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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2015 (2014)[1]
Version finale

Le fonctionnement des institutions démocratiques en Géorgie

Assemblée parlementaire

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 d'alors, Mikheil Saakachvili, 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. Le Mouvement national uni (MNU) a rapporté que plusieurs milliers de ses militants et sympathisants ont été régulièrement interrogés et intimidés par divers organes d'enquête (jusqu'à 30 fois pour certains). Plusieurs personnalités de premier plan de l'opposition, dont des membres du parlement, ont été violemment agressées. Il convient de noter que, deux ans après, presque tous les dirigeants de l'ancien parti au pouvoir ont été arrêtés ou font l'objet de poursuites ou d'enquêtes: l'ancien Premier ministre et secrétaire général du MNU, Vano Merabichvili, l'ancien ministre de la Défense, Bacho Akhalaia, et l'ancien maire de Tbilissi et directeur de campagne du MNU, Gigi Ugulava, sont en prison (détention provisoire). Les autorités judiciaires ont inculpé l'ancien Président, Mikheil Saakachvili, et décidé *in absentia* la détention provisoire à son encontre, tout comme pour David Kezerachvili, ancien ministre de la Défense, et Zourab Adeichvili, ancien ministre de la Justice. 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. De plus, le parlement 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 de 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;

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1er octobre 2014 (32e et 33e séances) (voir Doc. 13588 et addendum, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: M. Michael Aastrup Jensen et M. Boriss Cilevičs). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1er octobre 2014 (33e séance).

4.2. exhorte toutes 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, fondé 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 sources 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 exprime à nouveau 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. Elle relève cependant le fait que les procédures liées à des affaires juridiquement sensibles, notamment contre d'anciens membres du gouvernement (dont certaines figures de premier plan de l'opposition), continuent de mettre en lumière des vulnérabilités et des carences du système judiciaire qu'il convient de corriger. Par ailleurs, elle 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 au pouvoir 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 risque sérieux de voir la personne commettre une infraction grave ou menacer l'ordre public, et qu'elle ne devrait pas être utilisée à des fins politiques. 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. fait part de sa préoccupation concernant le recours généralisé au gel des avoirs de membres de la famille de personnalités de l'opposition et d'anciens responsables gouvernementaux dans des affaires pénales ne comportant aucune allégation relative à des avoirs illicites;

5.6. exhorte les autorités géorgiennes à mettre pleinement en œuvre les dispositions du Code de procédure pénale sur les dépositions de témoins et les procès par jury.

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 l'opposition parlementaire de politiser la composition et l'activité du conseil d'administration, et finalement 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 à la suite de la démission ou du 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 s'assurer que les enquêtes et poursuites qui visent d'anciens responsables gouvernementaux sont 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 aussi qu'il faudrait que cela soit perçu comme tel;

10.3. prend note des accusations portées contre l'ancien Président Saakachvili et, tout en soulignant que nul n'est au-dessus des lois, demande instamment aux autorités de s'assurer que, eu égard au climat politique tendu dans le pays, les poursuites judiciaires engagées contre lui, dont les demandes de placement en détention provisoire, ne sont pas influencées par des considérations politiques;

10.4. 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;

10.5. 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;

10.6. 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;

10.7. exprime sa préoccupation concernant la durée de la détention provisoire de l'ancien ministre de la Défense Bacho Akhalaia et demande aux autorités d'utiliser tout moyen prévu par la loi pour remplacer sa détention provisoire par une autre mesure de précaution non carcérale.

11. L'Assemblée se félicite du déroulement calme et pacifique des élections locales des 15 juin et 12 juillet 2014, qui ont eu lieu dans un climat électoral plus détendu. Elle se dit en revanche préoccupée par des incidents violents isolés qui ont émaillé la campagne et par des allégations de pressions et d'intimidation exercées sur des candidats afin qu'ils retirent leur candidature, ce qui a créé un climat électoral tendu et conflictuel. Elle appelle les autorités à mener, dans la plus grande transparence, une enquête approfondie sur les allégations de pressions et d'intimidation qu'auraient subies des candidats pour se désister et, si des violations étaient constatées, à poursuivre leurs auteurs en justice, conformément à la législation géorgienne.

12. 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.

13. L'Assemblée prend note du nombre élevé de plaintes déposées par des citoyens ordinaires auprès du procureur général pour de prétendues erreurs judiciaires ou des 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 devrait 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.

14. 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.

15. 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. L'Assemblée est préoccupée par l'absence d'enquêtes et de poursuites efficaces concernant les infractions motivées par la haine à l'encontre des minorités. 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. L'Assemblée se félicite de l'adoption en mai par le Parlement géorgien de la nouvelle Stratégie et du Plan d'action pour les droits de l'homme.

16. 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 se félicite à cet égard de l'adoption par le Gouvernement géorgien d'une «Stratégie nationale sur le rapatriement».

17. L'Assemblée appelle les autorités géorgiennes à signer et à 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.

18. L'Assemblée exprime ses inquiétudes devant la surveillance illégale systématisée des citoyens par les forces de l'ordre géorgiennes, une pratique qui viole les 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.

19. 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, ainsi que celles contenues dans son rapport de suivi.

20. Le développement démocratique de la Géorgie a connu des progrès considérables ces dernières années, mais il a été terni par l'arrestation et la poursuite en justice de la quasi-totalité de la direction de l'ex-parti gouvernemental et d'anciens hauts fonctionnaires, ce qui pose la question de l'utilisation éventuelle du système judiciaire à des fins politiques. 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.