



AS/Mon(2010)27 rev.

8 octobre 2010

fmondoc27r_2010

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

Respect des obligations et engagements de la Géorgie

**Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Tbilissi et dans
la région de Kakheti (12-16 juillet 2010)¹**

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

¹ Cette note d'information a été rendue publique par décision de la Commission de suivi en date du 7 octobre 2010.

I. Introduction

1. Nous nous sommes rendus en Géorgie du 12 au 16 juillet 2010. Il s'agissait de la deuxième visite menée au cours du dernier semestre, dans le cadre de la procédure normale de suivi de ce pays. Cette succession relativement rapide de visites traduit notre volonté, partagée par les autorités géorgiennes, de mettre à nouveau l'accent sur le suivi régulier des développements démocratiques en Géorgie, et les évolutions importantes intervenues dans ce pays quelque peu occultées durant un temps par les conséquences de la guerre de 2008 avec la Fédération de Russie.

2. L'objet de cette visite était de prendre connaissance des derniers développements concernant : la réforme du secteur de la justice et l'indépendance du judiciaire ; la réforme de l'autonomie locale et la décentralisation ; la lutte contre la corruption ; ainsi que les questions liées aux droits de l'homme, notamment le droit à un procès équitable, l'administration de la justice, les conditions pénitentiaires, la durée des enquêtes et l'impunité. Notre visite sur place s'est déroulée au lendemain des élections locales du 30 mai 2010, qui ont donné un nouvel élan aux réformes politiques et au dialogue, et qui ont elles aussi largement alimenté nos discussions. A l'issue de notre visite, nous avons publié une déclaration qui figure en Annexe 1.

3. Au cours de cette mission, nous nous sommes rendus à Tbilissi et dans la région de Kakheti, y compris dans des villages ossètes de cette région. Nous avons rencontré, entre autres, le Président de la Géorgie, M. Mikheil Saakashvili ; le Président du Parlement de la Géorgie, M. David Bakradze ; le premier Vice-président du Parlement géorgien, M. Mikheil Machavariani ; le ministre de l'Intérieur, M. Ivane Merabishvili et la vice-ministre de l'Intérieur, Mme Eka Zguladze ; le ministre de la Justice, M. Zurab Adeishvili et la vice-ministre de la Justice, Mme Tina Burjaliani ; la ministre des Questions pénitentiaires et de l'assistance judiciaire, Mme Khatuna Kalmakhelidze ; le président de la Cour suprême de Géorgie, M. Konstantine Kublashvili ; la Secrétaire du Conseil national de sécurité, Mme Eka Tkeshelashvili ; les Présidents des Commissions des Affaires étrangères, des droits de l'homme et de l'intégration civile et de la politique régionale, de l'autonomie locale et des régions montagneuses du Parlement de Géorgie ; le Directeur exécutif de l'Association nationale des Pouvoirs locaux ; le vice-défenseur public ; le Président et des membres de la délégation géorgienne auprès de l'Assemblée ainsi que des représentants des pouvoirs locaux, de la société civile et de la communauté internationale en Géorgie. Le programme de notre visite figure en Annexe 2.

4. Nous tenons à remercier le Parlement de la Géorgie, ainsi que le Bureau du Représentant spécial du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à Tbilissi, pour l'excellent programme qu'ils ont établi ainsi que pour leur hospitalité et pour l'assistance qu'ils nous ont apportée.

II. Développements et réformes politiques récentes

5. Les élections locales tenues le 30 mai 2010 peuvent être considérées comme une étape importante dans la consolidation de la démocratie en Géorgie. Malgré un certain nombre d'insuffisances, les observateurs internationaux, notamment ceux du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, ont évalué positivement ce scrutin. Plus important encore, les observateurs internationaux ont constaté et salué la volonté politique manifeste des autorités d'améliorer le processus électoral et de conduire ces élections dans le respect des normes internationales. Autre avancée notable : pour la première fois dans le récent passé géorgien, les responsables des groupes politiques vaincus ont reconnu leur défaite et félicité le candidat ou le parti vainqueur. Nous attendons et espérons que ces deux développements aient un impact significatif sur la normalisation de l'environnement politique, permettant d'aboutir à une situation propice à l'instauration d'une concurrence politique saine et dynamique, exempte de toute confrontation et polarisation qui ont caractérisé la vie politique géorgienne jusqu'à présent.

6. Lors des élections locales de mai 2010, le parti au pouvoir a remporté la majorité des sièges dans la plupart des conseils municipaux. Cependant, l'opposition parlementaire et l'opposition extraparlamentaire modérée ont également enregistré de bons résultats lors du scrutin. Il s'agit d'un signe que l'opinion publique géorgienne tient à récompenser la stratégie critique et constructive mise en place par l'opposition en lieu et place de la confrontation et de l'obstruction. Craignant un renforcement de l'opposition radicale, nous avons, dans notre précédente note d'information à la commission, invité les autorités à montrer leur volonté de récompenser cette stratégie d'engagement et de coopération. Nous avons notamment exhorté les autorités à ne pas négliger ou mettre au ban l'opposition modérée, mais au contraire à engager le dialogue avec elle et à l'impliquer à la gouvernance du pays. Au cours de notre visite, nous avons été informés des évolutions positives à cet égard. A Tbilissi, deux postes de vice-présidents du conseil municipal ont été réservés à l'opposition, ainsi que les présidences de deux commissions importantes, celle de la santé et des affaires sociales et celle de la réhabilitation, de la construction et de l'urbanisation du vieux Tbilissi. Nous espérons

que des initiatives similaires verront le jour au sein d'autres conseils municipaux dans lesquels siège l'opposition.

7. Comme évoqué à plusieurs reprises, une opposition viable est essentielle pour la consolidation de la démocratie en Géorgie. Les développements susmentionnés faciliteront à n'en pas douter le renforcement du rôle de l'opposition. Cependant, l'Alliance pour la Géorgie a connu une scission, ce qui laisse entrevoir une nouvelle fragmentation de l'opposition. Alors que certains de nos interlocuteurs ont suggéré que cette scission pouvait véritablement renforcer le rôle de l'opposition modérée, en offrant aux démocrates libres qui formaient le cœur de l'Alliance un espace de manœuvre et de négociation élargi avec les autorités, il convient de souligner que l'opposition modérée se placera elle-même hors jeu si elle devient trop fragmentée. Parallèlement, l'opposition plus radicale tente de conforter sa position et d'établir un partenariat stratégique en son sein. Ce partenariat, qui fait suite aux entretiens de Munich, est l'objet de nombreuses controverses en raison de la participation de partis qui ont récemment été en contact régulier avec les autorités russes.

8. Il est important que toutes les forces politiques de Géorgie tirent profit de l'élan positif créé après les élections locales pour réformer le cadre électoral en vue du scrutin présidentiel de 2013 et, plus important, des élections législatives prévues en 2012. A cet égard, nous nous félicitons de la décision des autorités de demander à l'Institut démocratique national (IDN) de se réunir à nouveau et de coordonner le « groupe de travail pour les élections » (GTE) afin d'améliorer l'environnement électoral préalablement au scrutin parlementaire de 2012. L'opposition, à l'exception du parti chrétien-démocrate, n'a pas encore officiellement annoncé sa participation au groupe de travail. Cependant, dans une déclaration publiée le 29 juillet 2010, sept partis d'opposition ont fait savoir qu'ils « se félicitaient de la volonté de l'organisation de faciliter la création d'un environnement électoral indispensable à la tenue d'élections libres et équitables » mais que « la création d'un mécanisme équitable de facilitation, de discussion et de décision concernant le code électoral est nécessaire pour garantir le succès des entretiens ». C'est pourquoi nous fondons l'espoir de voir l'opposition annoncer bientôt sa participation officielle au GTE. Dans ce contexte, il est important de n'écarter aucune question a priori et d'établir un consensus sur le système électoral qui régira la répartition des mandats, car un accord de ce type n'avait pu être convenu pour les élections de 2008. De plus, les recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) devraient être prises en compte, notamment celles concernant la taille inégale des circonscriptions majoritaires, cette situation étant contraire aux normes européennes en vigueur sur l'égalité des votes.

9. Un accord sur un nouveau système électoral impliquerait nécessairement des modifications de la constitution. Un processus de réforme constitutionnel de grande envergure – dont nous discuterons ci-dessous – est en cours parallèlement à la réforme du système électoral. Il est important que le processus de réforme constitutionnelle ne constitue pas une entrave ou une condition préalable à la recherche d'un consensus sur le système électoral au sein du GTE.

10. Comme mentionné dans notre note d'information précédente, une Commission constitutionnelle d'État de la Géorgie a été mise en place, composée d'universitaires, d'experts internationaux et de représentants des partis politiques et de la société civile. Cette Commission a eu pour mission de rédiger une nouvelle constitution, notamment en vue de renforcer le rôle du Parlement, l'indépendance du judiciaire et le système de contrôle des pouvoirs du Président. Le groupe de travail a achevé le projet le 14 mai 2010 et l'a transmis pour avis à la Commission de Venise le 17 mai 2010. Ce projet de constitution a été discuté avec la Commission de Venise, ainsi qu'avec d'autres experts internationaux à Berlin du 15 au 17 juillet 2010. Suite à cette réunion, la Commission constitutionnelle d'État a adopté le projet de constitution révisé.

11. Le 31 juillet 2010, la Commission de Venise a publié un projet d'avis² sur les amendements à la constitution géorgienne, tenant compte des discussions de Berlin, qui devrait être adopté lors de sa prochaine réunion en octobre 2010. Une discussion complète de cet avis n'entre pas dans le champ de cette note d'information, aussi nous contenterons-nous d'évoquer les points principaux soulevés dans ce document.

12. Le projet de constitution prévoit le passage d'un système présidentiel à un système mixte conférant le pouvoir exécutif au gouvernement, ce dernier devant faire rapport au Parlement. Le Président joue désormais le rôle d'arbitre politique indépendant entre les institutions étatiques. Il conserve toutefois des pouvoirs politiques importants s'agissant des relations internationales, des forces armées et de la gestion des situations d'urgence. Par ailleurs, la Constitution prévoit l'instauration de relations directes entre le Président et le Parlement et l'octroi au Président du droit d'initiative législative, permettant éventuellement à celui-ci de passer outre le gouvernement. Comme évoqué dans le projet d'avis, cette situation peut

² CDL(2010)062

engendrer des conflits politiques et confère au Président un rôle qui ne correspond pas à ses attributions d'arbitre neutre entre les institutions de l'Etat. Nous recommandons au Parlement géorgien d'apaiser les inquiétudes de la Commission de Venise et de tenir pleinement compte de ses recommandations lors de l'adoption de la nouvelle Constitution.

13. Les autorités et les représentants du parti au pouvoir ont indiqué soutenir l'adoption rapide de la nouvelle Constitution, ce qui suscite certaines préoccupations quant au risque qu'une adoption hâtive se fasse sans véritable débat public et consultation à propos du projet de Constitution, tel qu'exigé par la loi. Nous saluons toutefois l'engagement par les autorités d'un processus de consultation public exhaustif, en vue de l'adoption de la nouvelle Constitution par le Parlement d'ici fin octobre ou début novembre 2010.

14. L'un des principes de base de la nouvelle Constitution a été le renforcement des pouvoirs du Parlement et du Premier Ministre au détriment de ceux du Président. Cette situation a donné lieu à diverses spéculations selon lesquelles le Président Saakashvili, dans l'impossibilité de se présenter aux élections présidentielles pour un troisième mandat consécutif en 2013, envisagerait d'occuper après le scrutin le poste de Premier Ministre. Bien que nous n'ayons aucune indication quant à la prise en compte de ce scénario, nous sommes d'avis que la crédibilité démocratique de la Géorgie serait mise à mal si un tel arrangement devait intervenir.

III. Réforme du secteur de la justice et indépendance du judiciaire

15. Les autorités géorgiennes ont continué d'accorder la priorité au renforcement du secteur de la justice et de l'indépendance du judiciaire et, malgré la guerre, le rythme des réformes n'a pas faibli. Les dispositions aux termes desquelles le Président jouissait d'un large pouvoir en matière de nomination et de révocation des juges ont été retirées de la législation. Ces décisions relèvent à présent exclusivement du Conseil supérieur de la magistrature, présidé désormais par le Président de la Cour suprême et non par le Président de la Géorgie. En outre, le Conseil supérieur est aujourd'hui majoritairement composé de juges et le Président ainsi que le ministre de la Justice n'en sont plus membres.

16. Si la réforme de la justice et le renforcement de l'indépendance du judiciaire ont enregistré des progrès notables, les pressions exercées sur l'appareil judiciaire et les restrictions à son indépendance, ainsi que la perception du public à cet égard, continuent de susciter des inquiétudes. Comme souligné dans le dernier rapport³ du Défenseur public de la Géorgie et dans le rapport de 2009 sur les droits de l'homme du Département d'Etat des Etats-Unis, de nouvelles réformes s'avèrent indispensables en la matière.

17. Les autorités reconnaissent la nécessité de renforcer davantage l'indépendance du judiciaire et ont d'ores et déjà planifié de nouvelles réformes. Les amendements constitutionnels récemment adoptés qui introduiront la nomination à vie des juges ainsi que l'adoption d'une loi proscrivant toute communication ex parte avec les juges dans le cadre d'une affaire et la mise en place de sanctions sévères en cas de transgression sont autant d'éléments clés dans ce domaine. Par ailleurs, un nouveau Code de procédure pénale entrera en vigueur en octobre 2010. Il introduit dans le système judiciaire le principe du contradictoire ainsi que les procès à jury pour certaines catégories d'affaires. De plus, le nouveau Code de procédure pénale modifie le rôle du juge dans les procédures judiciaires lui conférant celui d'arbitre impartial entre le ministère public et la défense, protégeant ainsi davantage le judiciaire des influences indues de tierces parties.

18. Plusieurs interlocuteurs, dont le Défenseur public de la Géorgie, ont fait part de leurs inquiétudes quant à l'administration de la justice. Des problèmes à cet égard ont parfois engendré une application inégale de la justice et porté atteinte au principe de procès équitable tel que garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les principales difficultés en matière d'administration de la justice en Géorgie sont, inter alia, l'absence de raisonnement ou le raisonnement inadéquat sur lequel reposent les décisions de justice, les obstacles posés au droit de la défense, l'utilisation par les tribunaux de modèles standardisés pour rendre leurs décisions ou encore les décisions judiciaires fondées sur des preuves insuffisantes ou contradictoires.

19. Les problèmes rencontrés dans l'administration de la justice sont exacerbés par le fait que le système judiciaire, vestige du passé soviétique de la Géorgie, continue de pencher en faveur du ministère public, remettant ainsi en cause le principe de la présomption d'innocence jusqu'à preuve de la culpabilité. Suite aux allégations selon lesquelles des personnes auraient fait l'objet de poursuites en l'absence de preuves ou sur la base de preuves fabriquées, l'Institut démocratique national (IDN) a initié un projet de suivi des procès

³ Rapport du Défenseur public de la Géorgie sur « La situation des droits de l'homme et des libertés en Géorgie – 2009 Seconde Partie », présenté au Parlement géorgien le 16 juillet 2010.

dans les affaires où des personnes ont été accusées de possession illégale d'armes ou de stupéfiants, plusieurs organisations des droits de l'homme ayant pointé du doigt ces accusations. Bien que ce projet soit toujours en cours, les résultats préliminaires montrent que dans un grand nombre d'affaires, les condamnations reposaient exclusivement sur des témoignages de police, sans preuve corroborante substantielle. Dans plusieurs des cas, le ministère public n'a semble-t-il pas été en mesure de produire les armes ou les stupéfiants à la base même des accusations. Nous tenons à souligner qu'à d'autres occasions, l'Assemblée a exprimé son opinion selon lequel les jugements fondés sur le seul témoignage de la police sans preuve corroborante ne sont pas acceptables.

20. Le fait qu'en Géorgie, le système de justice reste fortement « piloté par le ministère public » ressort également clairement des statistiques que nous a fournies le Président de la Cour suprême. Il apparaît en effet que le taux de condamnation dans le pays s'élève à 98 %, dont 75 % reposent sur des accords sur les chefs d'accusation (« marchandage judiciaire »). Le pourcentage très élevé d'accords de ce type est selon nous révélateur du peu de confiance qu'a le public dans l'équité de la justice. Il semblerait que le législateur reconnaisse la situation compte tenu du fait que la législation géorgienne permet aux individus de faire appel de leur mise en accusation ou condamnation même en cas d'accord sur les chefs d'accusation.

21. Nous demandons instamment aux autorités géorgiennes de remédier aux problèmes d'administration de la justice soulignés par plusieurs instances et organisations nationales et internationales, y compris par le Défenseur public Géorgien, dans la mesure où ils entravent le droit à un procès équitable et ébranlent la confiance du public dans l'équité et l'indépendance du système judiciaire. Les progrès considérables enregistrés par les autorités en matière de réforme de la justice et de renforcement de l'indépendance du judiciaire risqueraient le cas échéant d'être réduits à néant. En outre, la frontière entre justice inégale et justice sélective est très floue. Les problèmes rencontrés dans l'administration de la justice pourraient ainsi facilement donner une certaine crédibilité aux allégations selon lesquelles des motivations politiques sont susceptibles d'influer sur l'application de la justice en Géorgie, compte tenu notamment du contexte politique actuel très lourd.

22. S'agissant de la réforme de la police, des progrès considérables ont été réalisés et ont permis de passer d'un strict instrument de force à une organisation au service de la société. Ces réformes ont notamment rendu les forces de police plus responsables et transparentes, allant jusqu'à permettre la construction de commissariats de police totalement transparents. Grâce à cela, la corruption au sein de la police a été presque intégralement éradiquée. De plus, l'usage excessif de la force et de la torture par les agents de la force publique qui constituait un problème systémique il y a plusieurs années, n'est plus de mise même si certains cas isolés sont encore à déplorer. Les enquêtes longues et inefficaces, dont certaines ont été engagées il y a maintenant plus de dix ans sans produire de résultat tangible restent sources de préoccupations. La réminiscence de l'ancienne mentalité soviétique incitant la police à ne pas clore les affaires non résolues afin de maintenir des statistiques élevées de réussite des enquêtes peut en partie expliquer cette situation. Toutefois, ces enquêtes prolongées alimentent les soupçons et craintes de procédure inégale et de manque de volonté de la police d'enquêter dans les affaires politiquement sensibles. Il convient de noter à cet égard que les agressions dont ont été victimes certains des participants aux manifestations de novembre 2007 ou d'avril 2009 n'ont donné lieu à aucune enquête concluante ou accusation. Ces enquêtes prolongées risquent de constituer un problème systémique auquel les autorités devraient s'attaquer en toute priorité.

23. Selon plusieurs interlocuteurs, les forces de police et les services des poursuites hésitent fortement à enquêter dans les affaires qui impliquent des membres des agences d'application de la loi, faisant naître ainsi un sentiment d'impunité. Toute perception de ce type est préoccupante et nous prions de ce fait instamment les autorités d'ouvrir sur le champ des enquêtes sur toutes les allégations de violation de la loi par un membre des forces de l'ordre.

24. En vue de mettre en lumière la ferme résolution des autorités à lutter contre le crime de manière très stricte et selon nous parfois disproportionnée, des peines obligatoires ont été prescrites dans la législation, même pour des délits mineurs. Par ailleurs, les peines se cumulent sans possibilité de confusion comme c'est le cas dans bon nombre d'autres pays européens. Par conséquent, en termes de pourcentage, la population carcérale géorgienne est l'une des plus élevées de l'espace du Conseil de l'Europe et affiche une augmentation constante d'environ 200 personnes par mois. Cette croissance sape les efforts déployés par le gouvernement en vue de mettre en conformité les conditions carcérales de l'ensemble des établissements pénitentiaires avec les normes européennes. Les autorités ont tenté de remédier à la situation et de contrer cette augmentation en multipliant les libérations conditionnelles et les grâces, mais le travail de la Commission d'État en charge des libérations conditionnelles a fait l'objet de critiques, étant qualifié de chaotique et improvisé. D'après nous, il conviendrait que le législateur géorgien réexamine les lignes directrices sur la détermination des peines obligatoires, envisage des peines de substitution en tant que

moyen de limiter l'expansion de la population carcérale et améliore les lignes directrices relatives à la mise en liberté anticipée, notamment en cas de délits mineurs.

IV. Réforme de l'autonomie locale et décentralisation

25. La Géorgie a ratifié en mars 2005 la Charte européenne de l'autonomie locale et est en train d'élaborer une série de réformes en vue de la mettre en œuvre et d'assurer la conformité de sa législation nationale avec les dispositions de cet instrument. Une stratégie de décentralisation a été développée avec l'aide du Conseil de l'Europe mais n'a jamais été officiellement adoptée. Nous n'avons malheureusement pas reçu de réponse concluante nous en expliquant la raison mais nous avons appris que son adoption pourrait intervenir dans un avenir proche.

26. Le projet de Constitution préparé par la Commission constitutionnelle d'État de la Géorgie contient un chapitre spécial sur l'autonomie locale. Celui-ci est particulièrement important compte tenu du fait qu'il est censé remplacer la loi organique actuelle qui régit l'autonomie locale dans le pays. Dans son avis sur ce projet de chapitre, la Commission de Venise a estimé que les dispositions sont trop vagues et qu'elles nécessitent d'être clarifiées et/ou renforcées, s'agissant notamment de l'organisation et de la définition des pouvoirs locaux.

27. La réforme de la loi organique sur l'autonomie locale s'est poursuivie en vue d'en assurer la conformité avec la Charte. Elle est mise en œuvre en étroite coopération avec le Conseil de l'Europe. Ce dernier a exprimé plusieurs préoccupations qu'il convient encore d'apaiser concernant entre autres l'organisation du pouvoir exécutif et le contrôle exercé par l'État sur les autorités locales. S'agissant du pouvoir exécutif, le problème est en partie lié au fait que ce pouvoir reste aux mains du Gamgebeli et du Gamgeoba bien qu'ils ne soient pas élus et par conséquent pas tenus de rendre compte devant les citoyens de la communauté. Ce principe est contraire aux dispositions de la Charte. Par ailleurs, les procédures de nomination de ces personnes sont ambiguës et potentiellement contraires aux dispositions de la Charte. Il est important que ces questions soient réglées dans la nouvelle Constitution.

28. Actuellement, seul le maire de Tbilissi est élu au suffrage direct. Les maires des autres municipalités sont élus par les conseils municipaux. Au départ, le Président Saakashvili avait proposé que les maires des autres grandes villes autonomes soient élus au suffrage direct, mais cette disposition n'a pas été, pour des raisons inconnues, mise en application. Au vu de l'expérience très positive de l'élection du maire de Tbilissi au suffrage direct, nous recommandons de l'étendre à toutes les municipalités de Géorgie et notamment aux grandes villes autonomes. L'Association nationale des Pouvoirs locaux de Géorgie soutient elle aussi l'introduction de ce système.

29. Alors que les membres de l'opposition ont remporté les élections dans un nombre significatif de conseils municipaux de l'ensemble du pays à l'occasion du dernier scrutin, ils sont souvent jugés trop faibles et mal organisés au plan local, notamment dans les plus petites municipalités. L'opposition a besoin de se renforcer dans ce domaine. Dans ce contexte, dans son rapport 2009, Freedom House note que la domination des conseils municipaux par le parti au pouvoir permet au gouvernement central d'assurer un contrôle étroit et une supervision des conseils municipaux, ce qui est contraire à la logique même de l'autonomie.

30. La base fiscale des collectivités locales est réduite et doit être élargie. Si certaines taxes, par exemple l'impôt foncier, sont directement perçues et collectées par les municipalités, le coût de leur perception est souvent supérieur aux recettes qu'elles génèrent. De ce fait, la quasi-totalité des conseils municipaux bénéficient d'un financement additionnel sur le budget central, ce qui limite leur indépendance.

31. Les autorités ont exprimé leur intérêt au développement de régions fortes, notamment en raison des municipalités encore relativement faibles sur le plan économique dans le pays. Il n'existe à l'heure actuelle aucune disposition constitutionnelle pour les régions de Géorgie. Les autorités ont néanmoins commencé l'élaboration d'une stratégie de développement régional. Plusieurs organisations et instances, dont le Conseil de l'Europe, ont exprimé des inquiétudes devant l'éventuelle régionalisation de la Géorgie, compte tenu des ressources financières et humaines très faibles aux plans régional et local. Le développement de régions fortes pourrait saper celui de l'autonomie locale au niveau des municipalités. Si nous soutenons le principe de la régionalisation dans le pays, nous tenons cependant à souligner qu'elle ne doit pas se faire au détriment du développement d'une autonomie forte et efficace au plan des municipalités locales.

V. Droits de l'homme et libertés

32. 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, ciblant certaines figures de l'opposition et leur famille, et de pressions et motivations politiques influençant les accusations et les condamnations. D'où l'affirmation qu'il existe bien des prisonniers politiques en Géorgie. Nous ne pouvons commenter ou nous prononcer sur le fond des affaires individuelles. Nous relevons cependant que les allégations laissant entrevoir l'existence de prisonniers politiques sont de plus en plus utilisées en tant que stratégie politique. Parallèlement, nous tenons à souligner que les problèmes dans l'administration de la justice et les enquêtes prolongées évoqués ci-dessus peuvent aisément donner une certaine crédibilité aux cas présumés de justice sélective ou à motivation politique. Une justice sélective, quelle qu'en soit la raison, est manifestement inacceptable dans un pays démocratique qui respecte l'État de droit. C'est pourquoi nous appelons les autorités à régler les problèmes d'administration de la justice qui concourent à ces allégations et, en même temps, à mener des enquêtes exhaustives et au besoin à remédier aux erreurs judiciaires présumées.

33. Comme évoqué ci-dessus, les brutalités policières durant les enquêtes et en détention ont apparemment quasiment disparu, en dépit de certains cas encore rapportés en 2009. Le recours excessif à la force par la police durant les grandes manifestations a perduré, notamment durant les actions de protestation du printemps 2009. Le Procureur général a bien lancé un certain nombre d'enquêtes pour usage excessif de la force par des membres des agences d'application de la loi, mais plusieurs ONG renommées, dont Human Rights Watch, prétendent que dans certains cas les enquêtes n'ont pas été menées de manière systématique ou que les condamnations sont restées sans suite, contribuant ainsi au sentiment d'impunité au sein du personnel des forces de l'ordre.

34. La situation pénitentiaire continue de susciter des inquiétudes, malgré les nombreux efforts des autorités géorgiennes à cet égard. Une nouvelle « méga » prison a été construite et sera opérationnelle sous peu. Ce nouveau complexe pénitentiaire très grand, dont le projet a été réalisé avec l'assistance de la communauté internationale, répond aux normes carcérales européennes. Cependant, en raison de la croissance constante de la population carcérale (voir ci-dessus), les anciennes prisons restent en service en dépit des conditions de vie et de santé qui y règnent et qui sont source de préoccupations car très inférieures aux normes européennes. Dans ses rapports, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a qualifié d'inhumaines et de dangereuses les conditions dans les anciens établissements. Pour remédier à ces problèmes, les autorités envisagent une nouvelle stratégie complète de libéralisation du système pénitentiaire et des conditions de mise en liberté conditionnelle.

35. Des problèmes subsistent par ailleurs en ce qui concerne les mauvais traitements infligés à des détenus dans les prisons, ainsi qu'au moment de leur arrestation. Cependant les victimes ont souvent peur d'en parler et de porter officiellement plainte de craintes de représailles, comme il est noté dans le rapport du Défenseur public de la Géorgie. Les autorités géorgiennes doivent en priorité mettre un terme à ces agissements et au climat d'impunité pour ces mauvais traitements, qui peut encore régner dans les centres de détention et les prisons.

36. Les droits des minorités étaient l'un des principaux sujets de discussion lors de notre précédente visite dans le pays⁴. Lorsque nous nous sommes rendus dans la région de Kakheti au cours de cette mission, nous avons eu l'occasion de visiter certaines zones peuplées par des minorités, y compris un village ossète. Tous nos interlocuteurs ont souligné que, de leur point de vue, les relations avec l'ensemble des minorités se sont considérablement améliorées depuis 2004, y compris les Ossètes. De plus, aucun des représentants des Ossètes de souche avec lesquels nous nous sommes entretenus n'a évoqué une forme quelconque de racisme ou de traitement négatif suite à la guerre de 2008 entre la Géorgie et la Fédération de Russie.

VI. Pluralisme des médias

37. Le paysage médiatique de la Géorgie continue d'être un exemple pour la région et au-delà. Alors que la législation géorgienne relative aux médias reste une des plus libérales, le climat général, notamment en ce qui concerne le pluralisme des médias, s'est détérioré dans les derniers mois. Dans son dernier rapport au Comité des Ministres, la Direction Générale de la Démocratie et des Affaires politiques du Conseil de l'Europe notait que, alors que, d'une manière générale, la liberté des médias semblait appropriée, il restait un certain nombre de questions en suspens concernant la propriété des médias et les auteurs de troubles.

⁴ AS/Mon(2010)24 rev.

Dans un rapport publié en novembre 2009, Transparency International concluait que les médias géorgiens étaient moins libres et moins pluralistes qu'avant la Révolution des Roses de 2003 et s'était montrée particulièrement critique face au manque de transparence en ce qui concerne la propriété des médias et du contrôle des médias électroniques. Transparency International notait par ailleurs que l'organe national de régulation n'est pas perçu comme étant indépendant et doit être dépolitisé encore davantage. Par ailleurs, l'ONG fait part de ses préoccupations quant à l'indépendance du service public de radiodiffusion qui, à son sens, fonctionne davantage comme un radiodiffuseur étatique que comme un radiodiffuseur public. De même, dans son rapport de 2009, le Comité pour la protection des journalistes exprimait son inquiétude face au contrôle accru exercé par le gouvernement sur les télédiffuseurs, s'agissant notamment de la manipulation et de la politisation des nouvelles télévisées et de l'obstruction aux radiodiffuseurs favorables à l'opposition.

38. La plupart des initiatives pour lutter contre la détérioration du pluralisme des médias ont porté sur le renforcement de la transparence de la propriété. Si le renforcement de la transparence de la propriété et du contrôle des médias est bien sûr un élément important, il ne s'agit que d'une solution partielle, notamment dans un marché des médias de plus en plus mondialisé, avec une pléthore de holdings de médias offshore. A notre sens, il est tout aussi important d'offrir à de nouveaux groupes la possibilité d'entrer sur le marché des médias. A cet égard, nous avons appris l'existence d'un certain nombre d'initiatives à l'assise économique adéquate, mais malheureusement les autorités n'ont mis aucune nouvelle fréquence à disposition depuis fort longtemps. C'est pourquoi nous recommandons à ces dernières d'organiser dans les meilleurs délais un nouvel appel d'offres pour des fréquences de radiodiffusion, dans le but de diversifier le paysage médiatique et renforcer son pluralisme.

39. Un certain nombre de développements positifs ont eu lieu en même temps. Dans un développement bienvenu, une nouvelle chaîne parlementaire, administrée avec la participation de l'opposition, a commencé à émettre. De plus, la mission d'observation d'élection internationale a noté une amélioration dans l'environnement médiatique lors des élections locales de mai 2010, ce qui a été confirmé par les conclusions d'autres rapports. A cet égard, la couverture équilibrée des élections par le radiodiffuseur public a été soulignée⁵.

VII. Lutte contre la corruption

40. La lutte contre la corruption depuis la Révolution des Roses est considérée comme un véritable succès géorgien et le faible niveau de corruption a été pratiquement éradiqué. Cependant, des allégations de corruption de haut niveau continuent de persister et beaucoup d'ONG estiment que la corruption politique reste un problème en Géorgie. D'autres initiatives sont nécessaires à cet égard, y compris dans le domaine de la transparence du financement des partis politiques.

41. En janvier 2009, le Conseil de lutte contre la corruption, qui comprend des groupes de la société civile, a été créé sous l'égide du ministère de la Justice et chargé de mettre à jour et de développer la stratégie de lutte contre la corruption du gouvernement. Plusieurs de nos interlocuteurs ont salué les qualités de cette stratégie sur un plan général, tout en soulignant que des efforts supplémentaires devaient être déployés pour informer l'opinion publique de cette stratégie et appliquer ses dispositions dans la pratique.

42. Le dernier rapport de conformité du Groupe d'États contre la Corruption (GRECO) a été adopté en mai 2009. Dans ce rapport, le GRECO se félicite de l'adoption de plusieurs initiatives législatives visant à donner corps aux recommandations du GRECO. Mais il note dans le même temps que les autorités géorgiennes « sont désormais confrontées à un défi : faire en sorte que la législation en vigueur soit activement mise en œuvre dans la pratique ».

43. Il convient de noter que les insuffisances susmentionnées n'impliquent pas nécessairement l'existence d'un climat d'impunité pour la corruption de haut niveau en Géorgie. A plusieurs occasions, le Procureur général a ouvert des enquêtes sur des allégations de corruption concernant notamment des hauts fonctionnaires, et plusieurs personnalités politiques éminentes ont fait l'objet de condamnations.

44. Nous envisageons de retourner dans le pays au cours du second semestre 2010, afin de préparer un rapport sur le respect des obligations et engagements de la Géorgie qui devrait être débattu à l'Assemblée au début de l'année 2011.

⁵ http://www.osce.org/documents/odhr/2010/09/46040_en.pdf

ANNEXE 1

Géorgie : les rapporteurs de l'APCE saluent les avancées démocratiques, mais soulignent la nécessité de poursuivre les efforts pour maintenir la confiance du public

Strasbourg, 20.07.2010 – Kastriot Islami (Albanie, SOC) et Michael Aastrup Jensen (Danemark, ADLE), corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour le suivi de la Géorgie, ont fait part de leur satisfaction à l'égard des évolutions politiques positives qui ont fait suite aux récentes élections locales dans ce pays.

A l'issue d'une visite de cinq jours à Tbilissi (12-16 juillet 2010), les corapporteurs ont déclaré : « Les efforts des autorités et d'une partie de l'opposition pour maintenir un dialogue constructif et pour assurer à l'opposition la place qui lui revient dans la gouvernance du pays sont une étape importante de la consolidation de la démocratie en Géorgie ». Ils ont souligné que les réformes électorales et constitutionnelles en préparation devraient être fondées sur un processus ouvert à tous : « L'orientation de ces réformes doit faire l'objet d'un large consensus politique et d'un processus de consultation publique sérieux, conditions essentielles pour instaurer la confiance du public dans le processus électoral, mais aussi dans le système politique en tant que tel ».

Abordant la question des droits de l'homme, les corapporteurs se sont félicités des améliorations globales dans le domaine des autorités et du système judiciaires. Toutefois, ils ont fait part de leurs préoccupations concernant les problèmes portés à leur attention en matière d'administration de la justice et de garantie d'un procès équitable : « Les autorités doivent multiplier les efforts dans ce domaine pour éviter toute impression de partialité de la justice ou d'obstacle au droit à un procès équitable, qui suffit à saper la confiance du public dans le système judiciaire et, en fin de compte, dans les autorités elles-mêmes ». Ils ont souligné le rôle positif joué à cet égard par le Médiateur, et vivement conseillé aux autorités de répondre rapidement aux préoccupations exprimées dans son prochain rapport au Parlement.

Les corapporteurs ont également commenté en détail les réformes en cours dans le système pénitentiaire, et salué l'orientation générale de ces réformes. Toutefois, ils ont mis en garde contre l'augmentation continue d'une population carcérale déjà importante, qui pourrait compromettre le succès des réformes. Observant que les préoccupations relatives au traitement et aux soins de santé réservés aux prisonniers demeurent, ils ont encouragé les autorités à faire de la lutte contre ces problèmes une priorité.

Au cours de leur visite, les corapporteurs se sont rendus dans la région de Kaheti pour prendre la mesure de l'impact des réformes sur l'autonomie locale et les populations minoritaires. « Lors de notre visite dans un village ossète de Kaheti, tous les Ossètes que nous avons rencontrés ont insisté sur l'amélioration des conditions de vie que connaît cette population minoritaire depuis 2003, et de la situation des minorités en général », ont déclaré les corapporteurs. « Le fait qu'ils se sentent pleinement intégrés dans la société géorgienne est particulièrement important dans le contexte de certaines questions soulevées récemment au sujet du caractère multiethnique de la Géorgie », ont-ils ajouté.

Les corapporteurs présenteront une note d'information sur leur visite à la Commission de suivi lors de sa réunion du 9 septembre 2010 à Paris.

ANNEXE 2

Programme de la visite d'information à Tbilissi et dans la région de Kakheti (12-16 juillet 2010)

M. Kastriot ISLAMI, membre du Parlement
M. Michael Aastrup JENSEN, membre du Parlement
M. Bas KLEIN, Adjoint au Chef du Secrétariat de la Commission a.i.

Lundi 12 juillet 2010

- 11h00-12h00 Brunch avec la Conseillère aux droits de l'homme, Mme Sabrina BUECHLER
- 12h30-13h00 Réunion conjointe avec le ministre de l'Intérieur de la Géorgie, M. Ivane MERABISHVILI, la Vice-ministre de l'Intérieur de la Géorgie, Mme Eka ZGULADZE, le ministre de la Justice de la Géorgie, M. Zurab ADEISHVILI, et la Vice-ministre de la Justice de la Géorgie, Mme Tina BURJALIANI
- 13h30-14h30 Visite de l'agence de service du ministère de l'Intérieur de la Géorgie
- 15h00-16h30 Rencontre avec des représentants d'ONG traitant de questions liées aux droits de l'homme
- 16h30-17h30 Rencontre avec le groupe des représentants aux droits de l'homme de missions et d'ambassades
- 17h30-18h30 Rencontre avec des représentants des médias
- 18h30-19h30 Rencontre avec des représentants d'ONG traitant de questions liées à l'anti-corruption
- 20h00 Dîner avec des ambassadeurs des Etats membres du Conseil de l'Europe accrédités en Géorgie

Mardi 13 juillet 2010

- 10h00-10h45 Rencontre avec des membres de la Commission des relations extérieures du Parlement géorgien et la Commission des questions juridiques
- 11h00-11h45 Rencontre avec le Vice-défenseur public de la Géorgie, Mme Tata KHUNTSARIA
- 12h15-13h00 Meeting avec la ministre des Questions pénitentiaires et de l'assistance judiciaire, Mme Khatuna KALMAKHELIDZE
- 13h30-15h00 Déjeuner de travail avec la Secrétaire du Conseil national de sécurité de la Géorgie, Mme Eka TKESHELASHVILI
- 15h15-16h00 Rencontre avec le Président de la Cour suprême de la Géorgie, M. Konstantine KUBLASHVILI
Rencontre avec le Président de la Géorgie, S.E. M. Mikheil SAKASHVILI
- 20h00 Dîner offert par le Chef de la délégation permanente du Parlement géorgien auprès de l'APCE, M. Petre TSISKARISHVILI

Mercredi 14 juillet 2010

- 10h00-10h45 Rencontre avec le Directeur exécutif de l'Association nationale des pouvoirs locaux, M. David MELUA
- 11h00-11h45 Rencontre avec un membre de la Commission d'Etat sur la décentralisation de la Géorgie, M. David CHICHINADZE
- 14h00-14h30 Tour de ville de Signagi
- 14h30-15h30 Déjeuner offert par le Gouverneur de la région de Kakheti, M. George GVINIASHVILI

- 16h00-17h00 Rencontre avec les autorités locales de Karajala, un village ethnique azéri
- 18h00-19h00 Rencontre avec les autorités locales de Kitaani, un village ethnique ossète
- 21h00 Dîner offert par le Président de la Commission des affaires étrangères du Parlement géorgien, M. Akaki MINASHVILI

Jedi 15 juillet 2010

- 11h00-11h45 Rencontre avec le maire de Tbilissi, M. George UGULAVA
- 12h00-13h00 Rencontre avec des représentants de l'opposition non-parlementaire
- 13h30-15h00 Déjeuner de travail avec le Président de la Commission parlementaire aux droits de l'homme et à l'intégration civile, M. Giorgi ARSENISHVILI
- 15h15-16h00 Rencontre avec le Président du Parlement géorgien, M. David BAKRADZE
- 16h00-16h45 Rencontre avec les représentants de la majorité parlementaire
- 16h45-17h30 Rencontre avec les représentants de l'opposition parlementaire
- 17h30-18h15 Rencontre avec le Président de la Commission de la politique régionale, de l'autonomie locale et des régions montagneuses du Parlement géorgien, M. Vakhtang BALAVADZE
- 18h30 Conférence de presse
- 20h00 Dîner offert par le Premier Vice-président du Parlement géorgien, M. Mikheil MACHAVARIANI