Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 1477 (2006)[1]

Mise en œuvre de la Résolution 1415 (2005) sur le respect des obligations et engagements de la Géorgie

Assemblée parlementaire

1. Dans sa Résolution 1415 (2005), l'Assemblée parlementaire a revu les délais des obligations et engagements contractés par la Géorgie à l'égard du Conseil de l'Europe afin de tenir compte des événements extraordinaires liés à la révolution des roses. L'Assemblée indiquait clairement que cette décision était exceptionnelle et qu'il ne pourrait ensuite être envisagé de nouveau délai. Deux ans après la révolution des roses, le temps est venu pour les nouvelles autorités de tenir leurs promesses.

2. L'Assemblée note que certains engagements spécifiques ont été remplis et que, d'une manière générale, les réformes de grande envergure et de longue durée sont sur la bonne voie. Les autorités continuent à se montrer tout à fait déterminées à travailler à la construction d'une démocratie européenne moderne et stable, et à poursuivre l'intégration du pays dans les structures européennes et euro-atlantiques. L'euphorie postrévolutionnaire a cédé le pas au pragmatisme; l'approche initiale des réformes, marquée par la hâte et parfois même par une certaine incohérence, est très progressivement remplacée par la prise en compte de priorités spécifiques et par une stratégie mieux définie.

3. La plupart des réformes, cependant, n'en sont qu'à leurs débuts et des enjeux très importants restent à surmonter. L'ambitieux travail qui a été entrepris afin de mettre la législation en conformité avec les normes européennes n'a pas encore abouti à des résultats concrets dans la plupart des domaines. La mise en œuvre des réformes sera tout aussi importante et les autorités devront démontrer, à chaque étape, que les solutions envisagées pour surmonter les problèmes et obstacles qui ne manqueront pas de surgir en cours de route seront pleinement conformes aux principes de la démocratie, de la prééminence du droit et du respect des droits de l'homme.

4. En ce qui concerne les instruments juridiques du Conseil de l'Europe que la Géorgie devait signer et/ou ratifier avant septembre 2005, seule la Charte sociale européenne révisée (STE no 163) a été ratifiée dans les délais prévus (le 22 août 2005) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE no 157) a été ratifiée par le parlement avec un léger retard, le 13 octobre 2005. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE no 106) a été signée, mais n'a pas encore été ratifiée. Malheureusement, la procédure en vue de la signature et de la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE no 148) vient seulement d'être ouverte.

5. En ce qui concerne les engagements relatifs aux réformes à long terme, la Géorgie doit être félicitée pour les premiers résultats tangibles obtenus dans la lutte contre la corruption et dans la réforme de la police, ainsi que pour sa détermination à renforcer les performances économiques et à améliorer ainsi peu à peu les conditions de vie de la population. L'Assemblée se réjouit de l'adoption, en coopération avec le Conseil de l'Europe, d'une stratégie et d'un plan d'action pour la lutte contre la corruption, et de la création, dans le domaine de l'autonomie locale, d'une commission nationale de décentralisation. La Géorgie a aussi pris un certain nombre de mesures positives pour la formation d'une nouvelle génération de magistrats, la rationalisation du système des tribunaux, le renforcement des droits des détenus grâce à la modification du

1. Discussion par l'Assemblée le 24 janvier 2006 (3e séance) (voir Doc. 10779, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: MM. Eörsi et Kirilov). Texte adopté par l'Assemblée le 24 janvier 2006 (3e séance).

Code de procédure pénale, et l'élimination de la torture, et, plus généralement, l'amélioration des conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et les centres de détention préventive. Elle a permis qu'un radiodiffuseur de service public répondant aux besoins et aux intérêts de l'ensemble de la population commence à émettre. Le travail du médiateur a produit des résultats utiles.

6. Parallèlement, l'inquiétude exprimée dans la Résolution 1415 (2005) sur la nécessité que ce gouvernement fort aille de pair avec un système de freins et de contrepoids qui fonctionne efficacement demeure justifiée. Le parti au pouvoir ne dispose plus d'une majorité parlementaire écrasante du fait de l'apparition, d'ailleurs prévisible, de forces centrifuges en son sein, mais l'opposition reste faible et n'est pas parvenue à formuler un programme ou des politiques adaptées à la situation actuelle. La plupart des réformes semblent être mises en œuvre par un cercle restreint de dirigeants politiques qui partagent les mêmes idées, au lieu d'engager un large éventail d'acteurs reflétant le riche potentiel du pays. Les médias sont vulnérables sur le plan financier et manquent encore d'une culture démocratique suffisante qui leur permettrait de remplir de manière crédible leur rôle d'instance de contrôle démocratique.

7. Deux ans après leur arrivée au pouvoir, les autorités géorgiennes jouissent encore d'un soutien très important au sein de la population et peuvent s'appuyer sur un large consensus de l'opinion publique quant aux buts et objectifs de la transition démocratique. La confiance de la population ne doit pas être déçue. Dans un pays sortant de plusieurs décennies de vie politique marquée par l'hypocrisie et la manipulation, tout échec dans la mise en œuvre des réformes promises pourrait facilement susciter un climat de méfiance et une remise en cause des réformes, en particulier au sein des couches les plus gravement touchées de la population. Les autorités ne peuvent se permettre aucun retard inutile et doivent surmonter les obstacles liés à la volonté de revenir au passé ou à l'esprit de revanche; elles doivent donc veiller à la concordance de leurs paroles et de leurs actes, et être ouvertes au dialogue et à la critique.

8. L'Assemblée est consciente qu'une normalisation complète de la situation en Géorgie est impossible tant que n'aura pas été trouvée une issue pacifique et démocratique aux conflits dans les régions sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Elle juge favorablement les efforts engagés par le Président pour soutenir son initiative de paix, mais est aussi extrêmement inquiète de l'absence de tout progrès véritable sur le terrain et dans les négociations en cours. L'ensemble des parties intéressées au conflit et en particulier la Fédération de Russie doivent faire preuve de leur engagement, à la fois de principe et en pratique, en faveur d'un règlement pacifique et démocratique, dans le plein respect de l'intégrité territoriale de la Géorgie.

9. En conclusion, les progrès réalisés par la Géorgie pendant l'année peuvent être considérés en général comme encourageants, mais ils ne constituent encore qu'un premier pas sur la voie de l'application complète par ce pays de ses obligations et de ses engagements. C'est pourquoi les recommandations énoncées dans la présente résolution à l'intention des autorités géorgiennes reprennent ou développent celles qui étaient contenues dans la Résolution 1415 (2005) de l'Assemblée. Il convient d'ailleurs de noter que les progrès les plus importants ont été réalisés dans les domaines où la collaboration avec les organes pertinents du Conseil de l'Europe a été la plus étroite.

10. L'Assemblée appelle par conséquent les autorités géorgiennes:

10.1. en ce qui concerne les conventions du Conseil de l'Europe: à ratifier sans plus attendre la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et à signer et à ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;

10.2. en ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques:

10.2.1. à revoir les changements constitutionnels de février 2004, en tenant compte de l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), en particulier à propos des pouvoirs importants du Président;

10.2.2. à assurer que les prochaines élections locales, prévues en octobre 2006, se dérouleront de manière libre et équitable, en pleine conformité avec les normes du Conseil de l'Europe; à améliorer au préalable l'état des listes électorales;

10.2.3. à abaisser avant les prochaines élections législatives le seuil de représentativité qui est de 7 % afin qu'il ne dépasse pas 5 % et à veiller à ce que la composition des commissions électorales garantisse le fonctionnement adéquat et impartial de ces commissions à tous les niveaux;

10.2.4. à adopter la loi sur la transparence du financement des partis politiques et à en assurer la bonne application;

10.2.5. à maintenir l'engagement à créer une deuxième chambre parlementaire, pour que les régions autonomes soient représentées au niveau de l'Etat, à l'issue de la réintégration politique et administrative de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie au sein de la Géorgie;

10.2.6. à adopter les dispositions juridiques nécessaires pour assurer la conformité du statut de l'Adjarie avec l'approche générale adoptée à l'égard des régions géorgiennes, de façon à renforcer leurs pouvoirs et à envoyer un signal positif aux régions sécessionnistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie;

10.2.7. à accélérer la réforme de l'autonomie locale:

10.2.7.1. en adoptant l'ensemble de textes législatifs incluant la législation-cadre sur l'autonomie locale et d'autres textes de loi pertinents, conformément au calendrier fixé avec les experts du Conseil de l'Europe, après un examen soigneux de toutes les questions en jeu et un processus approprié de consultation de toutes les parties prenantes;

10.2.7.2. en mettant en œuvre la réforme administrative et territoriale de la Géorgie, mais uniquement après avoir revu la conception fondamentale de la réforme, conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe;

10.2.7.3. en accordant à la Commission nationale de décentralisation des pouvoirs réels et les moyens nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation;

10.2.7.4. en appliquant les recommandations de la Commission de Venise au sujet de l'élection du conseil municipal et du maire de la ville de Tbilissi;

10.3. en ce qui concerne la population meskhète: à poursuivre le travail de la Commission nationale de rapatriement, à rechercher activement une aide internationale et à accélérer le processus d'adoption de la législation pertinente afin de créer les conditions qui permettront d'engager le processus de rapatriement, en vue de l'achever d'ici ; à appliquer pleinement les recommandations énoncées dans la Résolution 1428 (2005) de l'Assemblée sur la situation de la population meskhète déportée;

10.4. en ce qui concerne les conflits de 1990 à 1994:

10.4.1. à adopter sans plus attendre un cadre juridique garantissant la restitution des droits de propriété et des droits de location, ou le dédommagement pour les pertes patrimoniales subies au cours de ces conflits;

10.4.2. à garantir aux personnes déplacées à l'intérieur du pays les mêmes droits qu'au reste de la population, conformément à la Recommandation 1570 (2002) de l'Assemblée sur la situation des réfugiés et des personnes déplacées en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie;

10.5. en ce qui concerne le principe de la prééminence du droit:

10.5.1. à achever la réforme du système judiciaire, du barreau, du bureau du procureur général et de la police, dans le respect scrupuleux des normes démocratiques européennes et en étroite collaboration avec les experts du Conseil de l'Europe;

10.5.2. à garantir la mise en place d'un système pleinement transparent et démocratique de remplacement des juges, et à assurer l'indépendance et le haut niveau de professionnalisme de la nouvelle génération de magistrats; à assurer la réussite de l'ouverture et du fonctionnement de l'école supérieure de la magistrature;

10.5.3. à garantir par des moyens constitutionnels et législatifs l'indépendance des membres de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle; à revoir, en consultation avec le Conseil de l'Europe, la législation permettant aux juges de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle de démissionner volontairement après, respectivement, trois et cinq ans dans leurs fonctions, en échange du maintien à vie de leur rémunération, et à trouver un moyen plus digne et mieux adapté de résoudre les problèmes de ressources humaines dans ces deux institutions;

10.5.4. à adopter un nouveau code de procédure pénale, en coopération avec le Conseil de l'Europe;

10.5.5. à poursuivre la lutte contre la corruption, à appliquer l'ensemble des recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) et à ratifier la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STE no 173); à renforcer les activités visant à favoriser le développement d'un esprit et d'une déontologie de la fonction publique;

10.6. s'agissant des droits de l'homme:

10.6.1. à appliquer les recommandations du Conseil de l'Europe sur la compatibilité de la législation géorgienne avec les dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme, en collaboration étroite avec les experts de l'Organisation;

10.6.2. à veiller à ce que les nouveaux équipements de détention et les modifications de la législation pénale permettent de résoudre le problème du surpeuplement des établissements pénitentiaires et des centres de détention préventive, et à envisager, le cas échéant, des mesures complémentaires;

10.6.3. à consolider les premières mesures prises pour éradiquer la «culture de la violence» et la torture dans les prisons et les centres de détention provisoire, à adopter de toute urgence d'autres mesures à cette fin, en se préoccupant plus spécialement des régions de la Géorgie autres que la capitale, en particulier pour engager sans tarder une enquête indépendante et approfondie sur toutes les allégations de torture et de mauvais traitements, et à appliquer la «tolérance zéro» de l'impunité;

10.6.4. en ce qui concerne la liberté d'expression et d'information:

10.6.4.1. à réviser la législation afin de maintenir à un niveau raisonnable le montant des dommages-intérêts dans les affaires de diffamation; à garantir le respect par les médias de la présomption d'innocence des personnes soupçonnées d'un délit; à assurer la transparence de la propriété des médias, conformément aux règles démocratiques;

10.6.4.2. à éliminer les cas d'obstruction de l'accès à l'information pour des raisons politiques ou administratives;

10.6.4.3. à assurer aux professionnels des médias une formation initiale et une formation continue du meilleur niveau possible;

10.6.4.4. à achever sans plus tarder le transfert des biens au radiodiffuseur de service public et à garantir sa viabilité financière et son indépendance politique; 10.6.5. à accorder au bureau du défenseur public (médiateur) toute l'indépendance nécessaire aux plans politique et financier, et à envisager d'étendre ses compétences;

10.6.5. à s'engager à un règlement pacifique des conflits en Abkhazie et en Ossétie du Sud, dans l'intérêt de toutes les parties concernées et de la stabilité régionale, et dans le plein respect du droit international.

11. L'Assemblée appelle tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à fournir les ressources financières nécessaires pour la réussite de la mise en œuvre du Plan d'action pour la Géorgie adopté par le Comité des Ministres.

12. L'Assemblée appelle en outre l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe à participer activement à la recherche d'un règlement pacifique des conflits dans les régions sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, notamment en discutant du cadre le mieux adapté pour poursuivre les négociations, et à garantir le maintien de la paix, du droit, de l'ordre et le respect des droits de l'homme sur le terrain.

13. Dans ce contexte, l'Assemblée décide de continuer à mener sa procédure de suivi sur le respect des obligations et engagements de la Géorgie jusqu'à ce qu'elle ait enregistré des progrès substantiels, en particulier à l'égard des questions mentionnées dans cette résolution.