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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**Résolution 2438 (2022)**[1]

# Le respect des obligations et engagements de la Géorgie

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire salue les progrès continus et significatifs réalisés par la Géorgie dans le respect de ses obligations en tant que membre du Conseil de l'Europe et de ses engagements d'adhésion depuis l'adoption de la Résolution 2015 (2014). Elle se félicite tout particulièrement de la coopération cordiale et constructive de toutes les forces politiques géorgiennes avec la procédure de suivi de l'Assemblée. Dans le même temps, si des progrès substantiels ont été réalisés, un certain nombre de préoccupations et de lacunes restent à traiter pour que le pays respecte pleinement ses obligations et engagements souscrits lors de son adhésion.

2. Le climat politique extrêmement tendu et polarisé en Géorgie est un problème très préoccupant. Ce climat politique polarisé, mû par des stratégies politiques à somme nulle et par l'absence de compréhension et de compromis de la part de l'opposition comme de la majorité au pouvoir qui campent l'une et l'autre sur leurs positions et se retranchent derrière le rôle qui est le leur, ce climat empêche toute forme de coopération constructive entre elles. Il affecte également la mise en œuvre de réformes cruciales et constitue un obstacle majeur à la consolidation démocratique de la Géorgie. À cet égard, l'Assemblée souligne qu'il appartient à toutes les forces politiques du pays, et non aux seules autorités ou à l'opposition, d'assurer la consolidation de la démocratie. Elle invite donc instamment l'ensemble des forces politiques à placer le bien commun de la nation au-dessus de toute stratégie politique partisane étroite et à coopérer conjointement pour respecter pleinement les obligations et engagements souscrits par la Géorgie lors de son adhésion. Ce dernier point est d'autant plus important qu'une bonne part des réformes requises ne peuvent pas être introduites uniquement par voie législative mais passeront aussi par un changement proportionné d'approche et de comportement.

3. L'Assemblée salue la réforme constitutionnelle mise en œuvre en Géorgie, qui a débouché sur un cadre constitutionnel nettement amélioré offrant une base solide pour le renforcement du processus démocratique et l'indépendance de la justice dans le pays. Cependant, elle regrette le manque de consensus et d'inclusion qui s'est révélé durant la rédaction des amendements constitutionnels, en particulier pour ce qui est de fixer le calendrier pour l'introduction d'un système électoral pleinement proportionnel, une question qui a continué de dominer le climat politique dans le pays, et qui a entraîné des effets préjudiciables sur ce climat.

4. L'Assemblée réitère son ferme soutien à un système électoral pleinement proportionnel pour les élections législatives en Géorgie. Elle salue donc l'introduction d'un tel système à compter des élections législatives de 2024. Toutes les forces politiques devraient maintenant s'engager pleinement à mettre celui-ci en œuvre à compter des prochaines élections générales. L'Assemblée demande instamment à toutes les forces politiques de veiller à ce que les modifications requises de la Constitution et de la législation électorale pour mettre en œuvre ce système électoral soient apportées sur la base de larges consultations et d'un consensus entre tous les acteurs politiques.

5. Tout en estimant que les élections successives en Géorgie se sont en général déroulées conformément aux normes européennes, l'Assemblée regrette que les récentes élections aient été une source de tensions politiques et d'instabilité. La tenue d'élections étant un indicateur important de la consolidation démocratique d'une société, l'Assemblée se dit par conséquent préoccupée par des dysfonctionnements récurrents du processus électoral. À cet égard, des signalements de l'utilisation abusive

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 avril 2022 (16e séance) (voir Doc. 15497, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), corapporteurs: M. Titus Corlăţean et M. Claude Kern). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 avril 2022 (16e séance).

de ressources administratives, notamment de pressions exercées sur des employés de l'État, l'utilisation de modes de campagne négatifs et agressifs qui outrepassent parfois la limite des discours de haine, ainsi que des signalements d'incidents violents isolés durant les campagnes électorales sont particulièrement préoccupants. L'Assemblée appelle donc les autorités géorgiennes:

5.1. à faire toute la lumière – et au besoin à engager des poursuites – sur tout signalement de violence, de pression exercée sur des électeurs ainsi que sur d'autres violations des dispositions électorales, et, avec toutes les autres parties prenantes, à donner un signal clair qu'il n'y a, et n'y aura, aucune impunité pour des violations et malversations électorales;

5.2. à réviser le cadre législatif pour le financement des partis et des campagnes électorales conformément aux recommandations et aux normes du Groupe d'États contre la corruption (GRECO);

5.3. à continuer de renforcer, en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes, l'indépendance, l'impartialité et la transparence de l'administration en charge des élections. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne que l'administration en charge des élections devrait non seulement agir en toute impartialité, mais aussi être perçue comme indépendante et impartiale par toutes les parties prenantes;

5.4. à mettre en œuvre et à traiter toutes les recommandations formulées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans ses avis sur la législation électorale, ainsi que celles formulées dans les rapports des missions internationales d'observation électorale de l'Assemblée et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) à la suite des élections précédentes.

6. L'Assemblée se félicite de l'adoption consensuelle du nouveau règlement du parlement, un instrument important pour renforcer le contrôle parlementaire qui a déjà fait preuve d'un dynamisme positif. Toutefois, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour continuer à renforcer ce contrôle parlementaire, en particulier pour ce qui est des services de sécurité et de leurs opérations. Dans le même temps, l'Assemblée souligne que le bon fonctionnement d'un système de contrôle parlementaire passe par l'existence d'un parlement solide, qui a besoin pour ce faire de partis politiques forts et diversifiés, disposés à dialoguer et à coopérer les uns avec les autres dans un cadre institutionnel démocratique.

7. L'indépendance de l'appareil judiciaire et l'administration impartiale et efficiente de la justice retiennent depuis longtemps l'attention de l'Assemblée dans le cadre de la procédure de suivi en cours pour la Géorgie. L'Assemblée se félicite donc de la volonté politique clairement affichée actuellement de s'atteler à ces questions, et des vagues successives de réformes judiciaires mises en œuvre par les autorités géorgiennes. Malgré les progrès marqués et tangibles obtenus grâce à ces réformes, un certain nombre de préoccupations demeurent. L'Assemblée appelle donc les autorités géorgiennes à lancer une évaluation complète et indépendante des quatre premières vagues de réformes judiciaires afin d'identifier les réussites, ainsi que les lacunes persistantes, et à s'engager à donner suite aux conclusions et recommandations résultant de cette évaluation.

8. En dépit des améliorations dans le cadre juridique, le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature en Géorgie ainsi que des allégations de dépendance et de contrôle internes sur l'appareil judiciaire demeurent une question préoccupante pour l'Assemblée. Une nouvelle réforme profonde du Conseil supérieur de la magistrature est nécessaire pour faire en sorte qu'il soit amené à rendre des comptes adéquats et que ses processus décisionnels soient transparents. Cela vaut tout particulièrement pour la nomination des juges et d'autres décisions touchant la carrière de ces derniers. L'Assemblée regrette que la législature géorgienne n'ait pas mis en œuvre à temps la recommandation de la Commission de Venise pour ce qui est de la nomination des présidents de tribunaux, étant donné que la méthode actuelle prête potentiellement le flanc à des abus et permet au Conseil supérieur de la magistrature d'exercer sur les tribunaux une influence indue. L'Assemblée invite le Parlement géorgien à adopter les amendements requis à la loi sur les tribunaux ordinaires de la Géorgie pour faire en sorte que les présidents des tribunaux de district et d'appel soient élus directement par et parmi les juges de chaque tribunal pour un mandat unique non renouvelable.

9. L'Assemblée déplore la controverse autour des récentes nominations des juges de la Cour suprême qui mettent en évidence les dysfonctionnements du Conseil supérieur de la magistrature. Malgré les améliorations importantes résultant de la mise en œuvre, tardive, des recommandations pertinentes de la Commission de Venise, le processus de nomination reste à la merci d'une instrumentalisation politique et de prises de décision arbitraires, qui font obstacle à une sélection totalement transparente et fondée sur le

mérite. L'Assemblée regrette que les autorités géorgiennes aient décidé de poursuivre les nominations des juges de la Cour suprême sur la base d'un processus déficient, malgré les nombreux appels des parties prenantes, y compris de la communauté internationale, pour les faire changer d'avis.

10. Dans ce contexte, l'Assemblée demeure préoccupée par les signalements qui font état de l'instrumentalisation du système judiciaire à des fins (politiques) ultérieures, ainsi que par des tentatives de discréditer le système judiciaire pour les mêmes raisons. Elle rappelle que les motivations politiques, perçues ou réelles, n'ont pas leur place dans le système judiciaire d'un pays démocratique.

11. L'Assemblée se félicite des réformes adoptées – notamment des méthodes alternatives à la détention telles que l'assignation à domicile et la surveillance électronique – en vue de réduire significativement le recours excessif à la détention préventive en Géorgie. Cependant, le nombre de personnes en détention préventive par habitant reste très élevé. Les autorités géorgiennes devraient s'efforcer encore de réduire le recours à la détention préventive, et de renforcer et d'améliorer le contrôle de son utilisation par les tribunaux. Dans ce contexte, l'Assemblée invite les autorités à exécuter rapidement l'arrêt de Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme rendu dans l'affaire *Merabishvili c. Géorgie*.

12. L'Assemblée se dit préoccupée par le cadre juridique régissant les détentions administratives en Géorgie. La loi actuelle sur les infractions administratives, qui remonte à l'époque soviétique, est dépassée et plusieurs de ses dispositions ont été jugées contraires à la Constitution géorgienne. De ce fait, le cadre légal actuel permet un recours excessif à la détention administrative, ainsi que des amendes excessivement élevées, et prête le flanc à des abus. Une nouvelle loi sur les infractions administratives devrait être adoptée dans les plus brefs délais. L'Assemblée se réjouit donc de l'intention clairement exprimée par les autorités géorgiennes de présenter un projet pour une nouvelle loi sur les infractions administratives dans un avenir très proche.

13. L'Assemblée se félicite de l'engagement de la Géorgie à lutter contre la corruption et encourage les autorités à poursuivre et, au besoin, à intensifier leurs efforts, en particulier pour ce qui est de la corruption à haut niveau. L'Assemblée déplore qu'un nombre important de recommandations formulées par le GRECO lors de ses différents cycles d'évaluation ne soient toujours pas appliquées. Elle appelle les autorités géorgiennes à mettre en œuvre sans plus attendre les recommandations en suspens du GRECO.

14. La liberté d'expression et la liberté de la presse sont généralement bien respectées en Géorgie. L'Assemblée salue les progrès marqués pour renforcer le paysage médiatique, en particulier l'abaissement des entraves à l'entrée sur le marché des médias, qui constitue une condition importante pour la diversité du paysage médiatique. Dans le même temps, elle se dit préoccupée par la polarisation de ce dernier ainsi que par un certain nombre d'actions et de politiques mises en œuvre par les autorités qui pénalisent son pluralisme. L'Assemblée souligne l'importance que revêt le pluralisme des médias pour le fonctionnement d'une société démocratique et encourage les autorités à analyser et à peser les effets possibles sur la liberté de la presse et le pluralisme des médias de toutes politiques et actions touchant le paysage médiatique et les organes de presse du pays. Pour ce qui est des médias, l'Assemblée invite les autorités géorgiennes, entre autres:

14.1. à renforcer encore l'indépendance de la Commission nationale géorgienne des communications;

14.2. à renforcer encore l'indépendance et l'impartialité de la chaîne publique géorgienne de télédiffusion, en particulier durant les périodes d'élections;

14.3. à développer, en consultation avec les services pertinents du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise, un cadre légal et réglementaire adéquat pour lutter contre le discours de haine dans les médias, notamment dans le contexte des campagnes électorales;

14.4. à réexaminer, sur la base des recommandations de la Commission de Venise, les modifications récentes de la loi sur les communications électroniques qui régissent la nomination d'un administrateur spécial au sein des entreprises de télécommunications par la Commission nationale géorgienne des communications.

15. L'Assemblée est préoccupée par l'intolérance et les actes de violence perpétrés à l'encontre de la communauté LGBTIQ+ (lesbienne, gay, bisexuelle, transgenre, intersexe, queer+) en Géorgie, que les autorités n'ont pas encore traités de manière complètement satisfaisante. Les autorités géorgiennes devraient intensifier leurs efforts pour lutter contre l'intolérance et les crimes de haine, et donner un signal clair montrant qu'il ne peut y avoir d'impunité pour des actes aussi méprisables, notamment pour ceux qui fomentent et incitent à commettre de tels actes odieux.

16. L'Assemblée se réjouit de l'établissement au sein du ministère de l'Intérieur d'un service spécifiquement consacré aux droits de l'homme qui, entre autres, supervise et évalue les enquêtes sur les crimes de haine. Pour ce qui est des minorités religieuses, l'Assemblée note qu'il est nécessaire d'accroître de manière significative la confiance dans l'Agence publique pour les questions religieuses. Les autorités devraient régler cette question.

17. Le rapatriement de la population déportée des Meskhets est un engagement que la Géorgie a souscrit lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. L'Assemblée se félicite que le cadre juridique existant ait été complété par une stratégie globale de rapatriement en vue de faciliter en pratique le processus de rapatriement. L'Assemblée note cependant qu'un certain nombre d'obstacles concrets perdurent, dont bon nombre ne relèvent pas de la compétence des autorités géorgiennes, qui empêchent *de facto* le rapatriement. Cela explique le fait que les personnes véritablement rapatriées soient encore peu nombreuses. Il est en conséquence important que les autorités géorgiennes se livrent à une évaluation complète du cadre et de la stratégie régissant le rapatriement, ainsi que des résultats obtenus, et identifient notamment tous les obstacles et barrières imprévus empêchant le rapatriement de se faire convenablement. Si les autorités géorgiennes s'engageaient formellement à réaliser cette évaluation, ainsi qu'à traiter les obstacles rencontrés dans ce processus qui relèvent de leur compétence, l'Assemblée pourrait considérer que cet engagement a été respecté.

18. L'Assemblée salue le rôle important que joue l'institution du défenseur public des droits dans la société géorgienne. Elle invite les autorités géorgiennes et tous les acteurs étatiques à continuer de soutenir la défenseure des droits et son bureau, et de travailler avec elle de manière constructive, et déplore toute action visant à saper et bloquer les travaux de cette importante institution. À cet égard, l'Assemblée demande instamment à toutes les forces politiques de veiller à ce que la personne qui succédera à l'actuelle médiatrice, dont le mandat viendra à expiration prochainement, soit nommée de façon impartiale, sur la base du consensus et du soutien les plus larges possibles au sein de la société géorgienne, de la même manière qu'en 2017.

19. L'Assemblée regrette qu'à ce jour la Géorgie n'ait pas signé et ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE n$^{o}$ 148), alors qu'elle s'y était explicitement engagée lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. L'Assemblée note que cela est très vraisemblablement le résultat d'une incompréhension et d'idées fausses profondément ancrées au sujet de la charte et de ce qu'elle implique. L'Assemblée invite donc les autorités géorgiennes à signer la charte sans plus attendre puis à organiser, en coopération avec les services pertinents du Conseil de l'Europe, une stratégie de sensibilisation appropriée pour que la charte soit rapidement ratifiée par le Parlement géorgien.

20. L'Assemblée réitère son plein appui à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie au sein de ses frontières internationalement reconnues. Elle déplore et condamne l'occupation illégale et l'annexion progressive par la Fédération de Russie des régions géorgiennes de l'Abkhazie et de la région de Tskhinvali/ Ossétie du Sud, qui causent une situation désastreuse sur le terrain en matière sécuritaire et humanitaire, et du point de vue des droits humains, avec une militarisation et des restrictions de la liberté de circulation illégales qui prennent de plus en plus d'ampleur. L'Assemblée se déclare gravement préoccupée par les violations des droits humains dans ces régions, y compris les détentions arbitraires, les enlèvements et la discrimination des Géorgiens de souche. Elle exhorte la Fédération de Russie à libérer immédiatement toutes les personnes détenues illégalement.

21. L'Assemblée prend note de la conclusion contenue dans la décision de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Géorgie c. Russie (II)* selon laquelle, à la suite de la phase active des hostilités dans la guerre de 2008 entre la Fédération de Russie et la Géorgie, la Fédération de Russie avait exercé un contrôle effectif sur la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud et sur l'Abkhazie, et les violations des droits humains sur le terrain relevaient donc de sa juridiction. L'Assemblée se félicite de la politique du Gouvernement géorgien sur le règlement pacifique du conflit, notamment de la stratégie de réconciliation axée sur les populations. L'Assemblée appelle la Fédération de Russie à se conformer pleinement aux obligations et engagements internationaux lui incombant, y compris au titre de l'accord de cessez-le-feu conclu le 12 août 2008 sous l'égide de l'Union européenne, en particulier à retirer les forces militaires et de sécurité des régions géorgiennes de l'Abkhazie et de la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud, et à permettre l'établissement de mécanismes de sécurité internationaux sur le terrain.

22. L'Assemblée condamne fermement l'intention du prétendu «président» de la région de Tskhinvali de tenir le prétendu référendum sur la question du «rattachement» à la Fédération de Russie, qui met en évidence la politique de la Fédération de Russie visant à annexer illégalement et complètement les territoires géorgiens occupés, en violation de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Géorgie. L'Assemblée

réaffirme sa position selon laquelle les prétendus référendums et élections dans les régions géorgiennes de l'Abkhazie et la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud ne sont ni légaux ni légitimes et entravent le règlement pacifique du conflit, ce qu'elle déplore.

23. L'Assemblée décide de poursuivre sa procédure de suivi à l’égard de la Géorgie. Dans le même temps, l'Assemblée est convaincue que les recommandations contenues dans cette résolution et le rapport qui l'accompagne donnent une idée claire des progrès que la Géorgie doit réaliser avant l'ouverture d'un dialogue postsuivi. Elle souligne toutefois que ces progrès ne seront possibles que s'ils reposent sur l'engagement total et la volonté politique de toutes les forces politiques, tant de la majorité au pouvoir que de l'opposition, et s'il n'y a pas de retour en arrière ou de régression par rapport aux progrès accomplis à ce jour.