



Doc. 13588

05 septembre 2014

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Géorgie

Rapport¹

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

Corapporteurs: M. Michael Aastrup JENSEN, Danemark, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, et M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe socialiste

Résumé

En dépit d'un climat électoral fortement polarisé et acrimonieux, les élections législatives de 2012 et présidentielle de 2013 sont les premières de l'histoire récente de la Géorgie où un changement pacifique et démocratique du pouvoir politique est intervenu par la voie des urnes. L'émergence d'une opposition forte et expérimentée, associée à une coalition au pouvoir bien organisée, a renforcé le rôle du parlement et le parlementarisme dans le système politique de la Géorgie. Le parlement a placé les ministres face à leurs responsabilités, modifié des politiques gouvernementales et utilisé, à maintes occasions, son droit d'initiative pour adopter de nouvelles lois. De plus, il a su à plusieurs reprises parvenir à des solutions de consensus face à des enjeux politiques majeurs. Il s'agit là de développements importants et d'une évolution majeure de l'environnement politique du pays.

La commission de suivi prend note des nombreuses allégations d'un éventuel comportement criminel de responsables de l'ancien gouvernement dans le cadre de leurs fonctions. Dans le même temps, elle se déclare préoccupée par les affirmations selon lesquelles l'arrestation d'un certain nombre d'entre eux et les poursuites engagées à leur encontre constitueraient des manœuvres politiques et relèveraient d'une justice sélective et revancharde. Les autorités géorgiennes sont appelées à veiller à ce que les enquêtes et poursuites qui visent d'anciens responsables gouvernementaux soient menées avec impartialité, dans la transparence et dans le respect absolu des principes relatifs à un procès équitable énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme.

La commission salue les réformes d'envergure annoncées par les autorités géorgiennes, notamment la réforme constitutionnelle, en vue de renforcer les institutions démocratiques du pays et de garantir un pouvoir judiciaire véritablement indépendant et un système judiciaire accusatoire. Le développement démocratique de la Géorgie a connu des progrès considérables au cours des dernières années. Il est désormais important pour le pays de surmonter les antagonismes, la polarisation et le désir de revanche qui continuent de miner le climat politique et pour les acteurs politiques de contribuer de manière constructive à la consolidation de la démocratie dans le pays.

1. Renvoi en commission: [Résolution 1115](#) (1997).



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs, par M. Jensen et M. Cilevičs, corapporteurs	7
1. Introduction	7
2. Développements politiques	8
3. Réforme constitutionnelle	11
4. Réforme judiciaire	13
5. Réformes des médias	15
6. Réforme des pouvoirs locaux	17
7. Pressions abusives sur les responsables locaux	18
8. Poursuites contre d'anciens membres du gouvernement et responsables ministériels	19
9. Amnistie et examen des possibles erreurs judiciaires	22
10. Questions relatives aux minorités et rapatriement de la population meskhète	24
11. Surveillance illégale	25
12. Les conséquences de la guerre entre la Russie et la Géorgie	26
13. Conclusions	27

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire se félicite du bon déroulement des élections législatives de 2012 et du scrutin présidentiel de 2013 en Géorgie qui, en dépit d'un climat électoral polarisé et acrimonieux, ont été jugés sur un plan général démocratiques et conformes aux normes européennes. Pour la première fois dans l'histoire récente de ce pays, un changement pacifique et démocratique du pouvoir politique est intervenu par la voie des urnes. Il convient de féliciter toutes les forces politiques pour cette réussite qui devrait servir d'exemple à l'ensemble de la région.
2. La passation des pouvoirs s'est déroulée de manière relativement harmonieuse, malgré un climat politique polarisé et empreint d'hostilité, notamment durant la période de cohabitation entre le Président Mikheil Saakashvili et le gouvernement de la coalition Rêve géorgien. L'Assemblée regrette que ces tensions aient parfois éclipsé les nombreux changements positifs intervenus dans l'environnement démocratique de la Géorgie. L'émergence d'une opposition forte et expérimentée, associée à une coalition au pouvoir bien organisée, a renforcé le rôle du parlement et le parlementarisme dans le système politique de la Géorgie. Le parlement a placé les ministres face à leurs responsabilités, modifié des politiques gouvernementales et utilisé, à maintes occasions, son droit d'initiative pour adopter de nouvelles lois. De plus, il a su à plusieurs reprises parvenir à des solutions de consensus face à des enjeux politiques majeurs. Il s'agit là, de l'avis de l'Assemblée, de développements importants et d'une évolution majeure de l'environnement politique du pays.
3. L'Assemblée salue les réformes d'envergure annoncées par les autorités géorgiennes, notamment la réforme constitutionnelle, en vue de renforcer les institutions démocratiques du pays et garantir un pouvoir judiciaire véritablement indépendant et un système judiciaire accusatoire. L'Assemblée juge important que toutes les forces politiques soient consultées à propos des réformes envisagées et qu'elles puissent y contribuer.
4. S'agissant de la réforme de la Constitution, l'Assemblée:
 - 4.1. appelle le parlement à veiller à ce que les modifications apportées à la Constitution prennent en compte l'ensemble des recommandations restantes de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) concernant la Constitution de 2010, ainsi que les préoccupations de l'Assemblée s'agissant des ambiguïtés qui subsistent dans la répartition des pouvoirs et de la vulnérabilité systémique aux conflits interinstitutionnels;
 - 4.2. exhorte les forces politiques à convenir d'un système électoral faisant largement consensus et renforçant la nature pluraliste des institutions politiques du pays. A cet égard, l'Assemblée invite toutes les parties prenantes à envisager un système électoral régional proportionnel, basé sur des listes ouvertes, qui semble recueillir l'assentiment de la plupart des forces politiques du pays, si ce n'est de toutes;
 - 4.3. invite instamment toutes les parties concernées à s'abstenir d'adopter des amendements formulés en des termes litigieux ou source de dissension ou susceptibles de compromettre les droits des minorités dans le pays;
 - 4.4. salue la mise en place et la composition de la Commission d'Etat en charge de la réforme constitutionnelle, signe clair de la volonté des autorités d'amender la Constitution dans le cadre d'un processus consensuel et inclusif, et appelle toutes les parties prenantes à y contribuer de manière constructive;
 - 4.5. recommande à la Commission d'Etat en charge de la réforme constitutionnelle de coopérer étroitement avec la Commission de Venise pour l'élaboration des amendements constitutionnels et de requérir son avis officiel sur toute proposition d'amendement, avant adoption par le parlement.
5. L'Assemblée a maintes fois exprimé ses préoccupations en rapport avec l'administration de la justice et l'indépendance du système judiciaire en Géorgie. A cet égard, elle salue l'adoption d'un train complet de réformes visant à garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire et le caractère véritablement accusatoire du système judiciaire. L'Assemblée se félicite des premiers signes d'indépendance constatés dans le fonctionnement du pouvoir judiciaire. Mais elle relève cependant que les procédures liées à des affaires juridiquement sensibles, notamment contre d'anciens membres du gouvernement, continuent de mettre en lumière des vulnérabilités et des carences du système judiciaire qu'il convient de corriger. Par ailleurs, elle

2. Projet de résolution adopté par la commission le 24 juin 2014.

regrette que le Parlement géorgien ne puisse trouver le consensus nécessaire pour élire l'ensemble des six membres qu'il lui appartient de désigner au Haut Conseil de la Justice. D'autres réformes du pouvoir judiciaire, et notamment du parquet, sont de ce fait indispensables. A cet égard, l'Assemblée:

5.1. suggère au parlement d'envisager d'apporter à la loi organique géorgienne relative aux tribunaux de droit commun une nouvelle modification qui aurait pour effet d'exiger au minimum deux tours de scrutin entre lesquels un délai suffisant serait prévu pour mener à bien des négociations, avant de ramener à la majorité simple – plutôt qu'à la majorité des deux tiers – le seuil fixé pour l'élection des membres nommés par le parlement au Haut Conseil de la Justice. L'Assemblée estime que cela facilitera et encouragera la recherche d'un accord entre la majorité et l'opposition concernant les membres du Haut Conseil élus par le parlement;

5.2. appelle le parlement à envisager de réduire sensiblement la période de probation de trois ans appliquée aux juges avant leur nomination à vie, afin de l'harmoniser avec les normes européennes;

5.3. exhorte le parlement à amender la loi sur les infractions administratives afin d'éliminer la possibilité de peines privatives de liberté pour ce type d'infractions;

5.4. exprime ses préoccupations quant à l'utilisation toujours largement répandue de la détention provisoire en Géorgie, malgré une récente diminution qui mérite d'être saluée. L'Assemblée souligne que la détention provisoire ne devrait être appliquée qu'en dernier ressort, en cas de risque sérieux de fuite, d'ingérence dans le cours de la justice ou de voir la personne commettre une infraction grave ou menacer l'ordre public. Elle appelle les autorités à adopter des lignes directrices claires sur le recours à la détention provisoire, à l'attention du ministère public et des tribunaux, afin de garantir le respect plein et entier des exigences de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et de la Recommandation Rec(2006)13 du Comité des Ministres concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus;

5.5. salue les réformes des services de maintien de l'ordre engagées par les autorités.

6. L'Assemblée relève que le Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias a jugé que les réformes des médias initiées par les autorités amélioraient la situation par rapport à la législation précédente et qu'elles étaient conformes aux normes internationales. L'Assemblée constate avec satisfaction que ces réformes font suite à plusieurs recommandations qu'elle avait énoncées précédemment. Elle regrette cependant le caractère inutilement politisé de ces réformes, menées dans un climat politique préélectoral tendu.

7. L'Assemblée s'inquiète de l'apparente politisation du service public de radiodiffusion et des récentes difficultés rencontrées par le parlement pour nommer un conseil d'administration indépendant et impartial chargé d'en superviser les activités. Elle y voit un signe de la volonté tant de la majorité que de la minorité parlementaire de politiser la composition et l'activité du conseil d'administration et au final le radiodiffuseur public lui-même. Il convient d'adopter d'autres amendements à la loi sur la radiodiffusion, obligeant le parlement à nommer un conseil d'administration sur la base des candidats proposés par un comité de sélection indépendant et impartial comme le prévoit la loi. Dans ce contexte, l'Assemblée exhorte le Parlement géorgien à adopter les mesures de transition nécessaires pour exécuter la décision de la Cour constitutionnelle relative à la dissolution du conseil d'administration précédent.

8. S'agissant de la loi organique sur l'autonomie locale récemment adoptée, l'Assemblée:

8.1. se félicite de ce que tous les *gamgebeli* et maires des villes autonomes soient désormais élus au scrutin direct. A cet égard, elle suggère également d'envisager l'élection de gouverneurs régionaux;

8.2. exprime ses préoccupations face aux dispositions qui permettent la mise en accusation par les conseils locaux pour tout motif des maires et des *gamgebeli*. L'Assemblée estime que la mise en accusation d'un responsable local élu au scrutin direct et les motifs qui peuvent en être à l'origine devraient être clairement définis et délimités dans la loi;

8.3. prend note de l'adoption de cette loi, qui concerne les procédures applicables lors des scrutins locaux, quelques mois seulement avant les prochaines élections locales.

9. L'Assemblée relève les nombreux changements intervenus au sein des pouvoirs locaux en Géorgie suite à la démission ou au changement de camp de conseillers locaux et de responsables municipaux après l'arrivée de la nouvelle équipe gouvernementale au plan national. Certes, ces démissions et changements de camp font partie du processus démocratique, mais il est inacceptable qu'ils s'opèrent sous la contrainte. L'Assemblée est très inquiète des rapports crédibles indiquant que bon nombre de ces changements seraient le résultat de pressions indues exercées sur les militants locaux du Mouvement national uni (MNU) par les

partisans de la coalition au pouvoir. Elle est également préoccupée par les informations faisant état de perturbations violentes des activités de campagne du MNU, qui seraient prétendument le fait de partisans de Rêve géorgien, ainsi que par les témoignages selon lesquels de très nombreux candidats de l'opposition aux élections locales, principalement du MNU, auraient retiré leur candidature, apparemment sous la pression des autorités. De tels actes n'ont pas leur place dans une société démocratique. Les autorités devraient prendre des mesures promptes et effectives pour faire stopper immédiatement ces agissements et remédier au besoin à la situation. Les dirigeants de la majorité au pouvoir devraient adresser à leurs partisans un message clair et non équivoque indiquant que les pressions indues sur des responsables locaux et les perturbations des activités politiques de l'opposition ne seront pas tolérées.

10. L'Assemblée prend note des nombreuses allégations d'un éventuel comportement criminel d'anciens responsables gouvernementaux dans le cadre de leurs fonctions. Dans le même temps, elle se déclare préoccupée par les affirmations selon lesquelles l'arrestation d'un certain nombre d'entre eux et les poursuites engagées à leur encontre constitueraient des manœuvres politiques qui relèveraient d'une justice sélective et revancharde. L'Assemblée:

10.1. souligne que les crimes de droit commun, y compris – et plus encore – ceux commis par d'anciens ou d'actuels responsables gouvernementaux ou politiques ne sauraient rester impunis;

10.2. appelle les autorités géorgiennes à veiller à ce que les enquêtes et poursuites qui visent d'anciens responsables gouvernementaux soient menées avec impartialité, dans la transparence et dans le respect absolu des principes relatifs à un procès équitable énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme. Elle souligne que non seulement la justice ne devrait être ni sélective ni motivée par des considérations politiques, mais qu'il faudrait aussi cela soit perçu comme tel;

10.3. invite instamment les autorités à enquêter pleinement et de manière transparente sur toutes les allégations de comportement répréhensible de la part des forces de l'ordre ou du parquet dans le cadre de ces affaires;

10.4. considère que le fait de traduire les anciens responsables gouvernementaux accusés de crimes de droit commun devant des tribunaux assistés d'un jury constitue un pas en avant important et positif qui permet de garantir l'impartialité de leur procès;

10.5. salue, compte tenu du climat politique extrêmement tendu engendré par ces poursuites, la suggestion des autorités d'une éventuelle amnistie pour toutes les infractions sans gravité commises par d'anciens responsables gouvernementaux.

11. L'Assemblée souligne l'importance d'une fonction publique indépendante et impartiale. La pratique alléguée de recrutement et de licenciement des fonctionnaires sur la base de leur affiliation politique, mise en œuvre par l'ancien et le nouveau gouvernement, va à l'encontre de ce principe et il conviendrait d'y mettre un terme.

12. L'Assemblée prend note du nombre élevé de plaintes déposées par des citoyens ordinaires auprès du procureur général pour de prétendues erreurs judiciaires ou abus du système judiciaire commis par les autorités précédentes, notamment des contraintes exercées en vue de «plaider coupable», des violations des droits de propriété et des mauvais traitements en prison. Ces allégations doivent faire l'objet d'enquêtes adéquates et donner lieu au besoin à des actions en justice. L'Assemblée souhaite cependant souligner que tout mécanisme mis en place pour traiter ces allégations doit être une procédure judiciaire respectant pleinement la séparation des pouvoirs, l'indépendance du pouvoir judiciaire et les obligations de la Géorgie en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme.

13. L'Assemblée se félicite de la loi sur l'élimination de toutes les formes de discrimination, adoptée le 2 mai 2014, qui améliore nettement le cadre juridique de la protection des personnes contre la discrimination. Elle prend note des critiques formulées par la société civile, reprochant au projet de loi de ne pas prévoir de mécanismes effectifs de mise en œuvre de ses dispositions. L'Assemblée suggère de ce fait aux autorités de mener une évaluation globale des conséquences de cette loi un an après son adoption, en vue d'améliorer au besoin l'efficacité des mécanismes d'application prévus dans le texte.

14. La recrudescence des discours intolérants et des actes discriminatoires envers les minorités, notamment les minorités sexuelles et religieuses, dans la société géorgienne soulève de nombreuses inquiétudes. Il appartient aux autorités d'établir clairement que ces comportements ne seront pas tolérés et que les auteurs d'actes violents ou discriminatoires feront l'objet de poursuites en justice. L'impunité pour ces agissements et ces actes est inacceptable, quels qu'en soient les auteurs. Toutes les parties prenantes, et

notamment les représentants des partis politiques et des institutions qui jouissent d'une grande crédibilité morale dans la société géorgienne, devraient s'abstenir de tout propos ou acte créant des divisions et susceptible d'inciter à l'intolérance ou de nuire aux minorités.

15. Concernant le rapatriement de la population meskhète déportée, l'Assemblée estime que le programme de rapatriement a principalement eu pour objectif de fournir un statut légal de rapatrié aux candidats éligibles et non de faciliter le rapatriement proprement dit. L'Assemblée prend par ailleurs note des délais extrêmement longs nécessaires à l'octroi de la citoyenneté pour les personnes ayant bénéficié du statut de rapatrié. C'est pourquoi elle réaffirme la nécessité d'une stratégie globale de rapatriement et prend note des initiatives récentes prises par les autorités géorgiennes à cet égard.

16. L'Assemblée appelle les autorités géorgiennes à signer et ratifier sans délai la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n° 148), qui est l'un des engagements souscrits par le pays au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe. Notant les idées fausses qui circulent au sein de la société géorgienne à propos de la Charte, l'Assemblée recommande aux autorités du pays d'organiser une campagne de sensibilisation avec la participation de la société civile et des médias, visant les diverses parties prenantes à ce processus, dans le but de clarifier les dispositions de la Charte et ses exigences.

17. L'Assemblée exprime ses inquiétudes devant la surveillance illégale systématisée des citoyens par les forces de l'ordre géorgiennes, une pratique qui contrevient aux obligations du pays au titre de la Convention européenne des droits de l'homme. Tout en saluant les mesures prises récemment pour corriger ce problème, l'Assemblée estime qu'une législation complète doit être mise en place de manière urgente pour régir la collecte de données et la surveillance par les forces de l'ordre.

18. L'Assemblée prend note du rapport «Géorgie en transition» du Conseiller spécial de l'Union européenne pour la réforme juridique et constitutionnelle en faveur des droits de l'homme en Géorgie et ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, et appuie ses conclusions et recommandations.

19. Le développement démocratique de la Géorgie a connu des progrès considérables ces dernières années. Il est désormais important pour le pays de surmonter les antagonismes, la polarisation et le désir de revanche qui continuent de miner le climat politique et pour les acteurs politiques de contribuer de manière constructive à la consolidation de la démocratie dans le pays. L'Assemblée est prête à assister les autorités et le Parlement géorgiens dans cette tâche.

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

1. Introduction

1. Depuis le dernier rapport sur le respect des obligations et des engagements de la Géorgie³, et notamment au cours des dix-huit derniers mois, l'environnement politique et l'architecture démocratique de la Géorgie ont connu de profonds changements.

2. Des élections législatives se sont déroulées en Géorgie le 1^{er} octobre 2012. Jugées globalement conformes aux normes démocratiques internationales par la communauté internationale – y compris par la commission ad hoc de notre Assemblée – elles se sont soldées par la victoire écrasante de l'opposition unifiée au sein de la coalition Rêve géorgien sur le Mouvement national uni (MNU) du Président Mikheil Saakashvili, qui dominait le paysage politique en Géorgie depuis la Révolution des roses de 2003.

3. La passation de pouvoirs après les élections s'est déroulée dans un climat serein et un esprit constructif. Elle a fait entrer la Géorgie dans une période de cohabitation, où le Président Saakashvili, qui, selon les dispositions constitutionnelles en vigueur à l'époque, exerçait un large pouvoir politique, représentait un courant politique différent de celui du gouvernement et de la majorité parlementaire. Malheureusement, du fait de la situation constitutionnelle exceptionnelle, ni la majorité au pouvoir ni l'opposition n'ont su dépasser les clivages et les aigreurs qui se sont formés au cours de la période électorale.

4. Plusieurs événements ont exacerbé les relations déjà tendues entre la nouvelle majorité au pouvoir et l'opposition. Les faits les plus marquants ont été, entre autres, les enquêtes pénales initiées contre certains anciens responsables gouvernementaux et les rapports faisant état de pressions indues exercées sur les responsables locaux du MNU par les partisans de Rêve géorgien, pour les forcer à changer de camp ou à démissionner.

5. Malheureusement, ces questions controversées ont éclipsé les développements positifs intervenus dans le pays, dont un certain nombre de réformes d'envergure engagées par les nouvelles autorités. La réforme constitutionnelle destinée à remédier à certains aspects de la Constitution de 2010 – élaborée à l'époque où le MNU disposait de la majorité constitutionnelle – a été l'une des priorités des autorités. Plusieurs amendements à la Constitution ont été adoptés avec le soutien du MNU afin de désamorcer les tensions politiques. Une réforme d'ensemble, s'appuyant sur les résultats d'un groupe de travail constitutionnel créé par le parlement, devrait être finalisée en 2016.

6. Le changement de pouvoir politique a été conforté par l'élection présidentielle du 27 octobre 2013. Elle a abouti au remplacement du Président Saakashvili⁴, figure de proue du pays depuis la Révolution des roses en 2003, par le candidat du parti Rêve géorgien, l'ancien ministre de l'Education Giorgi Margvelashvili. La Mission internationale d'observation de l'élection, à laquelle participait l'Assemblée, a jugé le scrutin présidentiel conforme aux normes internationales et nettement moins tendu et polarisé que les élections législatives antérieures.

7. Après l'élection présidentielle, le climat politique s'est quelque peu apaisé, même si les relations entre l'opposition et la majorité au pouvoir restent tendues. Il est à espérer que les relations entre les diverses forces politiques du pays se normaliseront après les prochaines élections locales qui compléteront le cycle électoral en Géorgie.

8. Les élections locales du 15 juin 2014 ont clôturé le cycle électoral démarré en 2012 qui a amené de profonds changements au niveau du pouvoir en Géorgie. Compte tenu de l'impact de ce changement de pouvoir pacifique et démocratique au travers des urnes, une première pour la Géorgie, nous estimons le moment opportun pour dresser le bilan de l'environnement et des développements politiques dans le pays ainsi que des défis auxquels tous les acteurs politiques géorgiens restent confrontés.

9. Suite aux élections législatives de 2012, nous nous sommes rendus à trois reprises dans le pays⁵, en plus de notre participation *ex officio* aux missions d'observation préélectorale et des élections de la commission ad hoc de l'Assemblée à l'occasion du scrutin présidentiel du 27 octobre 2013. Les notes d'information⁶ préparées sur la base de nos visites ont fait l'objet d'un débat et ont été déclassifiées par la

3. [Doc. 12554](#), avril 2011 (corapporteurs: M. Kastriot Islami (Albanie, SOC) et M. Michael Aastrup Jensen (Danemark, ADLE)).

4. M. Saakashvili n'a pas pu se présenter lors de ces élections en raison de la limitation à deux mandats établie dans la Constitution.

5. Du 5 au 7 décembre 2012, du 8 au 11 avril 2012, du 13 au 16 janvier 2014.

commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi). Le 13 décembre 2013, la commission a tenu un échange de vue avec le Conseiller spécial de l'Union européenne pour la réforme juridique et constitutionnelle en faveur des droits de l'homme en Géorgie, Thomas Hammarberg, sur la base de son rapport «Géorgie en transition» publié le 22 septembre 2013.

2. Développements politiques

10. Les élections législatives en Géorgie, tenues le 1^{er} octobre 2012, se sont soldées par la victoire écrasante de la coalition Rêve géorgien de M. Bidzina Ivanishvili, qui a initialement remporté 85 sièges au parlement. Le parti au pouvoir avant les élections, le Mouvement national uni du Président Saakashvili, a obtenu 65 sièges et annoncé qu'il passait dans l'opposition.

11. Conformément aux promesses faites avant le scrutin, la majorité s'est scindée en trois factions au parlement: Rêve géorgien; Rêve géorgien–Républicains; et Rêve géorgien–Démocrates libres. Le 4 décembre 2012, un nouveau groupe, Rêve géorgien–Conservateurs, a été créé au sein de la coalition, suivi le 29 mai 2013 par le groupe Rêve géorgien–Industrialistes. Chacune de ces factions dispose de sa propre identité et orientation politique mais elles coopèrent toutes étroitement et coordonnent leurs travaux en véritable majorité. Pour l'heure, seul un membre a quitté le groupe majoritaire et poursuit son action en tant que député indépendant⁷. Les inquiétudes quant à une éventuelle remise en cause de la coalition Rêve géorgien après les élections se sont avérées à l'évidence infondées.

12. Le Mouvement national uni s'est lui aussi divisé en trois groupes lors de la session inaugurale du nouveau parlement: MNU; MNU–Régions; et MNU–Majoritaires. Cette scission, essentiellement technique, repose sur des arguments pragmatiques (chaque groupe bénéficie des mêmes privilèges et d'une voix au Bureau du parlement). Initialement, cinq députés du MNU ont refusé de participer à un quelconque groupe. Ils ont été rejoints par la suite par plusieurs autres députés du MNU, pour l'essentiel du groupe MNU–Majoritaires. Le MNU détient à l'heure actuelle 51 sièges au Parlement géorgien.

13. En général, les députés indépendants votent de concert avec la majorité au pouvoir sur les questions importantes. La coalition au pouvoir bénéficie de ce fait d'une majorité confortable au parlement pour gouverner le pays⁸, sans toutefois avoir jamais disposé de la majorité constitutionnelle des deux tiers. Suite à l'entrée en vigueur de la Constitution de 2010, après l'investiture du nouveau Président, la majorité constitutionnelle a été relevée et équivaut désormais aux trois quarts des membres du parlement. Toute modification de la Constitution nécessite donc impérativement un consensus entre la majorité et l'opposition. Cette situation est un garde-fou important pour la stabilité constitutionnelle du pays.

14. La formation du nouveau gouvernement s'est déroulée sans heurts et de manière efficace, mais le processus subséquent de cohabitation a été difficile et marqué par des tensions et des antagonismes, notamment entre le Premier ministre et le Président. Les responsables de la majorité et de la minorité n'ont malheureusement pas été en mesure de surmonter leurs rancœurs, la polarisation du climat politique et la rhétorique électoraliste. Le contexte constitutionnel unique a également renforcé au départ les difficultés de la cohabitation; ces difficultés ont été réglées par la suite par les amendements constitutionnels adoptés le 25 mars 2013.

15. Au final, les deux parties ont pris des mesures pour assurer le niveau minimal de coopération et de dialogue requis pour gouverner le pays. La politique étrangère et la réforme constitutionnelle constituaient les deux principaux domaines pour lesquels l'opposition et la majorité se sont efforcés de trouver un consensus.

16. Le 25 mars 2013, un amendement constitutionnel, adopté avec un fort soutien bipartite, a permis de supprimer une source majeure de méfiance et de tensions entre la majorité et l'opposition, en l'occurrence la possibilité offerte au Président de changer le gouvernement sans le consentement du parlement.

6. AS/Mon (2013) 04 rev, AS/Mon (2013) 20, déclaration des corapporteurs suite à leur visite du 13 au 16 janvier 2014, publiée le 20 janvier 2014.

7. Koba Davitashvili, le 2 août 2013.

8. Y compris le pouvoir de passer outre les vétos présidentiels, auquel il a été obligé de recourir régulièrement durant la période de cohabitation.

17. Afin de répondre aux préoccupations du MNU qui craignait que la coalition Rêve géorgien modifie radicalement la politique étrangère de la Géorgie – s'agissant notamment de l'intégration européenne du pays et de ses relations avec la Russie – une déclaration conjointe de la majorité et de l'opposition a été adoptée le 7 mars 2013, réaffirmant l'orientation résolument européenne de la Géorgie et la non-reconnaissance des régions séparatistes de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie.

18. Après les élections législatives, des manifestations ont éclaté dans plusieurs municipalités, demandant un changement de pouvoir au sein des collectivités locales, dominées par le MNU. Dans plusieurs administrations locales, des maires et des conseillers locaux ont démissionné ou changé de camp. Nous avons appris de sources crédibles que dans certains cas ces changements étaient le fruit de pressions indues exercées sur les militants du MNU. Cette situation a été une source constante de tensions entre la majorité et la minorité, notamment à la veille des élections locales de 2014.

19. Les élections législatives de 2012 ont été éclipsées par le scandale des mauvais traitements sur des détenus, avec l'apparition d'enregistrements vidéo d'actes de torture et de mauvais traitements, prétendument systématiques, de prisonniers par des gardiens de prison. Par ailleurs, après les élections législatives de 2012, les autorités ont reçu plus de 20 000 plaintes pénales déposées par des citoyens contre des membres et des agents de l'ancien gouvernement. Ces plaintes concernaient des abus de pouvoir, des poursuites judiciaires à motivation politique et des confiscations illégales de biens, mais aussi des mauvais traitements, des actes de torture et des allégations d'homicide et de meurtre. Les nouvelles autorités ont constamment déclaré que la «restauration de la justice» serait une des priorités clés de la nouvelle administration.

20. Dans ce contexte, des enquêtes pénales ont été diligentées contre un certain nombre de dirigeants de l'opposition et d'anciens responsables gouvernementaux, y compris des membres de la direction du MNU considérés comme des proches de l'ex-Président Saakashvili, tels que l'ancien Premier ministre et ministre de l'Intérieur – et actuel Secrétaire général du MNU – Vano Merabishvili; l'ancien ministre de la Défense et de l'Intérieur, et ancien chef des services pénitentiaires, Bacho Akhalaia; et le maire de Tbilissi, Gigi Ugulava. Vano Merabishvili et Bacho Akhalaia ont tous deux été placés en détention provisoire sur décision de justice.

21. Le MNU a dénoncé ces arrestations et ces poursuites, constituant à ses yeux des manœuvres politiques qui relèveraient d'une justice revancharde. L'éventualité de poursuites à motivations politiques en Géorgie a soulevé de vives inquiétudes dans les rangs des partenaires internationaux de la Géorgie, y compris l'Assemblée. De leur côté, les autorités ont souligné que la justice géorgienne n'était (ni ne serait) sélective ni motivée par des considérations politiques, mais que ces personnes étaient accusées de graves crimes de droit commun⁹ pour lesquels existaient des preuves suffisantes pour justifier une enquête ou des poursuites et qui ne pouvaient rester impunis. Nous reviendrons plus en détail sur ces événements dans l'une des sections suivantes du présent rapport.

22. Les autorités ont affirmé que beaucoup de personnes avaient été condamnées sous l'ancien gouvernement à des peines d'emprisonnement dans le cadre de procédures judiciaires biaisées ou à motivations politiques. La réparation de ces prétendues erreurs judiciaires est une priorité pour les autorités, mais prête à controverse, et c'est bien compréhensible, pour l'opposition.

23. Le climat politique tendu et les développements susmentionnés ont éclipsé un certain nombre de réformes juridiques et administratives importantes menées par les autorités, notamment la réforme du pouvoir judiciaire, de l'environnement médiatique (y compris du radiodiffuseur public) et de l'autonomie locale. Depuis la Révolution des roses en 2003 et jusqu'aux élections législatives d'octobre 2012, tous les aspects de l'environnement politique étaient entièrement dominés par le Mouvement national uni, qui contrôlait l'ensemble des institutions de l'Etat et des organes de régulation du pays. L'incidence des réformes initiées par les autorités sur la main mise exercée par le MNU sur ces organes – et il semble que cela ait été l'objectif de certaines de ces réformes – ajoutait encore au climat politique délétère qui régnait lors des débats.

24. L'élection présidentielle s'est déroulée le 27 octobre 2013 en Géorgie. Elle a été remportée avec 61 % des voix par le candidat de Rêve géorgien et ancien ministre de l'Education Giorgi Margvelashvili, qui a été investi le 17 novembre 2013. Le candidat du MNU et ancien Président du parlement Davit Bagradze a obtenu 21,8 % des voix et l'ancienne Présidente du parlement Nino Burjanadze est arrivée en troisième position, recueillant étonnement 10,2 % des voix. Les autres candidats n'ont pas obtenu un nombre de voix substantiel.

9. Les chefs d'accusation vont du meurtre avec préméditation, de la torture et des traitements inhumains à l'abus de pouvoir et à l'entrave au travail d'un journaliste.

25. L'investiture du nouveau Président annonçait la deuxième phase de la transition politique qui a débuté avec les élections législatives. De plus, en dépit du fort taux d'abstention, le résultat de ces scrutins a confirmé le MNU en tant que principal parti d'opposition actuellement en Géorgie.

26. Comme il l'avait annoncé avant les élections, le Premier ministre Ivanishvili a démissionné¹⁰ après l'investiture du Président Margvelashvili. Le 20 novembre 2013, l'ancien ministre de l'Intérieur Irakli Garibashvili, un proche de M. Ivanishvili, a été confirmé au poste de Premier ministre de la Géorgie. Suite aux changements apportés à la Constitution de 2010 et entrés en vigueur avec l'investiture du nouveau Président, c'est le Premier ministre qui détient désormais le plus de pouvoir au sein du gouvernement. A l'exception d'un nouveau ministre de l'Intérieur, la composition du gouvernement n'a en rien été modifiée.

27. Après l'investiture du nouveau Président, celui-ci a désigné un nouveau Secrétaire du Conseil de sécurité et un nouveau chef des forces armées. Le 21 novembre 2013, Otar Partskhaladze a été nommé au poste de Procureur général en remplacement d'Archil Kbilashvili, démissionnaire, apparemment en raison de divergences de vues avec le nouveau Premier ministre. Le 30 décembre 2013, le Procureur général Partskhaladze a démissionné suite à des allégations rapportant qu'il aurait été condamné pour vol et vol qualifié en Allemagne. M. Partskhaladze a nié ces allégations, tout en admettant avoir été condamné pour «altercation verbale» avec un agent de police allemand.

28. Les spéculations sont allées bon train quant aux rôles que pourraient jouer l'ancien Président Saakashvili et l'ancien Premier ministre Ivanishvili après l'élection présidentielle. Beaucoup craignaient qu'ils continuent d'influer sur les politiques de la majorité et de l'opposition, sans pour autant engager publiquement et démocratiquement leur responsabilité à cet égard. Par ailleurs, cette situation aurait pu perpétuer le climat de tension entre l'opposition et la majorité au pouvoir, climat auquel ces personnalités sont loin d'être étrangères. Par chance, il semble que ces inquiétudes aient été largement infondées. M. Saakashvili a été réélu chef du MNU, mais a quitté le pays après l'investiture du Président Margvelashvili. Le 21 décembre 2013, il a annoncé avoir accepté un poste de professeur, au moins pour le semestre de printemps 2014, à l'Ecole Fletcher de droit et de diplomatie de l'Université Tufts de Boston (Etats-Unis). Il n'est pas retourné en Géorgie depuis l'élection présidentielle. Pour sa part, M. Ivanishvili a annoncé qu'il œuvrerait au renforcement de la société civile en Géorgie et semble avoir disparu de la vie publique.

29. Malheureusement, l'intolérance et la discrimination envers les minorités, notamment les minorités sexuelles et religieuses, largement absentes du discours politique officiel dans le pays, sont revenues sur le devant de la scène en 2013. Cela s'est traduit par des agressions violentes lors d'un rassemblement LGTB le 17 décembre 2013 et une polémique autour du démontage d'un minaret à Chela. Ces questions seront examinées en détail ci-après. Nous regrettons la politisation rapide de la question des minorités dans le bras de fer entre Rêve géorgien et le MNU, qui n'a permis ni de résoudre le problème ni d'améliorer la situation des minorités.

30. En février 2013, sur l'initiative du Commissaire Štefan Füle et de la baronne Ashton, la Commission européenne a nommé l'ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, Conseiller spécial de l'Union européenne pour la réforme juridique et constitutionnelle en faveur des droits de l'homme en Géorgie. En plus de fournir à la Commission un point de vue impartial et indépendant sur les développements en Géorgie, M. Hammarberg est chargé de conseiller, au nom de la Commission, les institutions étatiques géorgiennes sur des questions telles que les réformes judiciaire, juridique et constitutionnelle, l'application de la loi, le système pénal et les droits de l'homme. M. Hammarberg a publié son rapport intitulé «Géorgie en transition»¹¹ le 23 septembre 2013.

31. Si la période récente a été marquée par les tensions et la polarisation entre les deux principales forces politiques, il convient cependant de souligner l'impact positif de bon nombre des développements sur l'environnement politique. La présence d'une opposition forte et expérimentée associée à une coalition au pouvoir bien organisée a renforcé le rôle du parlement et le parlementarisme au sein du système politique géorgien. Le parlement a convoqué les ministres pour les interroger sur diverses questions politiques. Il a rejeté et modifié des politiques gouvernementales et a utilisé, à maintes reprises, son droit d'initiative pour adopter de nouvelles lois. De plus, il a su à plusieurs reprises parvenir à des solutions de consensus face à des enjeux politiques majeurs. C'est une évolution que l'Assemblée a maintes fois préconisée dans ses rapports antérieurs et une amélioration majeure de l'environnement politique du pays.

10. Techniquement, il n'a pas démissionné, mais ne s'est pas représenté à la députation après l'investiture du nouveau Président. Selon la nouvelle Constitution, le gouvernement doit être renommé (ou reconfirmé) après cette investiture.

11. http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/virtual_library/cooperation_sectors/georgia_in_transition-hammarberg.pdf.

32. Le 29 novembre 2013, au cours du Sommet de Vilnius, la Géorgie et l'Union européenne ont paraphé un accord d'association incluant un accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA).

3. Réforme constitutionnelle

33. La révision constitutionnelle du 15 octobre 2010 a considérablement modifié l'équilibre des pouvoirs entre les institutions de l'Etat. D'un régime présidentiel fort, le système de gouvernement s'est transformé en un système mixte, où la plupart des pouvoirs sont aux mains d'un gouvernement responsable uniquement devant le parlement. Cela dit, d'après les dispositions transitoires, il était prévu que les révisions constitutionnelles qui touchent à l'équilibre des pouvoirs entre le gouvernement et le Président ne prennent effet qu'après l'élection présidentielle de 2013.

34. Cette situation a, au départ, été source de fortes tensions entre le gouvernement et le Président, qui ont dominé tout le processus de cohabitation. En vertu des dispositions transitoires, le Président a conservé de vastes pouvoirs discrétionnaires lui permettant de limoger le gouvernement sans avoir besoin de l'approbation du parlement. De plus, il a conservé le droit de nommer le gouvernement provisoire de son choix sans l'aval du parlement. La coalition au pouvoir craignait que le Président n'use de ses pouvoirs constitutionnels pour rétablir un gouvernement MNU et convoquer de nouvelles élections dans le créneau étroit¹² dont il dispose pour ce faire, en dépit de ses nombreuses déclarations publiques où il affirmait n'en avoir aucunement l'intention. De leur côté, le chef de l'Etat et ses partisans craignaient que la majorité ne tente d'obtenir au parlement une majorité suffisamment importante pour réduire à l'avance les prérogatives présidentielles.

35. Compte tenu de ces tensions, la majorité au parlement, après consultation de l'opposition, a proposé de modifier la Constitution afin de garantir qu'aucun des deux bords ne puisse changer les dispositions relatives à la répartition des pouvoirs avant l'élection présidentielle d'octobre 2013. Le Président Saakashvili et le MNU ont répondu favorablement à ces propositions. Les discussions engagées entre les deux bords ont rapidement tourné court, à propos, semble-t-il, du champ d'application d'une amnistie s'appliquant aux fonctionnaires en cas de crimes non violents commis avant le 1^{er} octobre 2012¹³, demandée par le Mouvement national uni. Cependant, Rêve géorgien et le MNU ont fait savoir que les deux parties étaient convenues, ou sur le point de convenir, du contenu des révisions constitutionnelles. Ces dernières ont par la suite été présentées au parlement par la majorité.

36. Les révisions proposées ne modifiaient en rien la répartition des pouvoirs entre le Président et le gouvernement à une exception près: le Président n'avait plus la possibilité de destituer le gouvernement en place et d'en nommer un nouveau sans le consentement préalable du parlement. Dans l'hypothèse où le Président souhaite procéder à une destitution sans l'appui du parlement, il peut demander la tenue d'élections anticipées, le gouvernement restant cependant en place jusqu'au scrutin. Il était initialement prévu d'accorder au Président la possibilité de convoquer de nouvelles élections également durant le semestre précédant l'élection présidentielle, mais ce point n'a pas été retenu.

37. Le 20 mars 2013, le MNU a annoncé qu'il soutiendrait la révision de la Constitution, à condition que soit organisé avant le débat un vote non contraignant afin de voir si la coalition Rêve géorgien disposait ou non du nombre suffisant de voix pour adopter les amendements sans son appui. Rêve géorgien a accepté cette proposition avec réticence. Le 25 mars 2013, l'amendement a été adopté à l'unanimité avec le soutien de l'ensemble des membres du MNU présents. Ce succès, pour majeur qu'il soit, a également mis en lumière le fait que les révisions constitutionnelles sont actuellement impossibles sans le soutien du MNU. Ces deux questions ont permis d'éliminer une source importante de défiance et de tension entre la majorité au pouvoir et l'opposition.

12. Le Président ne peut convoquer d'élections durant le premier semestre suivant des élections, ni durant le dernier semestre précédant l'élection présidentielle. En dehors de cette période, il jouit de vastes pouvoirs discrétionnaires pour convoquer de nouvelles élections.

13. Le principal point de discordance aurait été lié à la mesure dans laquelle cette amnistie devait s'appliquer aux fonctionnaires de haut rang. Le MNU aurait réclamé une amnistie inconditionnelle pour l'ensemble des agents publics (y compris les membres du gouvernement et les députés) pour tous les actes répréhensibles, à l'exception des crimes violents, commis avant le 1^{er} octobre 2012. De son côté, la majorité désirait offrir une amnistie absolue aux fonctionnaires de niveau intermédiaire ou inférieur sauf en cas de crimes violents et une amnistie partielle aux fonctionnaires de haut rang et aux hommes politiques. Ces derniers seraient exemptés de poursuites dès lors qu'ils reconnaîtraient leurs actes répréhensibles, mais seraient interdits d'exercer pendant une période de cinq ans.

38. Comme évoqué précédemment, la Constitution de 2010 a été élaborée et adoptée à un moment où le MNU disposait d'une majorité écrasante au parlement. De l'avis de nombreuses forces politiques, elle a été taillée sur mesure pour répondre aux intérêts de l'époque du MNU. Cet aspect a encore été renforcé par un certain nombre d'amendements constitutionnels subséquents, adoptés entre le 15 octobre 2010 et le 1^{er} octobre 2011, souvent pour des raisons politiques inhérentes au parti¹⁴. Les autorités actuelles ont exprimé leur souhait de réformer la Constitution pour corriger ce qu'ils considèrent comme des lacunes.

39. Le 15 juin 2013, la majorité a proposé plusieurs amendements concernant, entre autres, la double citoyenneté et les fonctions publiques, les questions de confiance au gouvernement, l'approbation du budget national et les exigences posées aux modifications de la Constitution. Les autorités ont déclaré souhaiter l'adoption de ces amendements avant l'entrée en vigueur pleine et entière de la Constitution de 2010, faute de quoi une majorité des trois quarts sera nécessaire pour modifier la Constitution. La plupart de ces révisions ne prêtent pas à controverse et bénéficient de l'appui du MNU. Cependant, l'opposition a vivement contesté un ensemble d'amendements qui modifieraient la majorité requise pour les révisions constitutionnelles après l'investiture du Président.

40. Le 31 juillet 2013, les autorités ont demandé l'avis de la Commission de Venise sur ces amendements. Dans son avis¹⁵, la Commission de Venise a conclu que, du point de vue juridique, rien ne s'opposait à la plupart des modifications proposées, même si elle a estimé que les dispositions relatives à l'adoption du budget affaiblissaient le parlement en matière budgétaire. S'agissant de la proposition de changement de la majorité requise pour modifier la Constitution, la Commission de Venise s'est montrée plus critique. Notant l'absence de norme européenne claire dans ce domaine, elle a cependant souligné que les normes et les bonnes pratiques européennes suggèrent de trouver un juste équilibre entre une certaine flexibilité pour la réforme constitutionnelle et la stabilité constitutionnelle. A cet égard, la Commission juge élevée l'exigence d'une majorité des trois quarts, qui entrera en vigueur après la prestation de serment du Président, et estime qu'elle risque d'entraver la réforme constitutionnelle. En même temps, la Commission est d'avis qu'une majorité des deux tiers à l'occasion d'un vote unique pourrait saper la stabilité constitutionnelle, notamment dans le contexte actuel en Géorgie. La Commission de Venise a de ce fait recommandé l'introduction de dispositions instaurant un double vote avec une majorité des deux tiers, à trois mois d'intervalle, pour les changements apportés à la Constitution. Finalement, l'amendement portant modification à la majorité constitutionnelle n'a pas été déposé, et depuis l'investiture du Président Margvelashvili une majorité des trois quarts est nécessaire pour modifier la Constitution.

41. Le 27 décembre 2013, le Parlement géorgien a créé une Commission d'Etat en charge de la réforme constitutionnelle. Présidée par le Président du parlement, elle est composée de députés de la majorité et de l'opposition, de représentants de partis extraparlimentaires et de la société civile, ainsi que d'experts juridiques. Elle a tenu sa session inaugurale le 3 mars 2014. Au cours de cette réunion, le Président du parlement a souligné que les autorités n'avaient pas d'idée préconçue quant aux résultats de la réforme constitutionnelle, mais qu'il était important d'engager les discussions sur la structure territoriale de l'Etat et de ne pas faire de ce thème l'otage de la situation actuelle en Abkhazie et en Ossétie du Sud. Du côté de l'opposition, M. Davit Bagradze a indiqué que tous les changements positifs de la Constitution proposés par la Commission d'Etat bénéficieraient du soutien de l'opposition au sein du parlement.

42. Les autorités ont fait savoir qu'elles présenteraient des amendements constitutionnels ramenant le siège du parlement de Koutaïssi à Tbilissi, en raison des problèmes logistiques qu'entraîne la situation actuelle, où le gouvernement et le parlement siègent dans deux villes distinctes. Cette mesure est hautement symbolique et risque d'être controversée, notamment par les anciens responsables du MNU.

43. Dans notre rapport de 2011, nous avons déjà exprimé notre inquiétude à propos d'un certain nombre de dispositions de la Constitution de 2010 qui rendent le système vulnérable aux conflits interinstitutionnels, en particulier lorsque le Président et le gouvernement ne partagent pas les mêmes orientations et priorités politiques, comme ce fut malheureusement le cas au cours de la période de cohabitation. C'est pourquoi nous appelons la Commission d'Etat et le parlement à adopter des amendements renforçant la séparation des pouvoirs entre les diverses branches du gouvernement et corrigeant la vulnérabilité aux conflits interinstitutionnels systémiques.

14. Y compris à la veille des élections législatives de 2012.

15. CDL(2013)038.

44. Une autre question qu'il convient de régler dans ce contexte est la réforme électorale. Dans le passé, nous avons suggéré l'adoption d'un système régional proportionnel, qui recueillait alors les suffrages de la grande majorité des forces politiques géorgiennes. De plus, l'actuelle disparité des districts électoraux en termes de taille n'est pas conforme aux normes européennes et doit être corrigée. Ceci pourrait supposer de changer la Constitution.

45. Le 28 mars 2014, le Premier ministre Garibashvili a annoncé que le gouvernement proposerait un amendement à la Constitution destiné à interdire les mariages entre personnes de même sexe. Nous espérons que le gouvernement réexaminera sérieusement sa position sur cette question et appelons le parlement à ne pas adopter d'amendement constitutionnel contenant de telles dispositions.

46. Nous attendons des autorités géorgiennes qu'elles coopèrent étroitement avec la Commission de Venise pour l'élaboration des amendements constitutionnels et qu'elles demandent l'avis officiel de la Commission de Venise avant de les présenter au parlement.

4. Réforme judiciaire

47. L'indépendance du pouvoir judiciaire et l'administration de la justice en Géorgie sont, depuis longtemps, des sujets de préoccupation pour l'Assemblée. Comme indiqué dans notre rapport de 2011 à l'Assemblée, le système de justice pénale était largement piloté par le ministère public et le pouvoir judiciaire était sous le contrôle de la majorité alors au pouvoir. Ce manque d'indépendance de la magistrature et l'ingérence occasionnelle dans le système judiciaire ont bel et bien entravé, voire sapé, plusieurs réformes importantes entreprises par le précédent gouvernement dans ce domaine. L'absence d'arbitre judiciaire impartial a, par ailleurs, miné la confiance de la population dans l'indépendance du système judiciaire et l'équité de la gouvernance.

48. Les autorités ont indiqué que l'une de leurs priorités serait la réforme du système judiciaire en vue de le rendre pleinement indépendant de toute influence politique, qu'elle soit exercée par le parlement ou par l'exécutif. Un train de réformes ambitieux a été élaboré par le ministère de la Justice. La plupart des interlocuteurs ont exprimé leur satisfaction face à ces réformes et souligné leur pertinence pour garantir l'indépendance de la magistrature et la prééminence de l'Etat de droit.

49. Le Haut Conseil de la Justice, qui est au centre des efforts du nouveau gouvernement pour dépolitiser le système judiciaire, est un élément essentiel de ce train de réformes. Le projet établi à l'origine par le ministère de la Justice proposait un changement de composition par la suppression des quatre sièges occupés par des députés ainsi que des deux attribués à des personnalités nommées par le Président. En outre, les présidents et vice-présidents de tribunaux, ainsi que les présidents de chambres et de collèges ne pourraient pas être élus au Haut Conseil de la Justice par la Conférence des juges¹⁶.

50. A l'évidence, la réforme du Haut Conseil de la Justice était un sujet politiquement sensible et controversé, notamment dans le contexte des allégations d'abus du système sous l'ancien gouvernement. C'est pourquoi le 3 décembre 2012, les autorités ont demandé l'avis de la Commission de Venise sur les amendements à la loi organique de la Géorgie sur les juridictions de droit commun. En outre, suite à une demande de la commission de suivi, les autorités ont accepté de reporter l'adoption de ces amendements jusqu'à ce qu'elles aient reçu l'avis de la Commission de Venise.

51. La Commission de Venise a adopté son avis¹⁷ lors de sa réunion plénière des 8 et 9 mars 2013. Selon elle, les amendements proposés améliorent globalement la loi sur le pouvoir judiciaire et la rapprochent des normes européennes, s'agissant notamment de garantir l'indépendance de la magistrature.

52. Selon la Commission de Venise, les amendements relatifs à la composition du Haut Conseil de la justice remédient à plusieurs lacunes et représentent un progrès par rapport à la législation actuelle. Cependant, la Commission estime que la proposition d'interdire aux présidents de tribunaux et de chambres de se faire élire au Haut Conseil de la Justice est trop large. En lieu et place, la Commission de Venise suggère de fixer un nombre maximum de présidents de tribunaux et de chambres pouvant siéger au Haut Conseil de la Justice et de donner aux présidents élus en plus de ce quota la possibilité de démissionner de leur fonction de président de tribunal après leur élection. Afin de réduire encore les risques de politisation du Haut Conseil, la Commission de Venise a recommandé que ceux de ses membres qui sont élus par le parlement le soient à la majorité des deux tiers, en instaurant un mécanisme de sécurité visant à éviter tout éventuel blocage ou obstruction politique.

16. La Conférence des juges est l'organe d'autoréglementation de la magistrature géorgienne.

17. Document CDL-AS(2013)007.

53. La cessation anticipée du mandat des membres du Haut Conseil de la Justice, tel que prévu dans le projet de loi, a constitué une autre question controversée. A cet égard, la Commission de Venise s'est dite inquiète de ce que ces amendements permettraient de mettre fin au mandat des membres du Haut Conseil de la Justice avant échéance, risquant ainsi de saper l'indépendance de la magistrature et de créer un précédent sur la base duquel tout nouveau gouvernement ayant suffisamment de voix au parlement pourrait changer la composition du Haut Conseil. Elle recommande, par conséquent, que les membres actuels, à l'exception de ceux qui, selon la Commission de Venise, ont été nommés en violation des règles par la Conférence des juges, soient autorisés à achever leur mandat au sein du Conseil.

54. Le 19 mars 2013, le ministère de la Justice a déposé devant le parlement des amendements révisés à la loi organique de la Géorgie sur les juridictions de droit commun, fondés sur l'avis de la Commission de Venise. Ces amendements révisés prenaient en compte toutes les recommandations de la Commission, à deux exceptions. Seule la proposition visant à ce que l'élection par le parlement de ses délégués se fasse à la majorité des deux tiers n'a pas été retenue et surtout la disposition mettant un terme au mandat des membres du Haut Conseil de la Justice lors de l'entrée en vigueur des règles relatives à la nouvelle composition a été maintenue. Les autorités ont fait valoir que le fait de reporter l'application des nouvelles règles concernant la composition du Haut Conseil était contraire à l'objectif global de dépolitisation dudit Conseil.

55. Les amendements à la loi organique de la Géorgie sur les juridictions de droit commun ont été adoptés par le parlement le 5 avril 2013. Au cours des débats au parlement, les autorités ont finalement consenti à l'élection des six membres issus du parlement à la majorité des deux tiers, recommandée par la Commission de Venise. Toutefois, afin d'éviter un blocage éventuel, une majorité simple est suffisante pour quatre sièges au second tour de scrutin si aucun des candidats n'obtient la majorité des deux tiers requise. Pour les deux sièges restants, une majorité de deux tiers est nécessaire pour tous les tours de scrutin, ce qui implique que, dans le parlement actuel, ces vacances ne peuvent être pourvues qu'avec le soutien de l'opposition. Toutefois, conscients de la nécessité de mettre en œuvre un mécanisme de sécurité visant à éviter tout éventuel blocage ou obstruction politique, nous suggérons au parlement d'envisager d'exiger au moins deux tours de scrutin entre lesquels un délai suffisant serait prévu pour mener à bien des négociations, avant de passer de la majorité des deux tiers à une majorité simple. Une telle démarche pourrait aider et encourager la majorité au pouvoir et l'opposition à se mettre d'accord sur les membres du Haut Conseil de la Justice élus par le parlement. Le Président Saakashvili a opposé son veto au projet de loi le 23 avril 2013, mais le parlement est passé outre le 1^{er} mai 2013 et son président a entériné le texte, lui donnant force de loi.

56. Le 10 juin 2013, la Conférence des juges a élu ses sept membres sur les 15 membres du Haut Conseil de la Justice. Le 14 juin, le parlement a élu quatre de ses six candidats lors du second tour de scrutin à la majorité simple. Les deux autres sièges vacants n'ont pu être pourvus, car le MNU a boycotté le scrutin et, par conséquent, la majorité des deux tiers pour pourvoir ces sièges n'a pu être obtenue. Compte tenu des critiques du ministre de la Justice concernant les membres élus par la Conférence des juges, les craintes de voir les réformes conduire à un contrôle de la majorité en place sur le Haut Conseil de la Justice ne sont apparemment pas fondées.

57. Le 4 octobre 2013, le parlement a adopté un amendement à la loi sur le pouvoir judiciaire introduisant une période probatoire de trois ans (le maximum autorisé au titre de la Constitution de 2010) pour les juges avant qu'ils puissent être nommés à vie. Cette période probatoire s'applique également aux juges en exercice (actuellement nommés pour une période de 10 ans) avant leur nomination à vie. Le Président du Haut Conseil de la Justice (et Président de la Cour suprême), à l'instar de plusieurs groupes de la société civile et d'experts, a mis en garde contre l'adoption de cet amendement. Il convient de noter que la Commission de Venise, dans son avis sur la Constitution de 2010 (et selon des dispositions juridiques similaires dans d'autres pays), a critiqué les périodes probatoires longues, susceptibles d'affecter l'indépendance de la magistrature. C'est pourquoi nous enjoignons le parlement de réduire substantiellement la période probatoire et de la mettre en conformité avec les normes européennes.

58. Le 26 décembre 2013, le parlement est convenu de retarder l'introduction d'une disposition juridique du Code de procédure pénale permettant aux seuls tribunaux de contraindre les témoins à être interrogés et entendus devant eux. Par voie de conséquence, l'ancienne disposition, qui datait de 2009 et permettait aux procureurs de forcer des personnes à témoigner, reste en vigueur. Nous regrettons que la mise en œuvre de la nouvelle disposition, qui élimine toute possibilité de pressions indues de la part du ministère public, ait été reportée à plusieurs reprises, d'abord par les dirigeants du MNU, puis plus tard par ceux de Rêve géorgien.

59. La loi sur les infractions administratives reste une préoccupation. Selon ce texte, des personnes peuvent être passibles d'une peine d'emprisonnement maximum de 90 jours pour des infractions administratives. La possibilité de prononcer des peines de prison pour des infractions administratives, et en particulier d'une telle durée, a été critiquée à plusieurs reprises par les partenaires internationaux de la

Géorgie, y compris la Commission de Venise et l'Assemblée. Compte tenu des nombreuses allégations laissant entendre que les peines privatives de liberté étaient employées comme moyen illégal de coercition, nous recommandons au parlement de réviser cette loi afin d'abolir les peines d'emprisonnement pour les infractions administratives.

60. Bon nombre de nos interlocuteurs nous ont indiqué que les ingérences politiques dans le travail des tribunaux semblaient avoir diminué et que la magistrature gagnait régulièrement en indépendance, y compris à l'égard du ministère public, ce qui avait été un sujet de préoccupation dans les rapports précédents. Cette évolution semble confirmée par les procédures engagées devant les tribunaux à l'encontre d'anciens membres du gouvernement, pendant lesquelles les demandes de poursuites du ministère public sont régulièrement rejetées. Les placements en détention provisoire ordonnés par les tribunaux ont diminué, ainsi que les demandes de détention provisoire formulées par le ministère public. D'après les autorités, au premier semestre 2013, les demandes de détention provisoire émises par le ministère public ont diminué de 9 % par rapport au premier semestre de l'année précédente et seules 46 % des demandes de mesures de contrainte, comme la détention provisoire ou la mise en liberté sous caution, ont été acceptées par les tribunaux. Cependant, malgré cette tendance positive, le recours à la détention provisoire est encore trop répandu en Géorgie. Nous tenons à souligner que, en vertu des normes européennes, la détention provisoire ne doit être appliquée qu'en dernier recours, en cas de risque manifeste de fuite, d'entrave à la justice, ou de risque sérieux de voir la personne concernée commettre une infraction grave ou menacer l'ordre public. Il appartient aux autorités d'élaborer des lignes directrices destinées au ministère public et aux tribunaux, garantissant que la détention provisoire est appliquée en pleine conformité avec les exigences de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et la Recommandation Rec(2006)13 du Comité des Ministres concernant la détention provisoire, les conditions dans lesquelles elle est exécutée et la mise en place de garanties contre les abus.

61. En dépit des améliorations globales, le système judiciaire reste largement piloté par le ministère public, avec souvent peu de respect pour la présomption d'innocence. Cet état de fait a également été mis en lumière dans les procédures judiciaires engagées contre les anciens responsables gouvernementaux. De plus, la manière dont les témoins et les suspects sont convoqués et interrogés par les forces de l'ordre, et notamment par la police financière, ont fait naître des interrogations. Dans ce contexte, il convient de noter qu'un grand nombre de procureurs (plus de 300) font l'objet de plaintes de la part de citoyens pour des erreurs judiciaires, plaintes toujours en cours d'instruction par le Procureur général. Il est clair que de nouvelles réformes sont indispensables, notamment des services de poursuite, afin de garantir que toutes les procédures judiciaires sont menées conformément aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme et aux autres normes et principes européens.

62. Le rôle et l'utilisation controversée des autorités répressives sous le gouvernement précédent ont été vivement critiqués en Géorgie. En réaction, les nouvelles autorités ont engagé une vaste réforme du secteur des autorités répressives. Le Département constitutionnel de la sécurité et les départements des opérations spéciales, largement accusés d'être responsables des agissements répréhensibles allégués par le passé, ont été supprimés et une nouvelle loi sur la police a été adoptée le 4 octobre 2013, prévoyant entre autres un cadre juridique cohérent pour la mise en place d'une police impartiale et politiquement indépendante conformément aux normes européennes. En outre, à la même date, le Parlement géorgien a adopté une loi sur la coopération internationale entre autorités répressives. Un code de déontologie de la police géorgienne a également été rédigé par le ministère de l'Intérieur en coopération avec le Conseil de l'Europe. Ces réformes sont à saluer.

5. Réformes des médias

63. Les autorités ont engagé une vaste réforme de l'environnement des médias, y compris du radiodiffuseur public. Ces réformes – qui visaient à combler les lacunes de l'environnement médiatique relevées, entre autres, par l'Assemblée – étaient inutilement politisées, notamment celle du service public de radiodiffusion, en raison du climat politique tendu qui régnait avant l'élection présidentielle.

64. Depuis le 13 avril 2011, un groupe d'experts indépendant des médias (Media Advocacy Group) a travaillé sur des propositions de réforme de la législation sur les médias en Géorgie. Les propositions traitent notamment de questions telles que les procédures d'agrément, le pluralisme des médias, l'indépendance des médias et le fonctionnement du service public de radiodiffusion. Début mars 2012, le groupe d'experts a proposé plusieurs amendements à la loi sur les médias qui ont été pris en compte et présentés au parlement par la majorité au pouvoir.

65. Les missions internationales d'observation d'élections ont félicité le service public de radiodiffusion de son impartialité et de sa présentation des faits lors des élections locales de 2010 et des élections législatives de 2012. Cela étant, les sondages d'opinion réalisés à la demande du National Democratic Institute (NDI) ont montré que ces dernières années la confiance du public dans le service public de radiodiffusion est restée très faible et qu'il est le plus souvent considéré comme étant le porte-parole des autorités. Ce faible niveau de confiance du public s'est traduit par des demandes de réforme de cette instance par les nouvelles autorités, mais également par les organisations de la société civile, notamment le Media Advocacy Group, le groupe d'experts indépendants qui a élaboré les amendements à la législation des médias.

66. Les amendements à la loi géorgienne sur la radiodiffusion, adoptés par le parlement le 1^{er} juin 2013, prévoient de réduire le nombre de membres du conseil d'administration du service public de radiodiffusion de 15 à 9 et proposent un nouveau mécanisme pour leur désignation. Auparavant, ils étaient désignés par le Président qui disposait d'un large pouvoir discrétionnaire. En vertu de la nouvelle procédure, deux membres sont nommés par le parlement sur proposition du médiateur, trois sur proposition de la majorité parlementaire, trois sur proposition de la minorité et des députés indépendants et un sur proposition du Conseil régional d'Adjarie.

67. Le Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour la liberté des médias a demandé une évaluation des amendements à la loi sur la radiodiffusion par des experts indépendants. Le rapport établi dans ce cadre a conclu que les amendements représentaient une amélioration par rapport à la législation précédente et qu'ils étaient conformes aux normes internationales. Les dispositions régissant le processus de nomination du conseil d'administration ont été saluées, mais le rapport a recommandé l'adoption de mesures transitoires s'agissant du changement de la composition du conseil d'administration du service public de radiodiffusion, en particulier à l'approche de l'élection présidentielle. En réponse, le parlement a décidé que les changements du conseil d'administration ne prendront effet qu'au 1^{er} janvier 2014, soit après l'élection présidentielle. Deux membres du conseil d'administration ont cependant démissionné le 4 octobre 2013, privant le conseil du quorum requis pour prendre des décisions. C'est pourquoi, le 13 novembre 2013, le parlement a adopté un amendement à la loi sur la radiodiffusion autorisant une mise en œuvre plus tôt que prévu des procédures de nomination du nouveau conseil d'administration, en l'occurrence le 25 novembre 2013.

68. Le 27 décembre 2013, à l'issue de la procédure de sélection établie par la loi¹⁸, le parlement n'a pas été en mesure de nommer un nouveau conseil d'administration, ni la majorité ni l'opposition n'étant parvenue à choisir le nombre de candidats auquel elles avaient droit de par la loi. Par ailleurs, sur les six candidats proposés (deux par le MNU, un par Rêve géorgien, deux par le Défenseur public et un par le Conseil du service public de radiodiffusion d'Adjarie), seuls trois ont été confirmés par le parlement, passant outre les recommandations de la commission de sélection, qui s'était apparemment acquittée de sa tâche de manière impartiale et professionnelle. Malheureusement, le 23 janvier 2014, le parlement n'a une nouvelle fois pas réussi à nommer le conseil d'administration: il a rejeté deux des candidats proposés par le MNU et celui proposé par le Conseil régional d'Adjarie, ne nommant que le deuxième candidat du Défenseur public. Par ailleurs, la majorité parlementaire n'a pas désigné les deux autres candidats relevant de son quota et un troisième, désigné en dernière minute par l'opposition, a été rejeté pour des motifs procéduraux.

69. L'échec de la nomination du conseil d'administration a été vivement critiqué par le Représentant de l'OSCE pour la liberté des médias et les organisations de la société civile. Ces développements nous inquiètent également, car ils sont le signe clair que le Parlement géorgien, tant du côté de la majorité que de l'opposition, entend politiser la composition et le travail du conseil d'administration, et au final le service public de radiodiffusion. Nous sommes fermement d'avis que ce service public et ses organes de direction doivent être indépendants, impartiaux, et exempts de toute ingérence politique. La loi sur les médias doit être amendée de manière à contraindre le parlement à nommer les candidats proposés par les quatre entités habilitées à le faire à partir d'un groupe de candidats choisis par la commission publique de sélection sur la base d'un concours impartial et transparent. A cet égard, nous estimons aussi qu'il est anormal que le parlement national puisse invalider, *de facto*, le choix d'un candidat d'un autre organe législatif, en l'occurrence le Conseil régional d'Adjarie.

70. Une nouvelle sélection de candidats pour les cinq postes non encore pourvus était prévue le 11 mars 2014. Cependant, le 11 avril 2014, la Cour constitutionnelle a jugé inconstitutionnelles les dispositions dissolvant le conseil d'administration en place avant l'échéance de son mandat. Nous ne savons pas précisément quelles seront les suites données par le parlement à cette décision de la Cour constitutionnelle.

18. Les candidats sont sélectionnés par un comité non partisan de neuf membres, composé de représentants des médias et de la société civile.

71. Le 17 avril 2014, le parlement a nommé trois autres membres du conseil d'administration, comme proposé par la majorité au pouvoir et le Conseil régional d'Adjara, mais a rejeté les deux candidats de l'opposition.

72. Le Service public de radiodiffusion (SPR) a accumulé une dette considérable vis-à-vis de l'Etat, qui serait, semble-t-il, contraire à ses statuts. Le 14 décembre 2012, son directeur a donné sa démission. Il conteste les allégations selon lesquelles il aurait subi des pressions ou que cette démission ferait suite à l'audit financier du SPR. Le 26 décembre, le conseil d'administration a désigné M. Giorgi Baratashvili, travaillant de longue date au SPR, comme nouveau directeur.

73. Le 1^{er} mars 2013, le directeur du SPR a licencié le chef du service de l'information, au motif qu'il aurait présenté des informations orientées contre les autorités (le chef du service de l'information a été recruté peu de temps après par le maire de Tbilissi). En réaction, le conseil d'administration a limogé M. Giorgi Baratashvili. Ce dernier a fait appel de la décision auprès des tribunaux et a été réintégré sur décision judiciaire. Le 6 septembre 2013, le conseil d'administration a une nouvelle fois limogé M. Baratashvili, cette fois au motif qu'il n'avait pas suffisamment informé le Conseil de la programmation et du budget. Cette révocation a fait suite à la suppression controversée, par M. Baratashvili, de deux émissions-débats populaires animées par deux présentateurs considérés comme proches des anciennes autorités. Dans une déclaration publique, des organisations de la société civile ont appelé le service public de radiodiffusion à surmonter les jeux partisans.

74. A notre avis, le blocage persistant des relations entre le conseil d'administration et le directeur du service public de radiodiffusion met en lumière la politisation de ce service public et montre clairement que le parlement doit nommer sans délai un conseil d'administration impartial, professionnel et indépendant qui préservera le radiodiffuseur public des ingérences politiques et des luttes d'intérêt.

75. La transparence dans la propriété des médias a continué de poser problème en Géorgie durant la période considérée, et ce en dépit de la législation adoptée en novembre 2010 qui interdit aux sociétés offshore de posséder plus de 10 % du capital d'une entreprise détentrice d'une licence de radiodiffusion géorgienne. Transparency International a rapporté en 2012 que beaucoup de médias restent la propriété de sociétés écrans. Dans son rapport daté du 16 avril 2014, cette organisation a également noté que la propriété des médias était désormais beaucoup plus transparente, un seul média, Tabula, continuant d'être détenu par une société offshore. Elle a relevé par ailleurs que la plupart des conglomérats du secteur des médias opérant en Géorgie entretiennent des liens forts avec le MNU ou Rêve géorgien¹⁹.

76. Le 7 mars 2013, le parlement a décidé de créer une commission d'enquête suite à de graves allégations à propos du fonctionnement de la Commission nationale géorgienne de communication, l'autorité chargée de délivrer les licences pour les secteurs des médias et des communications électroniques et d'en assurer la supervision. Ces allégations portaient en partie sur un conflit d'intérêts concernant son responsable, M. Irakli Chikovani, par ailleurs propriétaire d'une importante entreprise publicitaire qu'il était chargé de superviser en sa qualité de chef de la Commission nationale géorgienne de communication²⁰. M. Chikovani a démissionné de ses fonctions le 15 avril 2013. La Commission d'enquête du parlement, créée le 1^{er} mai 2013, a publié son rapport le 31 octobre 2013, concluant notamment que la Commission nationale géorgienne de communication manquait de transparence et d'impartialité.

6. Réforme des pouvoirs locaux

77. Le nouveau gouvernement a fait de la réforme des pouvoirs locaux et de celle de l'organisation territoriale du pays une priorité. Le 23 novembre 2013, il a déposé à cet effet le projet d'une nouvelle loi organique sur l'autonomie locale. Cette loi a été vivement critiquée par les groupes conservateurs et l'Eglise orthodoxe géorgienne, au motif qu'elle accordait trop de pouvoirs aux collectivités locales et régionales, ce qui, à leur avis, risquait de saper l'unité de l'Etat. En réalité, les dispositions de la nouvelle loi renforcent, *de facto*, les droits à l'autonomie de divers petits groupes ethniques ou religieux minoritaires, ce qui semble être la raison sous-jacente à ces critiques.

78. Le parlement a adopté en première lecture le 13 décembre 2013, et en deuxième lecture le 24 janvier 2014 une version édulcorée de ce projet de loi. Cette version révisée a abandonné la proposition de gouverneurs et de conseils locaux élus au niveau des villages. De plus, le nombre de villes autonomes a été réduit, passant de 18 (dans le projet initial) à 12. Cependant, il est important de noter que même édulcorée,

19. Transparency International, «Who Owns Georgia's Media?», avril 2014.

20. M. Chikovani est également l'ancien directeur général et copropriétaire de la chaîne de télévision Rustavi 2.

cette loi contient plusieurs améliorations d'envergure par rapport à la législation précédente, dont certaines suivent les recommandations formulées par l'Assemblée dans ses résolutions antérieures. Autre élément important: la nouvelle loi a introduit l'élection (directe) des maires de 12 villes (avant cette loi, seul le maire de Tbilissi était élu au suffrage direct) ainsi que des *gamgebeli*²¹ de l'ensemble des municipalités.

79. Certaines dispositions font naître des préoccupations, notamment celles qui permettent aux conseils locaux – les *sakrebulo* – d'engager des procédures de mise en accusation contre des maires et des *gamgebeli* élus. Ces dispositions posent problème au vu des principes démocratiques. A notre avis, les procédures de mise en accusation, y compris les motifs qui permettent de les engager, devraient être clairement définies dans la loi.

80. La loi sur les pouvoirs locaux a un impact considérable sur le contexte et les conditions dans lesquelles se déroulent les élections locales. Il semble que les nombreuses discussions au sein du parlement aient tourné autour du système électoral des pouvoirs locaux. Le seuil pour que les maires soient élus au premier tour a été relevé de 30 % à 40 %, sans satisfaire toutefois aux demandes de la société civile, qui réclamait un seuil de 50 %. Par ailleurs, le seuil pour qu'un parti siège au conseil local a été abaissé de 5 % à 4 %.

81. La loi a été adoptée le 5 février 2014, soit quatre mois seulement avant la tenue des élections locales. Nous saluons les changements positifs instaurés par cette nouvelle loi, mais regrettons qu'elle ait été adoptée si peu de temps avant le scrutin local, compte tenu de son impact sur ces élections.

7. Pressions abusives sur les responsables locaux

82. Après les élections législatives de 2012, de nombreux changements sont intervenus au sein des pouvoirs locaux, plusieurs maires et conseillers locaux ayant démissionné ou changé de bord. Des allégations, dont certaines fondées, ont laissé entendre que ces changements étaient consécutifs aux pressions abusives exercées sur des responsables du MNU par des partisans de la nouvelle majorité.

83. Selon certaines allégations, des députés élus sous la bannière du MNU n'ont pas rejoint ultérieurement la faction MNU du parlement ou l'ont quitté, sous la pression de la majorité au pouvoir. Au cours de notre visite en Géorgie, du 8 au 11 avril 2013, nous nous sommes entretenus avec les membres du groupe des Indépendants. Tous ont fermement démenti qu'ils aient fait l'objet de pressions. Selon leurs dires, ils étaient des candidats indépendants *de facto* ayant accepté de se présenter sous la bannière du MNU aux dernières élections. L'allégeance à un parti n'était par conséquent pas un problème et, après les élections, ils ont estimé pouvoir mieux représenter les intérêts de leurs électeurs en ne se ralliant à aucune des factions présentes au parlement. Sans compter, ont-ils affirmé, que l'allégeance politique n'était pas très marquée au niveau local, ce qui pourrait en partie expliquer les changements de camp des conseillers municipaux et autres élus locaux.

84. Plusieurs de ces cas illustrent peut-être aussi l'habitude, qui perdure, ont toujours certains maires et conseillers locaux de soutenir le pouvoir en place, quel qu'il soit. Cela étant, nous avons reçu des informations fiables faisant état d'autres cas qui semblent être clairement le résultat de mesures de contrainte. Certes, les démissions et changements de camp font partie du processus démocratique, mais il est inacceptable qu'ils s'opèrent sous la contrainte.

85. Les dirigeants de la coalition Rêve géorgien admettent que des partisans locaux ont exercé des pressions sur des élus locaux pour les pousser à démissionner ou à changer de camp, mais nient que ces opérations aient été organisées ou cautionnées au niveau central. En outre, ils affirment que, même s'ils étaient politiquement discutables, les appels lancés aux représentants des autorités locales n'avaient rien d'illégal. Cela étant, même si la majorité au pouvoir n'a ni organisé ni cautionné ces agissements au niveau central, nous estimons qu'elle n'a pas fait tout son possible pour résolument faire cesser ces pratiques déplorables. A plusieurs reprises, nous avons demandé instamment à la majorité de déclarer publiquement et sans ambiguïté à ses partisans qu'aucune pression abusive sur des responsables locaux de l'opposition ne serait tolérée. Le Premier ministre Ivanishvili a annoncé qu'il allait mettre en place un groupe de travail sous sa responsabilité directe pour enquêter sur toutes les allégations de pression abusive sur des élus locaux, dans le but d'y mettre un terme et d'y remédier, le cas échéant. Jusqu'à présent, nous n'avons reçu aucune information sur la création de ce groupe de travail. Nous le regrettons car sa mise en place serait aussi un signal fort et une sérieuse mise en garde adressée aux militants de tous bords, les avertissant que l'exercice de pressions indues ne serait plus toléré dorénavant.

21. Chef de l'exécutif municipal: ce poste est une réminiscence de l'ère soviétique.

86. Les organisations de la société civile ont rapporté que près de 2 000 agents administratifs des ministères, agences et pouvoirs locaux ont été démis de leurs fonctions, notamment semblerait-il pour des raisons politiques. Dans ce contexte, nous tenons à souligner l'importance d'une fonction publique non-politisée et impartiale. Le licenciement et le recrutement de fonctionnaires, que ce soit au niveau national ou local, sur la base d'une affiliation à un parti politique, nuisent au caractère apolitique et impartial de cette administration et sont inacceptables. Il est indispensable que toutes les allégations de licenciement et de recrutement politiques fassent l'objet d'une enquête approfondie et qu'il y soit au besoin remédié.

87. Au cours de la campagne présidentielle, plusieurs rapports ont fait état d'agressions et de troubles violents lors des activités de campagne du MNU, fomentés par des partisans de la coalition Rêve géorgien. Quelques personnes ont été arrêtées par la police à l'occasion de ces incidents et condamnées à des amendes négligeables de 100 GEL, amenant certains à s'interroger sur l'efficacité de la dissuasion et des sanctions²². Par la suite, le rapport 2013 sur les droits de l'homme du Département d'Etat américain a conclu que le gouvernement faisait preuve d'une certaine sélectivité dans le respect du droit fondamental à la liberté d'association. Malheureusement, ce genre d'incidents a également été relevé lors de la campagne pour les élections locales qui se sont tenues le 15 juin 2014. Nous appelons les autorités à prendre rapidement toutes les mesures requises pour mettre immédiatement un terme à ces pratiques qui ne doivent pas avoir cours dans une société démocratique.

88. Le 31 mars 2014, un député du MNU, Nugzar Tsiklauri, aurait été agressé par des inconnus. Le MNU a accusé la majorité au pouvoir, mais n'a apporté aucune preuve venant étayer ces allégations. Le Défenseur public et les organisations de la société civile ont appelé les autorités à engager une enquête approfondie et transparente sur cette agression afin de dissiper toute suspicion de motivation politique. L'agression a été fermement condamnée par les autorités et notamment par le Président du Parlement, Davit Usupashvili, qui a promis une enquête rapide sur cet incident.

89. Dans les semaines précédant les élections locales du 15 juin 2014, de nombreux candidats de l'opposition, principalement du MNU mais aussi du Parti chrétien-démocrate et de l'Opposition unie de Mme Burjanadze, ont retiré leur candidature, sous la pression d'après les allégations²³. Le 30 mai 2014, d'importantes organisations de la société civile ont publié une déclaration sur le phénomène du retrait de candidats, apparemment sous la pression, qui risquait dans certaines municipalités d'invalidier toute la liste de candidats des partis concernés²⁴. Les autorités, via le Groupe de travail inter-administrations sur les élections, a annoncé que ces allégations feraient l'objet d'une enquête complète. Il est clair que, si elles sont avérées, de telles pratiques de pressions exercées sur des candidats pour qu'ils se retirent nuiraient à la crédibilité démocratique de la Géorgie.

8. Poursuites contre d'anciens membres du gouvernement et responsables ministériels

90. Après les élections législatives de 2012, plus de 20 000 plaintes ont été déposées auprès du Procureur général par des citoyens prétendant avoir été victimes d'abus commis par ou sous l'ancienne administration. Plus de 4 000 plaintes ont trait à des allégations de torture et de mauvais traitements dans les prisons, plus de 1 200 concernent des violations des droits de propriété et près de 1 000 plaintes ont été déposées à l'encontre de 322 procureurs par des personnes arguant avoir été contraintes d'accepter des accords de «plaider coupable».

91. Les autorités ont annoncé que la «restauration de la justice» serait l'une de leurs priorités et souligné qu'il n'y aurait pas d'impunité pour les abus commis dans le passé par les anciens responsables. Dans les mois suivants, plusieurs dirigeants de l'opposition et responsables ministériels ont été arrêtés pour des crimes qui auraient été commis sous leur responsabilité lorsqu'ils étaient en poste. Le MNU a dénoncé ces arrestations, constituant à ses yeux des manœuvres politiques qui relèveraient d'une justice revancharde. De leur côté, les autorités ont souligné que la justice géorgienne n'était (ni ne serait) sélective ni motivée par des considérations politiques, mais que ces personnes étaient accusées de graves crimes de droit commun²⁵ pour lesquels existaient des preuves suffisantes pour justifier une enquête ou des poursuites.

22. «Country reports on Human Rights Practices for 2013», Georgia 2013, Human Rights report, chapitre 2.b, Département d'Etat américain. Voir également le rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la politique de voisinage de l'Union européenne en Géorgie en 2013, p. 10.

23. Plus de 30 candidats d'opposition se seraient retirés après avoir subi des pressions.

24. Les listes de candidats aux élections locales doivent comporter au moins 10 candidats dans les communes de moins de 75 000 habitants et au moins 15 dans les communes de plus de 75 000 habitants.

25. Les chefs d'accusation vont du meurtre avec préméditation, de la torture et des traitements inhumains à l'abus de pouvoir et à l'entrave au travail d'un journaliste.

92. A l'appui de leur position, les autorités rappellent que le ministre de la Défense et le ministre de la Justice ont tous deux quitté le pays dans la hâte au lendemain des élections, à l'instar de plusieurs fonctionnaires de haut rang appartenant au ministère de l'Intérieur. Si le ministre de la Défense est revenu de son plein gré en Géorgie, les autres sont toujours en fuite et font l'objet d'une Notice rouge d'Interpol.

93. Une certaine confusion a régné quant au nombre d'anciens responsables concernés par ces enquêtes. A ce jour, 35 responsables de l'ancienne administration ont été accusés d'infractions pénales. Quatorze d'entre eux sont en détention provisoire, 13 en liberté sous caution, un a été remis en liberté sans mesures restrictives, cinq ont fui le pays, trois ont été condamnés, dont un a été gracié²⁶ par le Président Saakashvili. Par ailleurs, de nombreux anciens fonctionnaires ont fait l'objet d'inculpations.

94. Les allégations de justice sélective et motivée par des considérations politiques et de revanchisme de la part des nouvelles autorités sont très préoccupantes. De plus, elles suscitent des émotions et des crispations importantes dans un climat politique déjà tendu, et ne sont pas bénéfiques à l'environnement politique et au développement démocratique du pays.

95. Les poursuites les plus médiatisées à l'encontre d'anciens responsables gouvernementaux du MNU concernent l'ancien ministre de la Défense, Bacho Akhalaia, l'ex-Premier ministre et ministre de l'Intérieur et actuel Secrétaire général du MNU, Vano Merabishvili, et l'ancien maire de Tbilissi Gigi Ugulava, tous membres influents du cercle des proches de l'ancien Président Saakashvili.

96. En novembre 2012, l'ancien ministre de la Défense Bacho Akhalaia a été accusé «d'avoir outrepassé ses pouvoirs» en relation avec de prétendus abus commis par des militaires, ainsi que de privation illégale de liberté. Plus tard le même mois, il a été également accusé de torture en relation avec une affaire de prétendues exactions commises sur des militaires. Le 1^{er} mars 2013, une autre action a été engagée contre M. Akhalaia pour abus de pouvoir au motif qu'il aurait battu plusieurs détenus alors qu'il était chef des services pénitentiaires, donnant lieu au final aux célèbres émeutes carcérales de 2005. De nouvelles accusations ont été portées contre lui le 25 octobre 2013 où il lui est reproché d'avoir accordé des conditions de détention «privilegiées» à quatre anciens fonctionnaires du ministère de l'Intérieur condamnés dans l'affaire du meurtre de Sandro Girgvliani²⁷. Enfin, le 13 janvier 2014, il a été accusé de torture sur des prisonniers. Pour le MNU, ces multiples affaires sont la preuve de la motivation politique des poursuites engagées contre M. Akhalaia et les autres hauts responsables du mouvement. En août 2013, M. Akhalaia a été blanchi des accusations initiales relatives à des exactions commises sur des soldats et des militaires, mais le 28 octobre 2013 il a été reconnu coupable de traitement inhumain infligé à des détenus et condamné à trois ans et quatre mois d'emprisonnement. Le 3 novembre 2013, dans une décision controversée, M. Akhalaia a été gracié par le Président sortant Saakashvili. En dépit de l'appel déposé par le procureur, son acquittement concernant les exactions commises sur des militaires a été confirmé par la Cour d'appel le 17 avril 2014. Concernant les autres accusations portées contre M. Akhalaia, qui est toujours en détention provisoire, les dossiers sont en cours à l'heure où ce rapport est rédigé.

97. Le 23 février 2013, le maire de Tbilissi, Gigi Ugulava, un proche de l'ancien Président Saakashvili, a été mis en examen pour mauvaise utilisation et détournement de fonds publics, ainsi que pour blanchiment d'argent. La demande du ministère public de le suspendre de sa fonction de maire de Tbilissi et de lui interdire de quitter le territoire national a été initialement rejetée par le tribunal municipal de Tbilissi, décision confirmée en appel. Cependant, le 22 décembre 2013, le tribunal municipal de Tbilissi l'a suspendu de ses fonctions suite à des accusations de mauvaise utilisation des fonds publics portées contre lui. Le ministère public a avancé que, en restant en fonctions, M. Ugulava risquait de se trouver en mesure de détruire des preuves. Une nouvelle demande de placement en détention provisoire déposée par le procureur a été rejetée. La décision de suspendre M. Ugulava, maire de Tbilissi élu au suffrage direct, a été prise sans que la défense et l'accusation aient pu faire entendre oralement leurs arguments, ce qui a mené à des allégations de décisions judiciaires à motivation politique. Selon M. Ugulava, le juge en question aurait pris sa décision sous la pression du chef du service des enquêtes internes du ministère de l'Intérieur. Des organisations de la société civile ont appelé les autorités à enquêter en toute transparence sur ces allégations afin de lever les doutes dans cette affaire politiquement sensible. M. Ugulava a officiellement contesté sa suspension devant la Cour constitutionnelle de Géorgie. Nous sommes d'avis qu'en principe, la suspension d'un responsable élu par un tribunal, sans qu'il ait été reconnu coupable d'un crime, est une décision qui soulève de sérieuses inquiétudes.

26. M. Bacho Akhalaia a été gracié par le Président Saakashvili après avoir été inculpé de traitement inhumain de détenus, mais il reste en détention provisoire pour d'autres chefs d'accusation.

27. Pour plus d'informations sur cette affaire, voir AS/Mon (2011) 24 rev 3, paragraphes 23 et 24.

98. Le 21 mai 2013, Vano Merabishvili, ex-Premier ministre et ex-ministre de l'Intérieur, et Zurab Tchiaberashvili, ex-ministre de la Santé, du Travail et des Affaires sociales, ont été arrêtés et accusés de mauvaise utilisation et détournement de fonds publics pour payer des militants du MNU lors des élections législatives de 2012. Sous un autre chef d'accusation, M. Merabishvili a été accusé de détournement de biens privés. Le parquet a demandé la détention provisoire des deux individus. Toutefois, le tribunal de Koutaïssi a rejeté la demande concernant M. Tchiaberashvili qui a été libéré sous caution (20 000 GEL²⁸) le 23 mai 2013. Pour M. Merabishvili, le tribunal a souscrit aux arguments du parquet selon lesquels, entre autres, en tant qu'ancien ministre de l'Intérieur, il serait potentiellement à même d'influer sur d'anciens subordonnés dans les instances répressives pour entraver l'enquête. M. Merabishvili a fait appel de cette décision, mais la cour d'appel de Tbilissi a confirmé les décisions rendues par le tribunal de Koutaïssi. Le 28 mai 2013, de nouvelles accusations ont été portées contre lui pour la dispersion controversée d'une manifestation à Tbilissi le 26 mai 2011. Le 17 février 2014, M. Merabishvili a été reconnu coupable du versement illégal de 5,2 millions de GEL de fonds publics au budget de campagne du MNU pour les élections législatives de 2012 et de détournement de biens privés à des fins personnelles. Il a été condamné à ce titre à une peine de prison de cinq ans. M. Tchiaberashvili a été reconnu coupable de manquement à son devoir et condamné à une amende de 50 000 GEL²⁹. Le 27 février 2014, M. Merabishvili a été condamné à quatre ans et six mois d'emprisonnement pour avoir outrepassé ses pouvoirs officiels en liaison avec la dispersion de la manifestation du 26 mai 2011. M. Merabishvili a fait appel des deux condamnations. Par ailleurs, les poursuites engagées contre lui dans le cadre du meurtre de Sandro Girgvliani sont toujours en cours.

99. Le 17 décembre 2013, M. Merabishvili a affirmé avoir été emmené de la prison, à minuit, vers un lieu inconnu où le procureur général Partskhaladze l'aurait menacé d'arrêter les membres de sa famille s'il ne coopérerait pas dans l'affaire du décès de l'ancien Premier ministre Zvhania. Ces allégations ont été démenties par le bureau du procureur général ainsi que par le Premier ministre et le Président du parlement. Suite à un appel d'organisations de la société civile, dont Transparency International et l'Association des jeunes juristes géorgiens, et du Défenseur public, le ministre en charge des services pénitentiaires a déclaré le 23 décembre 2013 avoir ouvert une enquête officielle sur les déclarations de M. Merabishvili. Cependant, le 15 janvier 2014, il a annoncé que les enregistrements vidéo de la caméra placée dans la cellule de M. Merabishvili avaient été détruits car la caméra enregistre en boucle sur 24 heures³⁰. Il n'existe donc pas de preuve vidéo concluante venant étayer ou contredire les affirmations de M. Merabishvili. Compte tenu du scandale des mauvais traitements sur des détenus, nous sommes clairement d'avis qu'il convient de mettre en place des règles et procédures juridiques précises concernant la collecte et la conservation des enregistrements vidéo effectués dans les établissements pénitentiaires. Ces éléments sont à prendre très au sérieux. Les allégations de M. Merabishvili et l'absence de politique claire sur la collecte et la conservation de tels enregistrements vidéo doivent faire l'objet d'une enquête approfondie. Le ministère en charge du Système pénitentiaire nous a informés que les images tournées par les caméras de surveillance aux abords de la prison ne semblaient pas confirmer les allégations de M. Merabishvili et que les registres pénitentiaires ne montraient aucun mouvement de personnes. En se fondant entre autres sur ces constats, le ministère en charge du Système pénitentiaire a conclu que les plaintes étaient infondées et a mis fin aux enquêtes en cours.

100. Le 22 mars 2014, le bureau du procureur a annoncé qu'il avait cité à comparaître l'ancien Président Saakashvili, qui réside actuellement aux Etats-Unis, dans le cadre de 10 dossiers différents. Les partenaires internationaux de la Géorgie, y compris l'Union européenne et le Département d'Etat américain, se sont dits préoccupés par une citation concernant simultanément un aussi grand nombre d'affaires qui, compte tenu de la fragilité du système judiciaire de la Géorgie, pourrait donner l'impression de représailles politiques. Le 27 mars 2014, le bureau du procureur a proposé d'interroger l'ancien Président Saakashvili – qui avait refusé de retourner à Tbilissi pour comparaître – par liaison vidéo ou par Skype. M. Saakashvili a dans un premier temps refusé. Cependant, le 29 mars 2014, il a fait savoir par l'intermédiaire de M. Ugulava qu'il était prêt à répondre aux questions de la justice par liaison vidéo.

101. Depuis le 16 janvier 2013, un projet d'amendement au Code de procédure pénale prévoit la possibilité pour les anciens membres du gouvernement faisant l'objet de poursuites pénales de demander un procès devant jury. Mis en place par l'ancien gouvernement comme une mesure visant à renforcer l'impartialité du système judiciaire, les procès devant jury sont d'ores et déjà possibles devant les tribunaux de Tbilissi et de Koutaïssi pour les affaires portant sur des meurtres aggravés et des violences sexuelles. Cet amendement donne aux inculpés le choix entre un procès devant jury ou un procès par des juges³¹. Malheureusement, un

28. Environ 9 200 €.

29. Environ 21 000 €.

30. M. Merabishvili a porté ces accusations trois jours après l'incident qu'il allègue. Aux yeux des autorités, ce délai était volontaire et M. Merabishvili, compte tenu de ses fonctions antérieures, aurait évidemment dû savoir que tous les enregistrements étaient détruits au bout de 24 heures.

amendement controversé tendant à réintroduire les dispositions exigeant l'accord du procureur pour un procès devant jury a été déposé au parlement. Toutefois, cet amendement a été rejeté en dernière lecture par le parlement, ce dont on doit se féliciter.

102. Nous tenons à souligner qu'il ne saurait y avoir d'impunité pour des crimes de droit commun, commis notamment (voire surtout) par des membres du gouvernement et des responsables politiques, actuels ou anciens. Cela étant, particulièrement dans le contexte politique actuel, il importe de garantir que les affaires pénales impliquant d'anciens fonctionnaires gouvernementaux ne donnent pas le sentiment de relever d'une justice revancharde ou motivée par des considérations politiques. Aussi les autorités veilleront-elles à ce que les procédures juridiques soit menées en toute transparence et dans le plein respect des obligations de la Géorgie au regard des articles 5 et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Non seulement la justice ne devrait être ni sélective ni motivée par des considérations politiques, mais il faudrait aussi qu'elle soit perçue comme telle.

103. A plusieurs reprises, les autorités ont souligné qu'elles garantissaient que les procédures juridiques seraient transparentes, impartiales et pleinement conformes à la Convention européenne des droits de l'homme. Elles ont invité la communauté internationale, notamment le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire, à envoyer des observateurs pour contrôler les procédures judiciaires. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) a suivi les procès contre plusieurs anciens hauts responsables gouvernementaux et publiera un rapport une fois ces affaires menées à terme. De plus, ces procédures sont suivies de près par le Conseiller spécial de l'Union européenne pour la réforme juridique et constitutionnelle en faveur des droits de l'homme en Géorgie, M. Hammarberg.

104. Compte tenu du coût politique de chaque arrestation et des poursuites qui s'en suivent – en termes de controverses et d'antagonismes – il ne paraît pas judicieux de traduire en justice d'anciens membres et hauts fonctionnaires du gouvernement pour des délits mineurs; il faut décourager cette pratique. A cet égard, les autorités nous ont informés à plusieurs reprises qu'elles étaient disposées à envisager une amnistie totale pour tous les délits (hormis les délits avec violence) commis par des fonctionnaires ordinaires et une amnistie partielle pour les hauts fonctionnaires et les personnalités politiques. Ce point a également fait partie des négociations avec l'opposition dans le contexte de la révision constitutionnelle. Nous saluons cette initiative, car elle devrait permettre, nous semble-t-il, de réduire considérablement les tensions au sein du système politique. Dans ce contexte, nous tenons à souligner que le principe de présomption d'innocence devrait être strictement respecté dans ces affaires, y compris et tout spécialement par les actuels responsables gouvernementaux, ce qui malheureusement n'a pas toujours été le cas.

105. Les actions en justice contre les anciens responsables gouvernementaux ont continué d'être au cœur de la campagne pour les élections locales, tout comme elles l'ont été durant la campagne présidentielle. C'est pourquoi, le 14 avril 2014, le Premier ministre Garibashvili a annoncé un moratoire sur les poursuites judiciaires intentées contre les anciens responsables durant la campagne pour les élections locales qui se sont tenues le 15 juin 2014.

9. Amnistie et examen des possibles erreurs judiciaires

106. L'Assemblée parlementaire, ainsi que d'autres instances internationales et des personnalités comme le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ont exprimé dans de précédents rapports³² leurs inquiétudes concernant l'administration de la justice et l'indépendance du système judiciaire en Géorgie. Dans notre rapport à l'Assemblée de 2011, nous avons fait état de nos préoccupations à propos de «la pression sur le judiciaire et les limites de l'indépendance du judiciaire»³³. Nous avons également noté que «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»³⁴. A la lumière des défaillances relevées concernant l'administration de la justice et l'indépendance du système judiciaire, nous avons déclaré que «[l]a limite entre justice inégale et justice sélective est floue. Les problèmes en ce qui concerne l'administration de la justice

31. Précédemment, le procureur devait donner son consentement à un procès devant jury.

32. Voir, par exemple, le document CommDH(2011)22 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, et la [Résolution 1801 \(2011\)](#) de l'Assemblée.

33. [Doc. 12554](#), paragraphe 90.

34. *Ibid.*, paragraphe 153.

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»³⁵.

107. Le 5 décembre 2012, le parlement a adopté une résolution controversée dans laquelle il reconnaissait 190 personnes comme prisonniers politiques et 25 autres comme «exilés politiques». La résolution a été vivement contestée par l'opposition qui a, naturellement, nié l'existence de prisonniers politiques lorsque le MNU était au gouvernement. De plus, en déclarant ces personnes comme prisonniers ou exilés politiques en l'absence d'un véritable contrôle judiciaire, le parlement pourrait bien avoir outrepassé son rôle constitutionnel en s'immisçant directement dans ce qui doit être, d'abord et avant tout, un processus judiciaire. En réponse aux critiques de la communauté internationale, notamment de l'Assemblée, les autorités géorgiennes ont annoncé qu'elles n'examineraient aucune autre résolution déclarant les personnes «prisonniers politiques» pour traiter les cas considérés par le parlement comme des erreurs judiciaires.

108. L'une des mesures clés du gouvernement précédent avait été l'adoption d'une politique de tolérance zéro envers la criminalité. Cette politique et les peines de prison qui en ont découlé, combinées aux carences dans l'administration de la justice, ont fait que la Géorgie enregistre l'un des plus forts taux de population carcérale per capita de toute l'Europe. D'où une importante surpopulation carcérale qui a soulevé de vives préoccupations en matière de droits de l'homme. La situation découlant en la matière de l'extrême, voire de l'excessive surpopulation carcérale est apparue au grand jour avec le scandale des abus subis par des détenus, lequel a éclaté en septembre 2012, lorsque des vidéos ont commencé à circuler attestant les actes de maltraitance et de torture systémiques perpétrés sur les détenus d'une prison géorgienne.

109. La réforme des services pénitentiaires et la baisse du nombre de détenus comptent par conséquent parmi les priorités des nouvelles autorités. Dans cette perspective, le parlement a adopté une loi d'amnistie permettant de libérer des détenus coupables de délits mineurs et de réduire les peines des récidivistes et des personnes reconnues coupables de crimes graves. Si le principe de réduction de la population pénitentiaire peut compter sur un soutien bipartisan, il n'en va pas de même pour la loi d'amnistie, adoptée le 22 décembre 2012, en raison de l'inclusion de personnes figurant sur la liste de prisonniers politiques susmentionnée, adoptée par le parlement le 5 décembre 2012. L'insertion de cette disposition dans la loi d'amnistie soulève des questions juridiques car, pour l'essentiel, elle ajoute une liste arbitraire de personnes, condamnées pour des motifs très variables, à une amnistie générale. Cette situation a également été critiquée par la Commission de Venise dans son avis sur la loi d'amnistie³⁶. Suite à cette amnistie et aux grâces accordées successivement par l'ancien Président Saakashvili et le Président Margvelashvili, la population carcérale en Géorgie a diminué de plus de la moitié, tombant à moins de 10 000 détenus.

110. Les autorités ont insisté sur la nécessité d'un mécanisme approprié pour réexaminer et, au besoin, corriger les cas d'erreurs judiciaires. Pour justifier ces mécanismes, elles ont fait valoir plus de 20 000 plaintes déposées auprès du parquet par des citoyens géorgiens prétendant avoir été victimes d'erreurs judiciaires et d'abus du système judiciaire commis par les autorités précédentes. Ces plaintes incluent des allégations de «plaider coupable» contraint, de violations des droits de propriété et de mauvais traitements en prison. Même si beaucoup d'entre elles sont sans véritable fondement, leur seul nombre et leur configuration laissent entrevoir que les erreurs judiciaires étaient plus systématiques qu'estimées au départ. Cet état de fait est confirmé par ailleurs par plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) géorgiennes dignes de foi ainsi que par le Défenseur public (Médiateur).

111. Le 14 mai 2013, le ministère géorgien de la Justice a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi relatif à la Commission d'Etat temporaire pour les erreurs judiciaires de la Géorgie. Dans son avis,³⁷ la Commission de Venise a vivement critiqué l'idée qu'un organe non-judiciaire puisse examiner les affaires afin de décider s'il y avait lieu de les rouvrir, car cela reviendrait à remettre en cause l'indépendance de la magistrature et la séparation des pouvoirs.

112. Nous soutenons pleinement le principe selon lequel les prétendues erreurs judiciaires doivent être examinées et au besoin corrigées. Nous insistons toutefois pour que tout mécanisme mis en place soit une procédure judiciaire respectant pleinement la séparation des pouvoirs, l'indépendance du pouvoir judiciaire et les obligations de la Géorgie dérivées de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces éléments ont également été soulignés par M. Hammarberg dans son rapport «Géorgie en transition». Des mécanismes similaires, chargés de traiter les erreurs judiciaires et respectant les principes susmentionnés existent dans d'autres pays, par exemple au Royaume-Uni et en Norvège, et peuvent servir d'exemple pour la Géorgie.

35. *Ibid.*, paragraphe 155.

36. Document CDL-AD(2013)009.

37. Document CDL-AD(2013)013.

113. Le 29 novembre 2013, le ministre de la Justice a annoncé le report de la création d'un mécanisme traitant les erreurs judiciaires, au motif que le gouvernement ne disposait pas des ressources financières nécessaires pour indemniser les personnes reconnues victimes d'une erreur judiciaire. Cependant, le 14 avril 2014, le ministre de l'Economie, George Kvirikashvili, a déclaré que le gouvernement collaborait activement avec le bureau du procureur général sur la question des biens confisqués sous l'ancien gouvernement.

10. Questions relatives aux minorités et rapatriement de la population meskhète

114. Comme évoqué précédemment, l'intolérance et la discrimination envers les minorités, notamment les minorités sexuelles et religieuses, largement absentes du discours politique officiel dans le pays, ont resurgi dans les derniers temps, ce qui est très regrettable. Selon les organisations des minorités, les discours intolérants sont devenus plus courants dans le discours public mais les autorités continuent de faire preuve d'un esprit d'ouverture et d'engagement en faveur des droits des minorités. Nous tenons à exprimer nos préoccupations face au regain et à l'acceptation apparente de propos intolérants et de plusieurs initiatives, y compris de la part de membres de haut niveau du gouvernement, susceptibles de restreindre les droits des minorités en Géorgie. La proposition de l'actuel Premier ministre d'une interdiction constitutionnelle des mariages entre personnes du même sexe³⁸ en est un parfait exemple.

115. Le 17 mai 2013, des personnes assistant à un rassemblement marquant la Journée internationale contre l'homophobie ont été violemment agressées par les participants à une contre-manifestation organisée par l'Eglise orthodoxe géorgienne. La situation anarchique qui a prévalu durant ces événements suscite des interrogations quant à l'état de préparation de la police pour répondre à un tel déferlement de violence. Nous condamnons fermement l'homophobie et l'intolérance caractérisée qui n'ont pas leur place dans une société démocratique. Nous regrettons en particulier la participation de membres du clergé à ces actes de violence, compte tenu de la haute autorité morale dont jouit l'Eglise orthodoxe géorgienne dans la société. Nous demandons instamment aux autorités géorgiennes qu'elles traduisent en justice tous les auteurs de ces actes, conformément à la loi. A cet égard, nous nous félicitons de la déclaration du Premier ministre géorgien, selon laquelle les auteurs des violences du 17 mai, qu'ils appartiennent ou non au clergé, ne resteront pas impunis. Nous regrettons cependant qu'à ce jour quelques rares personnes seulement aient fait officiellement l'objet de poursuites pour leur rôle dans les violences du 17 mai, en dépit des nombreux enregistrements vidéo des événements. Ceci fait naître des doutes quant à la volonté réelle des autorités de poursuivre les instigateurs et les auteurs de ces violences. Lors de notre visite en janvier 2014, nous avons appris des autorités que des poursuites pénales avaient été engagées contre certains ecclésiastiques impliqués dans ces incidents violents.

116. Le regain d'intolérance envers les minorités religieuses est également source de préoccupations. Au cours du premier semestre 2013, plusieurs incidents ont éclaté à Samtatskaro, Tsintskaro et Nigvzianientre, entre autres, au cours desquels des groupes orthodoxes géorgiens ont empêché des cérémonies de prière des communautés musulmanes³⁹.

117. Ces incidents ont connu leur apogée le 26 août 2013 avec le démontage par la police, pour des motifs discutables, du minaret nouvellement construit de la mosquée de Chela. Au départ, cette opération semblait faire suite à une décision du *sakrebulo* local, qui avait déclaré illégale la construction du minaret et en avait ordonné la suppression. Par la suite, il est cependant clairement apparu que l'opération avait été ordonnée par l'administration fiscale du ministère des Finances pour de prétendues violations de la législation sur les importations. Le démontage du minaret a déclenché plusieurs manifestations, soit pour s'opposer à sa suppression, soit pour s'opposer à son éventuelle reconstruction. Ces manifestations et contre-manifestations témoignent du caractère toujours sensible des questions ayant trait aux minorités religieuses. Le minaret a été réinstallé le 28 novembre 2013. Il est important que les autorités tirent les enseignements de cet incident et prennent des mesures afin d'éviter qu'il ne se reproduise.

118. Le 10 avril 2014, le Gouvernement géorgien a présenté au parlement un projet de loi sur «l'élimination de toutes les formes de discrimination». L'adoption d'une législation anti-discrimination complète était l'une des exigences du plan d'action de l'Union européenne concernant la libéralisation du régime des visas pour la Géorgie, visant à octroyer au pays un régime d'exemption de visa. Le projet de loi a fait l'objet de critiques de la part de plusieurs organisations reconnues de la société civile pour n'être qu'une version édulcorée du texte original préparé par le ministère de la Justice et accueilli favorablement par la communauté internationale. Le projet de loi présenté au parlement ne prévoit plus la création d'un service d'inspection spécial chargé de veiller à la mise en œuvre de la législation anti-discrimination et confie cette mission au Défenseur public –

38. Le Code civil géorgien définit le mariage comme l'union d'une femme et d'un homme.

39. Georgian Democracy Initiative, Rapport sur les droits de l'homme et les libertés, 2013, premier et second semestres.

sans lui allouer, semble-t-il, de ressources supplémentaires. Par ailleurs, la possibilité d'appliquer des sanctions financières aux auteurs de violations de la loi anti-discrimination a été supprimée du projet de loi présenté au parlement.

119. La loi anti-discrimination a été adoptée en première lecture le 18 avril 2014. Un élément de controverse majeur de ce projet de loi est l'interdiction explicite de la discrimination en vertu de l'orientation sexuelle, une mesure à laquelle sont opposés, entre autres, les groupes conservateurs et orthodoxes de la société géorgienne. Beaucoup d'interlocuteurs s'attendaient à ce que de nombreux amendements soient apportés à cette loi lors de son adoption en seconde lecture. La loi a été adoptée le 2 mai 2014 et est entrée en vigueur le 7 mai. A notre satisfaction, l'orientation sexuelle y figure toujours parmi les motifs interdits de discrimination.

120. La question de l'éventuelle signature et ratification de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires (STE n° 148), un des engagements souscrits par la Géorgie lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, a fait l'objet de quelques controverses début 2013. Beaucoup d'informations fausses et de malentendus circulent en Géorgie à propos de la Charte. Une partie de la société craint – à tort – que la signature et la ratification de la Charte affaiblissent l'unité nationale et pense que l'examen des affaires par les tribunaux et les sessions des conseils municipaux se dérouleront automatiquement dans toutes les langues minoritaires. De même, les minorités craignent – toujours à tort – que la signature et la ratification de la Charte affaiblissent les politiques déjà en place pour protéger les langues et les droits des minorités en Géorgie. Les autorités ont souligné qu'elles continuaient d'œuvrer en faveur de la signature et de la ratification de la Charte, mais que ce processus méritait d'être soigneusement planifié compte tenu de l'opposition de plusieurs groupes sociaux. Il est à noter que la législation nécessaire pour mettre en œuvre la Charte sera relativement modeste car, à de nombreux égards, la législation linguistique géorgienne va déjà plus loin que la Charte. Compte tenu des nombreuses méprises concernant la Charte dans la société géorgienne, nous recommandons aux autorités d'organiser, conjointement avec les médias et la société civile, une campagne de sensibilisation visant diverses parties prenantes au processus, afin de clarifier les dispositions et les exigences de la Charte. Nous espérons que cette opération permettra à la Géorgie d'honorer dans un futur proche cet engagement souscrit lors de son adhésion.

121. Nous avons continué de suivre étroitement la question du rapatriement de la population meskhète, autre engagement pris par la Géorgie dans le cadre de son adhésion. Au total, 5 841 demandes éligibles de rapatriement – concernant 9 350 personnes – ont été reçues par les autorités géorgiennes. Environ 1 500⁴⁰ statuts de rapatrié ont été octroyés. Cependant, à ce jour, seules quelques rares personnes sont rentrées. Diverses raisons sont avancées pour expliquer cette situation, notamment le coût élevé associé au rapatriement⁴¹, pour lequel aucune aide financière n'est prévue, si ce n'est très limitée. Parmi les personnes ayant obtenu le statut de rapatrié, très peu ont reçu la nationalité géorgienne⁴². Jusqu'à présent, le programme de rapatriement semble avoir été principalement axé sur l'octroi du statut de rapatrié et non sur la facilitation du rapatriement proprement dit.

122. A diverses occasions, nous avons invité les autorités, actuelles ou anciennes, à élaborer une stratégie globale de rapatriement. Après le changement de gouvernement, la responsabilité de la coordination du rapatriement de la population meskhète déportée a été transférée du Conseil national de sécurité au ministère des Personnes déplacées depuis les territoires occupés, du Logement et des Réfugiés. Le ministère d'Etat pour la Réconciliation et l'Egalité civique nous a informés que l'élaboration d'une stratégie globale de rapatriement, telle que nous l'avions proposée, était l'une des priorités du nouveau groupe de travail interinstitutions chargé de coordonner ces rapatriements. Nous avons suggéré aux autorités de négocier la levée de tous les obstacles posés dans les pays d'origine au rapatriement dans le cadre du Conseil de l'Europe.

11. Surveillance illégale

123. En août 2013, le ministère de l'Intérieur a annoncé avoir découvert, en plusieurs lieux, plus de 24 000 bandes vidéo et audio illégales, enregistrées par les forces de l'ordre sans l'autorisation des tribunaux et en contravention avec la loi. Les contenus montrent que ces enregistrements ont été réalisés à des fins politiques, y compris de chantage. L'ampleur de ces surveillances illégales à motivation politique constitue une violation systémique de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme⁴³.

40. Chiffres de janvier 2014.

41. Y compris, semblerait-il, des sommes réclamées par les pays d'origine pour permettre aux rapatriés d'emporter leurs biens.

42. Voir COMDH(2014)9, paragraphe 97.

43. Thomas Hammarberg, Géorgie en transition, p. 21.

124. Une commission spéciale ad hoc a été mise en place pour enquêter sur cette surveillance illégale. Elle a recommandé la destruction des enregistrements illégaux à l'issue de l'enquête. Ce qui fut fait le 5 septembre 2013, même si des copies illégales de ces enregistrements risquent encore de circuler aux mains d'intérêts privés. Le 27 juillet 2013, une amnistie a été décrétée par le parlement pour toutes les personnes impliquées dans les surveillances illégales ainsi que pour ceux qui remettront de leur propre gré les copies illégales des enregistrements dans un délai de trois mois à compter de la déclaration d'amnistie. Le 12 mai 2013, un vice-ministre de l'Intérieur a été démis de ses fonctions et arrêté pour avoir fait circuler une de ces vidéos visant un journaliste critique. Cet incident souligne le danger de ces enregistrements et des éventuelles copies illicites.

125. L'éventualité d'une surveillance massive et illégale continue d'être source de vives préoccupations. En dépit de leurs déclarations, les nouvelles autorités ne semblent pas avoir apporté de changement systémique et à grande échelle aux capacités de surveillance des forces de l'ordre. A titre d'exemple, l'équipement qui permet au ministère de l'Intérieur d'accéder directement aux communications privées des citoyens est toujours en place chez les opérateurs de télécommunication. Les autorités ont mis en place un inspecteur indépendant chargé de la protection des données, mais cette mesure est insuffisante. Il convient de développer une législation complète régissant la collecte des données et la surveillance par les autorités. Le 6 mars 2014, un grand nombre d'organisations réputées de la société civile ont lancé une campagne intitulée «Ceci vous touche», qui vise à instaurer un cadre légal de contrôle des capacités de surveillance des autorités. En réaction, les autorités ont indiqué préparer un projet de train de lois destiné à renforcer l'encadrement juridique des opérations de surveillance.

12. Les conséquences de la guerre entre la Russie et la Géorgie

126. Conformément à la décision de la commission de suivi du 27 janvier 2011, nous avons préparé, conjointement avec les corapporteurs pour la Russie, et sous l'égide de la présidence de la commission, une note d'information sur les récents développements liés aux conséquences de la guerre entre la Russie et la Géorgie. Cette note a été élaborée sur la base d'une visite d'information effectuée à Tbilissi et à Moscou du 12 au 16 mai 2013. Nous regrettons que les autorités *de facto* de Soukhoumi et Tskhinvali aient refusé de rencontrer notre délégation. La note d'information qui expose nos conclusions conjointes⁴⁴ a été déclassifiée en juin 2013. Aucun développement important n'est intervenu depuis sa publication.

127. Conjointement avec les corapporteurs pour la Russie, nous avons rencontré en novembre 2013 des représentants du bureau du procureur général de la Cour pénale internationale de La Haye, qui nous ont informés des possibilités d'ouverture d'une enquête officielle sur d'éventuels crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis au cours de la guerre entre la Russie et la Géorgie.

128. A l'instar de son prédécesseur, l'administration de Rêve géorgien est fermement engagée sur la voie de l'intégration européenne et de l'adhésion à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Elle a exclu tout rétablissement de relations diplomatiques avec la Russie tant que l'intégrité territoriale de la Géorgie ne sera pas restaurée. Dans le même temps, elle a publiquement fait état à plusieurs occasions de son souhait d'améliorer les relations avec la Fédération de Russie dans d'autres domaines non directement liés au conflit en cours à propos des régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. L'ancien Premier ministre Ivanishvili a nommé un envoyé spécial pour les relations avec la Fédération de Russie. Cet envoyé rencontre régulièrement des responsables de haut rang du ministère russe des Affaires étrangères, souvent dans le cadre des discussions de Genève. Ces réunions ont apporté quelques développements positifs pour les relations entre les deux pays, pour l'essentiel dans les domaines économique et commercial. Dans le même temps, les réunions de Genève, présidées en commun par l'OSCE, les Nations Unies et l'Union européenne et mises en place après la guerre entre la Russie et la Géorgie, restent le principal forum de négociation entre les deux pays concernant les conséquences de la guerre.

129. Le 1^{er} janvier 2014, le ministère d'Etat pour la Réintégration a changé de dénomination pour devenir le ministère d'Etat de la Réconciliation et l'Egalité civique. Ce ministère reste en charge des relations avec les régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. Les autorités espèrent que ce changement de dénomination facilitera les relations avec les autorités *de facto* de Tskhinvali et de Soukhoumi, qui contestent la notion de réintégration.

44. AS/Mon (2013) 14.

13. Conclusions

130. Pour la première fois dans l'histoire de la Géorgie, depuis sa déclaration d'indépendance, le pouvoir politique a changé de mains grâce aux urnes et d'une manière pacifique et, dans l'ensemble, démocratique. En peu de temps, la Géorgie a changé de gouvernement et de Président et a engagé un ambitieux train de réformes pour remédier aux erreurs du passé et renforcer la pluralité du système politique. Toutes les forces politiques du pays méritent d'être félicitées pour cette transition démocratique du pouvoir qui n'a, bien sûr, été facile pour personne.

131. Le changement de pouvoir s'est accompagné de tensions considérables et d'une polarisation de l'environnement politique de la Géorgie, qui ont parfois masqué l'évolution positive du pays. L'existence d'une opposition forte et expérimentée, associée à une coalition au pouvoir bien organisée, a renforcé le rôle du parlement et le parlementarisme dans le système politique de la Géorgie. Le parlement a auditionné des ministres et leur a fait passer un examen serré sur des questions de politique générale. Il a rejeté et modifié des politiques gouvernementales et a utilisé, à maintes reprises, son droit d'initiative pour adopter de nouvelles lois. De plus, il a su à plusieurs reprises parvenir à des solutions de consensus face à des enjeux politiques majeurs. C'est une évolution que l'Assemblée a maintes fois préconisée dans ses rapports antérieurs et une amélioration majeure de l'environnement politique du pays.

132. Nous saluons les nombreuses réformes, y compris la réforme constitutionnelle, initiées pour renforcer les institutions démocratiques en Géorgie et garantir un pouvoir judiciaire véritablement indépendant et un système judiciaire accusatoire. Il est important que toutes les forces politiques soient consultées à propos des réformes envisagées et qu'elles puissent y participer. A cet égard, nous attendons de la réforme constitutionnelle qu'elle donne suite aux recommandations restantes de la Commission de Venise et de l'Assemblée concernant le partage des pouvoirs et le système électoral.

133. Nous comprenons la nécessité d'enquêter et de remédier aux erreurs et aux méfaits du passé. Il ne saurait y avoir d'impunité pour des crimes de droit commun, commis notamment (voire surtout) par des membres du gouvernement et des responsables politiques, actuels ou anciens. Cependant il est important que les enquêtes, les poursuites judiciaires et les mécanismes mis en œuvre pour corriger les erreurs du passé soient marqués du sceau de la transparence, de l'impartialité et qu'ils soient conformes aux normes et principes européens. Tout sentiment de justice revancharde ou de représailles politiques doit être évité.