Convention			20/01/1966	20/12/1971			
	Signature: 27/4/1999	Ratification ou adhésion: 20/5/1999	Entré en vigueur: 20/5/1999					
61	Convention européenne sur les fonctions consulaires			11/12/1967	09/06/2011	X		

	Signature: 25/6/2010	Ratification ou adhésion: 8/3/2011	Entré en vigueur: 9/6/2011					
62	Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger			07/06/1968	17/12/1969	X	X	
		Ratification ou adhésion: 18/3/1999	Entré en vigueur: 19/6/1999					
70	Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs			28/05/1970	26/07/1974	X	X	
	Signature: 8/6/2000	Ratification ou adhésion: 25/3/2002	Entré en vigueur: 26/6/2002					
85	Convention européenne sur le statut juridique des enfants nés hors mariage			15/10/1975	11/08/1978	X	X	
	Signature: 7/11/2001	Ratification ou adhésion: 30/4/2002	Entré en vigueur: 31/7/2002					
86	Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition			15/10/1975	20/08/1979	X	X	
	Signature: 22/3/2000	Ratification ou adhésion: 15/6/2001	Entré en vigueur: 13/9/2001					
90	Convention européenne pour la répression du terrorisme			27/01/1977	04/08/1978			
	Signature: 11/5/2000	Ratification ou adhésion: 14/12/2000	Entré en vigueur: 15/3/2001					
92	Accord européen sur la transmission des demandes d'assistance judiciaire			27/01/1977	28/02/1977	X	X	
	Signature: 20/3/2006	Ratification ou adhésion: 17/7/2006	Entré en vigueur: 18/8/2006					
97	Protocole additionnel à la Convention européenne dans le domaine de l'information sur le droit étranger			15/03/1978	31/08/1979	X	X	
	Signature: 4/11/1999	Ratification ou adhésion: 20/6/2000	Entré en vigueur: 21/9/2000					
98	Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'extradition			17/03/1978	05/06/1983	X	X	
	Signature: 22/3/2000	Ratification ou adhésion: 15/6/2001	Entré en vigueur: 13/9/2001					
99	Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale			17/03/1978	12/04/1982	X	X	
	Signature: 7/11/2001	Ratification ou adhésion: 22/5/2003	Entré en vigueur: 20/8/2003					
104	Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe			19/09/1979	01/06/1982	X	X	X
	Signature: 18/5/2009	Ratification ou adhésion: 19/11/2009	Entré en vigueur: 1/3/2010					
106	Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales			21/05/1980	22/12/1981	X		
	Signature: 25/10/2005	Ratification ou adhésion: 24/7/2006	Entré en vigueur: 25/10/2006					
108	Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel			28/01/1981	01/10/1985	X	X	
	Signature: 21/11/2001	Ratification ou adhésion: 14/12/2005	Entré en vigueur: 1/4/2006					
112	Convention sur le transfèrement des personnes condamnées			21/03/1983	01/07/1985	X	X	
		Ratification ou adhésion: 21/10/1997	Entré en vigueur: 1/2/1998					
114	Protocole no 6 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales concernant l'abolition de la peine de mort			28/04/1983	01/03/1985			
	Signature: 17/6/1999	Ratification ou adhésion: 13/4/2000	Entré en vigueur: 1/5/2000					
117	Protocole no 7 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales			22/11/1984	01/11/1988			

	Signature: 17/6/1999	Ratification ou adhésion: 13/4/2000	Entré en vigueur: 1/7/2000					
118	Protocole no 8 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales			19/03/1985	01/01/1990			
	Signature: 27/4/1999	Ratification ou adhésion: 20/5/1999	Entré en vigueur: 20/5/1999					
121	Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe			03/10/1985	01/12/1987	X	X	X
	Signature: 17/9/1999	Ratification ou adhésion: 13/4/2000	Entré en vigueur: 1/8/2000					
122	Charte européenne de l'autonomie locale			15/10/1985	01/09/1988			
	Signature: 29/5/2002	Ratification ou adhésion: 8/12/2004	Entré en vigueur: 1/4/2005					
126	Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants			26/11/1987	01/02/1989	X	X	
	Signature: 16/2/2000	Ratification ou adhésion: 20/6/2000	Entré en vigueur: 1/10/2000					
127	Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale			25/01/1988	01/04/1995	X	X	
	Signature: 12/10/2010	Ratification ou adhésion: 28/2/2011	Entré en vigueur: 1/6/2011					
135	Convention contre le dopage			16/11/1989	01/03/1990	X	X	
	Signature: 2/7/2001	Ratification ou adhésion: 22/5/2003	Entré en vigueur: 1/7/2003					
141	Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime			08/11/1990	01/09/1993	X	X	
	Signature: 30/4/2002	Ratification ou adhésion: 13/5/2004	Entré en vigueur: 1/9/2004					
143	Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée)			16/01/1992	25/05/1995	X	X	X
	Signature: 17/9/1999	Ratification ou adhésion: 13/4/2000	Entré en vigueur: 14/10/2000					
147	Convention européenne sur la coproduction cinématographique			02/10/1992	01/04/1994	X		X
	Signature: 21/11/2001	Ratification ou adhésion: 15/10/2002	Entré en vigueur: 1/2/2003					
151	Protocole no 1 à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants			04/11/1993	01/03/2002			
	Signature: 16/2/2000	Ratification ou adhésion: 20/6/2000	Entré en vigueur: 1/3/2002					
152	Protocole no 2 à la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants			04/11/1993	01/03/2002			
	Signature: 16/2/2000	Ratification ou adhésion: 20/6/2000	Entré en vigueur: 1/3/2002					
155	Protocole no 11 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention			11/05/1994	01/11/1998			
	Signature: 27/4/1999	Ratification ou adhésion: 20/5/1999	Entré en vigueur: 20/5/1999					
157	Convention-cadre pour la protection des minorités nationales			01/02/1995	01/02/1998	X	X	
	Signature: 21/1/2000	Ratification ou adhésion: 22/12/2005	Entré en vigueur: 1/4/2006					
161	Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme			05/03/1996	01/01/1999			
	Signature: 10/5/2001	Ratification ou adhésion: 10/5/2001	Entré en vigueur: 1/7/2001					
162	Sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe			05/03/1996	01/11/1998			

	Signature: 25/5/2000	Ratification ou adhésion: 20/6/2000	Entré en vigueur: 21/7/2000					
163	Charte sociale européenne (révisée)			03/05/1996	01/07/1999			
	Signature: 30/6/2000	Ratification ou adhésion: 22/8/2005	Entré en vigueur: 1/10/2005					
164	Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine: Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine			04/04/1997	01/12/1999	X	X	X
	Signature: 11/5/2000	Ratification ou adhésion: 22/11/2000	Entré en vigueur: 1/3/2001					
165	Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne			11/04/1997	01/02/1999	X	X	X
	Signature: 11/4/1997	Ratification ou adhésion: 13/10/1999	Entré en vigueur: 1/12/1999					
167	Protocole additionnel à la Convention sur le transfèrement des personnes condamnées			18/12/1997	01/06/2000	X	X	
	Signature: 17/9/1999	Ratification ou adhésion: 13/4/2000	Entré en vigueur: 1/8/2000					
168	Protocole additionnel à la Convention pour la protection des droits de l'homme et de la dignité de l'être humain à l'égard des applications de la biologie et de la médecine, portant interdiction du clonage d'êtres humains			12/01/1998	01/03/2001	X	X	X
	Signature: 11/5/2000	Ratification ou adhésion: 22/11/2000	Entré en vigueur: 1/3/2001					
173	Convention pénale sur la corruption			27/01/1999	01/07/2002	X	X	X
	Signature: 27/1/1999	Ratification ou adhésion: 10/1/2008	Entré en vigueur: 1/5/2008					
174	Convention civile sur la corruption			04/11/1999	01/11/2003	X	X	X
	Signature: 4/11/1999	Ratification ou adhésion: 22/5/2003	Entré en vigueur: 1/11/2003					
176	Convention européenne du paysage			20/10/2000	01/03/2004	X		
	Signature: 11/5/2010	Ratification ou adhésion: 15/9/2010	Entré en vigueur: 1/1/2011					
177	Protocole no 12 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales			04/11/2000	01/04/2005			
	Signature: 4/11/2000	Ratification ou adhésion: 15/6/2001	Entré en vigueur: 1/4/2005					
183	Convention européenne relative à la protection du patrimoine audiovisuel			08/11/2001	01/01/2008	X	X	X
	Signature: 11/5/2010	Ratification ou adhésion: 15/9/2010	Entré en vigueur: 1/1/2011					
186	Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine relatif à la transplantation d'organes et de tissus d'origine humaine			24/01/2002	01/05/2006	X	X	X
	Signature: 25/3/2002	Ratification ou adhésion: 18/12/2002	Entré en vigueur: 1/5/2006					
187	Protocole no 13 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances			03/05/2002	01/07/2003			
	Signature: 3/5/2002	Ratification ou adhésion: 22/5/2003	Entré en vigueur: 1/9/2003					
190	Protocole portant amendement à la Convention européenne pour la répression du terrorisme			15/05/2003				
	Signature: 15/5/2003	Ratification ou adhésion: 8/12/2004						
194	Protocole no 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention			13/05/2004	01/06/2010			

	Signature: 13/5/2004	Ratification ou adhésion: 10/11/2004	Entré en vigueur: 1/6/2010					
195	Protocole additionnel à la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine, relatif à la recherche biomédicale			25/01/2005	01/09/2007	X	X	X
	Signature: 21/2/2005	Ratification ou adhésion: 8/4/2010	Entré en vigueur: 1/8/2010					
197	Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains			16/05/2005	01/02/2008	X	X	X
	Signature: 19/10/2005	Ratification ou adhésion: 14/3/2007	Entré en vigueur: 1/2/2008					
199	Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société			27/10/2005	01/06/2011	X	X	X
	Signature: 1/9/2010	Ratification ou adhésion: 4/2/2011	Entré en vigueur: 1/6/2011					
204	Protocole no 14bis à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales			27/05/2009	01/10/2009			
	Signature: 27/5/2009	Ratification ou adhésion: 1/9/2009	Entré en vigueur: 1/1/2010					
208	Protocole d'amendement concernant la Convention sur l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale			27/05/2010	01/06/2011	X	X	
	Signature: 3/11/2010	Ratification ou adhésion: 28/2/2011	Entré en vigueur: 1/6/2011					

63 traité(s) trouvé(s)

Notes:

Conventions et accords ouverts aux Etats membres du Conseil de l'Europe et, le cas échéant: E.: aux Etats **européens** non membres – N.: aux Etats **non européens** non membres – U.: à l'Union européenne. Voir les clauses finales de chaque traité.

Source: Bureau des traités à l'adresse <http://conventions.coe.int>.