



**AS/Mon(2013)04rev**

28 janvier 2013

fmondoc04r\_2013

## **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 la visite d'information à Tbilissi et Kutaisi (5-7 décembre 2012)<sup>1</sup>**

Co-rapporteurs: M. Michael Aastrup JENSEN, Danemark, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, et M. Boriss CILEVICS, Danemark, Groupe socialiste

---

<sup>1</sup> Cette note d'information a été rendue publique par décision de la Commission de suivi en date du 24 janvier 2013.

## I. Introduction

1. La visite en Géorgie s'est déroulée du 5 au 7 décembre 2012. Elle a fait suite aux élections législatives du 1<sup>er</sup> octobre 2012, qui ont débouché sur une alternance pacifique – une première en Géorgie – ayant profondément modifié l'environnement politique du pays. L'objectif premier de la visite était donc d'examiner la nouvelle situation politique de la Géorgie et de discuter des priorités du nouveau gouvernement par rapport à la procédure de suivi en cours. Dans ce contexte, les principaux sujets de discussion ont été les suivants :

- a. les suites des récentes élections et la poursuite de la réforme électorale ;
- b. la cohabitation entre le président et le gouvernement, ainsi que les relations entre la majorité et l'opposition ;
- c. les priorités et les projets de réforme des nouvelles autorités ;
- d. les suites du scandale des mauvais traitements sur des détenus ;
- e. la préparation du prochain rapport d'information élaboré par les rapporteurs pour la Géorgie et la Russie sur les conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie.

2. Conformément aux modifications constitutionnelles adoptées en octobre 2010, le Parlement de la Géorgie a été transféré à Kutaisi après les élections législatives. Toutes les réunions avec des représentants parlementaires ont ainsi eu lieu dans le nouveau parlement dans cette ville. Malheureusement, des événements très importants survenus dans son pays ont contraint M. Jensen à annuler sa participation à la visite au dernier moment.

3. Lors de sa visite, la délégation a rencontré, entre autres, le président du parlement, M. Davit Usupashvili ; le Premier ministre, M. Bidzina Ivanishvili ; le ministre de l'Intérieur, M. Irakli Gharibashvili ; la ministre de la Justice, M<sup>me</sup> Tea Tsulukiani ; le ministre des Services pénitentiaires et de l'Assistance juridique, M. Sozar Subari ; le ministre d'Etat pour l'intégration européenne et euro-atlantique, M. Alex Petriashvili ; le secrétaire du Conseil national de sécurité, M. Giorgi Bokeria ; le vice-ministre des Affaires étrangères, M. Davit Zalkaliani ; la vice-ministre d'Etat pour la réintégration, M<sup>me</sup> Ketevan Tsikhelashvili ; le président de la Commission électorale centrale, M. Zurab Kharatishvili ; le président, M. Tedo Japaridze, et des membres de la délégation géorgienne auprès de l'Assemblée ; des représentants des groupes politiques siégeant au Parlement de la Géorgie ; des représentants du Bureau du défenseur public de la Géorgie, ainsi que des représentants de la société civile et de la communauté internationale en Géorgie. Le programme de la visite figure à l'Annexe 1.

4. Nous tenons à remercier le Parlement de la Géorgie et la chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi et son personnel pour l'excellent programme qu'ils ont établi, pour leur hospitalité et pour l'assistance apportée à notre délégation.

## II. Cohabitation

5. L'environnement politique s'est profondément modifié avec l'alternance qui a suivi les dernières élections. Durant ce scrutin, la coalition Rêve géorgien a obtenu 83 sièges au parlement et le parti de l'ancien gouvernement, le Mouvement national uni (MNU), 67 sièges.

6. Lors de la session inaugurale du nouveau parlement, la majorité s'est scindée en trois groupes, conformément aux promesses faites avant les élections : Rêve géorgien ; Rêve géorgien – Républicains ainsi que Rêve géorgien – Démocrates libres. Le 4 décembre, un nouveau groupe, Rêve géorgien – Conservateurs, a été créé au sein de la coalition Rêve géorgien. Si tous ces groupes ont clairement leur propre identité, ils affichent une coopération étroite et cordiale. L'inquiétude de certains interlocuteurs, qui redoutaient un éclatement de la coalition après les élections, semble – jusqu'à présent – infondée.

7. Le Mouvement national uni s'est lui aussi divisé en trois groupes lors de la session inaugurale du nouveau parlement : MNU ; MNU – Régions et MNU – Majoritaires. Cette scission, essentiellement technique, repose sur des arguments pragmatiques (chaque groupe bénéficie des mêmes privilèges et d'une voix au Bureau du parlement). Cependant, cinq députés du MNU ont refusé de participer à un quelconque groupe. Ils ont été rejoints ultérieurement par un autre élu du MNU – Majoritaires et ont formé le groupe des indépendants. Il est très probable que ce groupe votera comme la majorité sur certaines questions cruciales. En outre, un membre du MNU – Majoritaires a changé de camp et rejoint formellement le groupe Rêve géorgien. En décembre, deux autres députés de ce courant ont quitté le groupe minoritaire du MNU.

8. Au total, 13 membres du nouveau parlement ont accepté des portefeuilles dans le nouveau gouvernement et renoncé à leur siège conformément aux dispositions légales. Parmi eux, dix avaient été

élus à la proportionnelle et ont été remplacés le 13 novembre. En ce qui concerne les mandats des trois députés élus au scrutin majoritaire qui ont rejoint le gouvernement, des élections partielles devront avoir lieu. En vertu de la loi, ces sièges resteront vacants pendant un an, jusqu'à ce que des élections partielles puissent être organisées parallèlement à l'élection présidentielle d'octobre 2013. Un certain nombre d'interlocuteurs ont estimé que cette durée de vacance était excessive et suggéré de modifier le Code électoral afin de réduire le délai minimum entre les élections. Un tel changement semble raisonnable d'un point de vue démocratique, car à l'heure actuelle trois circonscriptions électorales majoritaires ne pourront pas être représentées dans le nouveau parlement durant toute une année.

9. A la suite de tous ces changements, la composition du parlement est désormais la suivante : 83 sièges pour la coalition au pouvoir, 58 pour l'opposition et 8 pour les indépendants<sup>2</sup>.

10. La formation du nouveau gouvernement s'est faite sans heurts et efficacement. Le président a créé un groupe de travail ad hoc spécial composé de trois cadres du MNU et de deux cadres de Rêve géorgien, ce qui a nettement facilité le transfert du pouvoir. En outre, pour que le nouveau gouvernement reflète la volonté du peuple exprimée dans les urnes, le président a renoncé à son droit constitutionnel de nommer un certain nombre de ministres et le procureur général. Il convient de féliciter le président Saakashvili et le Premier ministre Ivanishvili pour la manière dont s'est déroulée la passation de pouvoir.

11. Les révisions constitutionnelles du 15 octobre 2010 ont considérablement modifié l'équilibre des pouvoirs entre les institutions de l'Etat. D'un régime présidentiel fort, le système de gouvernement s'est transformé en un système mixte, où la plupart des pouvoirs sont aux mains d'un gouvernement responsable uniquement devant le parlement. Par conséquent, lorsque la Constitution sera pleinement en vigueur, les prérogatives du gouvernement seront sensiblement renforcées par rapport à celles du président. Cela dit, d'après les dispositions transitoires, les révisions constitutionnelles qui touchent à l'équilibre des pouvoirs entre le gouvernement et le président ne prendront effet qu'après la prochaine élection présidentielle, lorsque le président Saakashvili aura terminé son dernier mandat.

12. Du fait de cette situation constitutionnelle également, la cohabitation entre le président et le gouvernement a été difficile voire houleuse. Les torts sont partagés à cet égard. Les deux camps se considèrent mutuellement comme des adversaires, en contradiction avec leur relation constitutionnelle, et s'accusent de saper leur travail et leur rôle constitutionnel. Malheureusement, la polarisation et les discours qui ont caractérisé la campagne électorale restent d'actualité. Cette cohabitation difficile se reflète en partie dans les travaux du parlement et empêche la normalisation de la situation politique. Dans une déclaration suite à notre visite, nous avons appelé la majorité et l'opposition à respecter pleinement leurs rôles constitutionnels respectifs et, dans l'intérêt de tous les citoyens géorgiens, à garantir le bon fonctionnement de la cohabitation entre le président et le gouvernement. Le texte complet de la déclaration figure à l'Annexe 2.

13. L'un des facteurs expliquant la cohabitation difficile est la crainte que l'autre camp n'utilise des moyens extrajuridiques pour modifier les résultats des dernières élections. La coalition au pouvoir a peur que le président Saakashvili utilise ses prérogatives pour limoger le gouvernement et convoquer de nouvelles élections dans le créneau étroit<sup>3</sup> dont il dispose pour ce faire. De leur côté, le chef de l'Etat et ses partisans craignent que la majorité ne tente de destituer le président et d'inciter les membres du MNU à changer de camp, en vue d'adopter des modifications constitutionnelles qui entraveraient les pouvoirs du président. Il est clair que la destitution du président ou la convocation d'élections anticipées plongerait le pays dans une grave crise constitutionnelle. Au cours de la visite, les responsables du MNU ont souligné que le président excluait la possibilité de limoger le gouvernement ou de convoquer de nouvelles élections, notamment parce qu'une telle décision aurait des répercussions dramatiques pour le MNU dans les urnes. De même, la coalition au pouvoir a indiqué à plusieurs reprises qu'elle n'avait pas l'intention d'engager une procédure de destitution contre le président Saakashvili. Ces prises de position de l'opposition et de la majorité doivent être saluées.

14. La majorité s'est dite favorable à une révision de la Constitution, à la fois pour permettre le retour du parlement à Tbilissi et afin que la nouvelle répartition constitutionnelle des pouvoirs entre le gouvernement et le président puisse prendre effet immédiatement plutôt qu'après la prochaine élection présidentielle. Pour la

<sup>2</sup> Sur les huit députés ne faisant pas partie des groupes Rêve géorgien et MNU, six ont formé le groupe des indépendants ; les deux autres n'ont toujours pas décidé quel groupe rejoindre.

<sup>3</sup> Le président ne peut convoquer d'élections durant le premier semestre suivant des élections, ni durant le dernier semestre précédant l'élection présidentielle. En dehors de cette période, il jouit de vastes pouvoirs discrétionnaires pour convoquer de nouvelles élections.

majorité, cette mesure résoudrait les problèmes de cohabitation et normaliserait la situation politique dans le pays. A l'évidence, le fait de modifier les pouvoirs du président en l'absence d'un large consensus entre la majorité et l'opposition créerait des tensions inutiles dans le système politique, ce qu'il convient d'éviter. Plusieurs interlocuteurs ont exprimé des doutes sur la capacité de la majorité à réviser la Constitution, étant donné que, même en comptant les voix des six députés indépendants, il manque encore 11 voix à la coalition au pouvoir pour obtenir la majorité constitutionnelle.

15. Le 17 décembre 2012, le parlement a créé, conformément aux exigences constitutionnelles, un groupe composé de représentants de l'opposition, de la majorité et de la société civile, afin de mener les consultations publiques prévues par la loi en vue de réviser la Constitution et permettre ainsi le retour du parlement de Kutaisi à Tbilissi.

16. A la suite des élections, diverses informations ont fait état de pressions sur des élus locaux du MNU visant à les inciter à changer de camp ou à démissionner. Au total, il y a eu 11 cas – vérifiables – de maires ou de conseillers municipaux ayant changé de camp ou démissionné. Ces cas illustrent par ailleurs la persistance de la pratique en vigueur chez certains élus locaux, consistant à soutenir le pouvoir en place, quel qu'il soit. Cependant, d'autres affaires dénotent clairement un recours à la contrainte, ce qui est inacceptable dans une société démocratique.

17. Les autorités admettent que des partisans locaux ont exercé des pressions sur des élus locaux pour les pousser à démissionner ou à changer de camp, mais nient que ces opérations aient été organisées ou cautionnées au niveau central. En outre, elles affirment que, même s'ils étaient litigieux sur le plan politique, les appels lancés aux représentants des autorités locales n'étaient pas illégaux. Cependant, même si la majorité au pouvoir n'a pas organisé ou cautionné ces activités au niveau central, à notre avis elle n'a résolument pas fait tout ce qu'elle aurait pu pour mettre fin à ces pratiques lamentables. Dans ces conditions, nous avons appelé la majorité à indiquer publiquement et sans ambiguïté à ses partisans qu'aucune pression abusive sur des responsables locaux faisant partie de l'opposition ne serait tolérée. Nous nous félicitons que les dirigeants de la majorité au pouvoir aient clairement exprimé leur volonté en ce sens.

18. Il est également important de souligner les faits positifs qui montrent que la cohabitation peut fonctionner lorsque la volonté politique nécessaire est présente dans les deux camps. Comme indiqué plus haut, le président Saakashvili a renoncé à son droit de choisir un certain nombre de ministres importants et le procureur général. Par ailleurs, le 5 décembre 2012, le chef de l'Etat et le ministre de la Défense, M. Alasania, ont annoncé conjointement la nomination d'un nouveau chef d'état-major des forces armées faisant l'objet d'un consensus entre le président et le gouvernement. On espère qu'un consensus similaire prévaudra pour les autres nominations. De plus, l'opposition et la majorité nous ont informé qu'une coopération dans le domaine des affaires étrangères était tout à fait possible, puisqu'il n'y a pas de différences majeures concernant les grands axes de la politique étrangère du gouvernement actuel et celle des gouvernements précédents.

### **III. Poursuites contre d'anciens membres du gouvernement et responsables ministériels**

19. A la suite des élections, plusieurs figures de l'opposition et responsables ministériels ont été arrêtés pour des infractions présumées commises sous leur responsabilité au cours de leurs fonctions. Le MNU a dénoncé ces arrestations, qui constituent à ses yeux des poursuites politiques et relèvent d'une justice revancharde. De leur côté, les autorités ont souligné que la justice géorgienne n'était ni sélective ni motivée par des considérations politiques et que les personnes concernées étaient accusées de graves infractions de droit commun au sujet desquelles il existe des preuves suffisantes pour justifier l'ouverture d'une enquête ou de poursuites.

20. Ces arrestations et ces poursuites sont extrêmement préoccupantes. Elles nourrissent des allégations de justice sélective et motivée par des considérations politiques et exacerbent un climat politique déjà tendu. Cela n'est pas bon pour la stabilité politique du pays et empêche des relations plus pragmatiques entre la majorité et l'opposition.

21. Tout en soulignant qu'il ne doit y avoir aucune impunité pour les infractions commises, notamment – ou surtout – par des membres de l'ancien ou de l'actuel gouvernement, les autorités devraient veiller à ce que les enquêtes et poursuites soient systématiquement menées avec impartialité, dans la transparence et dans le respect des principes relatifs à un procès équitable énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme. Non seulement la justice ne devrait être ni sélective ni motivée par des considérations politiques, mais il faudrait aussi que les citoyens le sachent. De plus, compte tenu du coût politique de chaque arrestation – en termes de controverses et d'antagonismes –, il ne paraît pas judicieux de poursuivre

en justice d'anciens membres et fonctionnaires gouvernementaux pour le moindre délit et il faudrait décourager cette pratique. A cet égard, une amnistie pour ce type de délit devrait être envisagée afin d'apaiser les tensions politiques.

22. Les autorités nous ont assuré qu'elles étaient conscientes du caractère sensible de ces poursuites et ont indiqué qu'elles n'avaient aucun intérêt à ouvrir de nombreuses enquêtes et poursuites contre des responsables du précédent gouvernement. D'un autre côté, elles affirment que des allégations crédibles font état de graves infractions, qui ne peuvent rester impunies. Elles ont précisé qu'elles faisaient l'objet d'immenses pressions de la société, qui veut que justice soit faite et que les infractions apparemment commises sous le précédent gouvernement donnent lieu à des enquêtes exhaustives. La ministre de la Justice a souligné que les enquêtes et les procès respecteraient pleinement le principe d'un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les autorités ont invité le Conseil de l'Europe, ou toute autre organisation internationale intéressée, à suivre les procédures judiciaires.

#### **IV. Résolution du parlement sur les prisonniers politiques et commission d'enquête ad hoc**

23. Le 5 décembre 2012, le parlement a adopté une résolution dans laquelle il a reconnu 190 personnes comme des prisonniers politiques et 25 autres comme des « exilés politiques ». Cette liste de prisonniers et exilés politiques, compilée ouvertement à partir de plusieurs listes fournies par des organisations de défense des droits de l'homme et concernant des cas jugés problématiques et motivés par des considérations politiques, s'appuie sur la définition de prisonnier politique adoptée par l'Assemblée lors de sa partie de session d'octobre 2012.

24. La liste elle-même et la manière dont elle a été établie prêtent à controverse. Si elle inclut bel et bien un certain nombre de cas considérés par de nombreuses ONG comme problématiques et susceptibles d'avoir été motivés par des considérations politiques – y compris certains cas apparemment présentés comme tels par l'ancien Commissaire aux droits de l'homme Thomas Hammarberg –, d'autres sont totalement nouveaux et aucune information ne justifie qu'ils figurent sur la liste. Deux ONG réputées de défense des droits de l'homme, l'Association des jeunes juristes de Géorgie (GYLA) et Article 42, se sont dissociées de la liste car elles n'ont pu évaluer les informations de fond concernant les cas nouveaux à leurs yeux.

25. Cette résolution pose également problème pour d'autres raisons. Tout d'abord, nous craignons que le parlement n'ait outrepassé son rôle constitutionnel en déclarant ces personnes prisonniers ou exilés politiques en l'absence d'un véritable contrôle par les tribunaux. Ensuite, le parlement a fait cette déclaration officielle alors qu'il n'a pas les moyens juridiques de libérer ces personnes ou d'interrompre les poursuites dont elles font l'objet. Cela soulève des questions sur la légalité de leur maintien en détention. Nous avons donc appelé les autorités à soumettre sans délai tous les cas évoqués dans cette résolution à un véritable contrôle juridictionnel avant l'adoption de toute mesure ou l'attribution d'un statut formel. C'est particulièrement important compte tenu de la nature controversée de la liste de cas mentionnés dans la résolution parlementaire.

26. Le parlement a admis qu'il était contradictoire que des personnes qu'il a lui-même reconnues comme des prisonniers politiques continuent de purger une peine d'emprisonnement. Il a donc décidé d'inclure une disposition prévoyant qu'il faut être reconnu comme prisonnier politique dans la résolution susmentionnée pour pouvoir prétendre à une amnistie au titre de la loi d'amnistie générale actuellement débattue au parlement.

27. L'insertion de cette disposition dans la loi d'amnistie est sujette à controverse sur le plan politique et soulève d'importantes questions juridiques car elle ajoute une liste arbitraire de personnes, condamnées pour des motifs très variables, à une amnistie générale. Par conséquent, la commission de suivi a décidé, lors de sa réunion du 12 décembre 2012, de demander à la Commission de Venise de rendre un avis sur la conformité de cette disposition avec les normes européennes.

28. La majorité parlementaire a fait valoir que cette disposition était le seul moyen disponible pour libérer les personnes figurant sur la liste dans un délai raisonnable – à ses yeux. Aux termes de la Constitution géorgienne, la grâce est une prérogative du président, qui, on peut le comprendre, rejette l'idée qu'il existait des prisonniers politiques sous le précédent gouvernement et qui n'est donc guère enclin à gracier les personnes sur la liste. En outre, seules celles qui ont admis leur culpabilité peuvent apparemment être prises en considération pour une grâce, ce qui n'est pas compatible avec la notion de prisonnier politique.

29. Les députés de la majorité avaient exprimé leur intention de créer une commission d'enquête parlementaire ad hoc chargée d'enquêter sur un certain nombre de cas notoires et controversés sous le

précédent gouvernement, en particulier la mort de l'ancien Premier ministre Zurab Zhvania et l'affaire *Enukidze et Girgvliani c. Géorgie*<sup>4</sup>. La création d'une commission sur ces deux cas serait préoccupante si elle impliquait que le parlement veuille se substituer au parquet, qui enquête lui aussi sur ces deux affaires. Les enquêtes pénales devraient relever du parquet. Le parlement ne devrait envisager de créer une commission spéciale, si besoin est, qu'une fois que ces affaires auront été traitées par le parquet. A notre satisfaction, le Premier ministre Ivanishvili et la ministre de la Justice ont partagé notre inquiétude et nous ont informé qu'ils avaient demandé à la majorité parlementaire de ne pas créer de commission d'enquête spéciale ad hoc.

## V. Réforme pénitentiaire et loi d'amnistie

30. L'indépendance du pouvoir judiciaire et le système de justice piloté par le ministère public en Géorgie ont déjà été mis en avant comme des sujets de préoccupation pour l'Assemblée. Les défaillances de la justice sont à l'origine d'allégations récurrentes d'erreurs judiciaires systémiques. Combinées à la politique de tolérance zéro pour les infractions lancée par le précédent gouvernement, elles ont conduit la Géorgie à avoir l'un des plus forts taux de population carcérale en Europe. Cela a entraîné une importante surpopulation dans les prisons, qui suscite des préoccupations sur le plan des droits de l'homme.

31. Cette situation caractérisée par une population carcérale exceptionnelle si ce n'est excessive a été mise en lumière par le scandale des mauvais traitements sur des détenus qui a éclaté en septembre 2012, lorsque des vidéos ont montré des actes de mauvais traitement et de torture sur des détenus dans une prison géorgienne.

32. La réforme des services pénitentiaires et la baisse du nombre de détenus sont par conséquent les priorités des nouvelles autorités. A cette fin, le parlement examine actuellement un projet de loi d'amnistie concernant les infractions mineures. Sur l'insistance de la ministre de la Justice, les condamnations pour traite des êtres humains ou d'autres crimes graves ou violents ne peuvent être amnistiées. La loi d'amnistie générale peut en principe compter sur un soutien bipartisan au parlement, sauf pour les dispositions susmentionnées qui incluraient les personnes considérées par le parlement comme des prisonniers politiques, que l'opposition rejette fermement.

33. La loi d'amnistie a été adoptée par le parlement le 21 décembre 2012. Le texte final couvre davantage de prisonniers que le projet adopté en première lecture, qui avait été critiqué notamment par un certain nombre de responsables de l'opposition géorgienne. Le 27 décembre 2012, le président Saakashvili a annoncé qu'il était opposé à ce que soient incluses les personnes considérées dans une résolution du parlement comme des prisonniers politiques, ainsi qu'à une réduction des peines prononcées contre les personnes condamnées pour des crimes particulièrement graves. Il a précisé qu'il ne promulguerait pas la loi d'amnistie. Le 28 décembre 2012, le parlement a rejeté les objections du président et voté à 91 voix contre le veto présidentiel<sup>5</sup>.

34. Outre l'amnistie, la grâce présidentielle a également été utilisée pour réduire la population carcérale.

35. Dans le cadre de la politique de tolérance zéro pour la criminalité, toutes les peines d'emprisonnement sont purgées consécutivement et non simultanément, ce qui a nettement fait augmenter la population carcérale. De nombreuses personnes purgeant de longues peines pour des infractions relativement mineures seront concernées par l'amnistie à venir. Dans le même temps, les autorités envisagent que les peines soient purgées simultanément et que les infractions mineures donnent lieu à des peines alternatives, afin de maintenir la population carcérale dans des limites acceptables. Ces mesures seraient conformes à de précédentes recommandations de l'Assemblée et devraient être encouragées.

36. Les enquêtes sur le scandale des mauvais traitements sur des détenus sont toujours en cours. Plusieurs arrestations ont eu lieu et des responsables ont été remplacés. Nous appelons les autorités à mener des enquêtes approfondies sur tous les cas présumés de mauvais traitements et de torture, d'autant que selon certaines informations ces pratiques ont peut-être été plus fréquentes que ce qui était estimé jusqu'à présent.

---

<sup>4</sup> Dans cette affaire, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu « avec une préoccupation particulière que différentes branches de l'Etat – le ministère de l'Intérieur, le parquet, les tribunaux internes, le président géorgien – ont toutes œuvré de concert pour empêcher que justice soit faite dans cette affaire d'homicide épouvantable ».

<sup>5</sup> Le parlement doit obtenir la majorité qualifiée des 3/5 – soit 89 voix selon la composition actuelle du parlement – pour rejeter un veto présidentiel.

37. Le nouveau ministre des Services pénitentiaires, qui est un ancien médiateur, travaille actuellement sur un certain nombre de réformes internes visant à instaurer des mécanismes de prévention et d'alerte précoce en cas de mauvais traitements sur des détenus. Nous recommandons vivement de mettre en œuvre des mécanismes appropriés de protection des donneurs d'alerte pour défendre les surveillants pénitentiaires qui donnent des informations sur d'éventuels abus à l'égard de détenus. La réforme pénitentiaire sera un point important dans le cadre de la procédure de suivi en cours de la Géorgie.

## **VI. Réforme du système judiciaire et des forces de l'ordre**

38. Malgré les réformes importantes engagées par le précédent gouvernement, l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'administration de la justice demeurent des sujets de préoccupation importants pour l'Assemblée. Comme indiqué dans de précédents rapports, le système pénal était largement piloté par le ministère public et le pouvoir judiciaire était sous le contrôle de la majorité en place. Ce manque d'indépendance de la justice et l'ingérence occasionnelle dans le système judiciaire ont eu pour effet d'empêcher, voire de contrecarrer, certaines réformes importantes engagées par le précédent gouvernement dans ce domaine. L'absence d'un arbitre impartial a par ailleurs réduit la confiance du public dans la justice et l'équité de la gouvernance.

39. Dans ces conditions, nous nous félicitons de la priorité donnée par le nouveau gouvernement à la réforme du système judiciaire, qui doit permettre à ce dernier d'être véritablement indépendant de toute influence politique, qu'elle émane du parlement ou de l'exécutif. Une série de réformes ambitieuses a été élaborée et transmise au parlement pour examen. Plusieurs interlocuteurs se sont dits satisfaits des propositions et ont souligné leur pertinence quant à la garantie de l'indépendance de la justice et de la prééminence de l'Etat de droit.

40. L'un des principaux volets est la réforme du Haut Conseil de la justice, qui se trouve au cœur des efforts faits par le nouveau gouvernement pour dépolitiser le système judiciaire. Les nouvelles règles concernant sa composition supprimeraient les quatre sièges occupés par des députés ainsi que les deux occupés par des membres nommés par le président. En outre, les présidents de tribunaux et leurs adjoints ainsi que les présidents de chambres et de collèges ne pourraient être élus au Haut Conseil de la justice. Cette disposition est désapprouvée par le président de la Cour suprême – qui préside d'office le Haut Conseil de la justice – au motif qu'elle est discriminatoire. Elle est également critiquée par plusieurs ONG, qui proposent qu'au moins les présidents de chambres et de collèges puissent se présenter aux élections. Un autre sujet de controverse est la disposition qui mettrait fin au mandat de tous les membres actuels du Haut Conseil de la justice. Le GYLA a proposé de limiter son champ d'application aux membres nommés par le parlement et le président, tandis que ceux nommés par la Conférence judiciaire<sup>6</sup> pourraient rester en fonction jusqu'à la fin de leur mandat.

41. Il faudrait prendre garde à ne pas créer de nouvelles défaillances dans le système judiciaire en précipitant ces réformes. C'est pourquoi nous invitons les autorités à demander l'assistance du Conseil de l'Europe, et notamment de la Commission de Venise, dans l'élaboration de ces réformes et la mise en œuvre de toute recommandation formulée dans ce contexte.

42. De même, la réforme du puissant ministère de l'Intérieur, considéré comme extrêmement politisé sous le précédent gouvernement, est l'une des priorités des nouvelles autorités. Celles-ci ont proposé de supprimer le Service des opérations spéciales et le Service de sécurité constitutionnelle, qui étaient au centre d'un certain nombre d'allégations de comportement abusif. Un Bureau pour la réforme stratégique et le développement a été créé au sein du ministère afin de guider le processus de réforme en cours. Tout en saluant toute réforme visant à accroître la transparence et la responsabilisation des forces de l'ordre et du ministère de l'Intérieur – que nous avons recommandée à plusieurs reprises dans de précédents rapports –, nous appelons les autorités à ne pas revenir sans raison sur les réformes importantes menées par le précédent gouvernement, qui ont permis dans une large mesure d'éradiquer la faible corruption dans les rangs des policiers et d'assurer un fonctionnement efficace des forces de l'ordre.

## **VII. Autres questions et conclusions**

43. Sous le précédent gouvernement, les politiques relatives aux minorités et au rapatriement de la population meskhète déportée étaient coordonnées par le Conseil national de sécurité, qui a joué un rôle important pour faire avancer ces questions sur l'agenda du gouvernement. On ne sait pas encore qui, dans

<sup>6</sup> La Conférence judiciaire est l'organe d'autogestion des juges géorgiens.

le nouveau gouvernement, sera chargé de coordonner la poursuite du développement et de la mise en œuvre de ces politiques.

44. Nous avons appelé les autorités à clarifier rapidement les responsabilités dans ces domaines ayant directement trait aux engagements souscrits lors de l'adhésion. C'est particulièrement important dans un contexte où des membres de Rêve géorgien ont fait un certain nombre de déclarations regrettables qui pourraient jeter le doute sur la détermination des nouvelles autorités à ces égards. De leur côté, les autorités ont souligné leur volonté de s'impliquer dans ces domaines, notamment pour ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui est l'un des engagements pris et non encore honorés par la Géorgie.

45. Il n'y aura pas de changement radical dans la politique étrangère de la Géorgie après l'arrivée au pouvoir de Rêve géorgien. Comme son prédécesseur, ce gouvernement est profondément attaché à la poursuite de l'intégration européenne et à l'appartenance à l'OTAN. Il a exclu tout rétablissement de relations diplomatiques avec la Russie tant que l'intégrité territoriale de la Géorgie n'aura pas été restaurée. Parallèlement, il a dit souhaiter améliorer les relations avec la Fédération de Russie dans d'autres domaines, non directement liés au conflit actuel concernant les régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. Le Premier ministre Ivanishvili a nommé un envoyé spécial pour les relations avec la Fédération de Russie, qui a rencontré de hauts responsables du ministère russe des Affaires étrangères dans le cadre des pourparlers de Genève. Nous espérons que la Russie réagira positivement à ces initiatives des autorités géorgiennes. Malheureusement, jusqu'à présent, les réactions ont été frileuses. Une évolution positive consisterait à lever l'embargo commercial sur les produits géorgiens décrété par les autorités russes, ce qui donnerait un coup de fouet à l'économie géorgienne.

46. La Géorgie est à une étape cruciale de son développement. Malgré les tensions actuelles et la cohabitation difficile, nous restons confiants dans la capacité de la majorité et de l'opposition à transcender ces processus pour poursuivre la consolidation démocratique de la Géorgie.

## ANNEXE 1

**Programme de la visite d'information à Tbilissi et Kutaisi (5-7 décembre 2012)**

M. Boriss CILEVICS, membre du Parlement

M. Bas KLEIN, Secrétaire de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire

**Mercredi 5 décembre 2012**

- 12h30 Briefing avec Mme Caterina BOLOGNESE, Chef du Bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie
- 14h00 Table ronde avec des ONG œuvrant pour la démocratie et les droits de l'homme
- 15h30 Rencontre avec des représentants du Centre européen pour les problèmes des minorités
- 17h00 Rencontre avec M. Zurab KHARATISHVILI, Président de la Commission électorale centrale
- 18h00 Rencontre avec Mme Tea TSULUKIANI, Ministre de la Justice de la Géorgie
- 19h00 Rencontre avec M. Irakli GHARIBASHVILI, Ministre des Affaires intérieures de la Géorgie
- 20h30 Dîner avec des représentants de la communauté diplomatique en Géorgie

**Jeudi 6 décembre 2012**

- 09h00 Départ pour Kutaisi
- 12h00 Rencontre avec M. David USUPASHVILI, Président du Parlement de la Géorgie
- 13h00 Déjeuner offert par M. Tedo JAPARIDZE, Président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement de la Géorgie
- 15h00 Rencontre avec des représentants de la faction « Rêve géorgien »
- 15h35 Rencontre avec des représentants de la faction du « Mouvement national uni »
- 16h10 Rencontre avec des représentants de la faction « Rêve géorgien – Républicains »
- 16h45 Rencontre avec la délégation parlementaire géorgienne auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
- 17h45 Rencontre avec des représentants de la faction « Mouvement national uni – Régions »
- 18h20 Rencontre avec des représentants de la faction « Mouvement national uni – Majoritaires »
- 18h45 Rencontre avec des représentants de la faction « Rêve géorgien – démocrates »
- 19h30 Départ pour Tbilissi

**Vendredi 7 décembre 2012**

- 09h30 Rencontre avec M. Bidzina IVANISHVILI, Premier ministre de la Géorgie
- 12h00 Rencontre avec M. Paata DAVITAIA, Union politique des démocrates européens de la Géorgie
- 13h00 Déjeuner de travail avec Mme Ketevan TSIKHELASHVILI, Vice-ministre d'Etat de la Géorgie pour la Réintégration
- 15h00 Rencontre avec M. Alex PETRIASHVILI, Ministre d'Etat de la Géorgie pour l'Intégration européenne et euro-atlantique

- 16h00 Rencontre avec Mme Natia IMNADZE, Chef du Département de prévention et de suivi, et Mme Sophie BENIASHVILI, Chef du Département de la Justice, du Bureau du Défenseur public de la Géorgie
- 17h00 Rencontre avec M. Giorgi BOKERIA, Secrétaire du Conseil national de sécurité de la Géorgie
- 18h00 Rencontre avec M. Davit ZALKALIANI, Vice-ministre des Affaires étrangères de la Géorgie
- 19h15 Conférence de presse
- 20h00 Dîner offert par M. Sozar SUBARI, Ministre des Services pénitentiaires et de l'Assistance juridique de la Géorgie

## ANNEXE 2

**Déclaration du rapporteur de l'APCE pour la Géorgie : la majorité politique et l'opposition devraient faire en sorte que la cohabitation fonctionne**

Strasbourg, 11.12.2012 - À la suite de sa visite à Tbilissi et Kutaisi, du 5 au 7 décembre, Boriss Cilevics (Lettonie, SOC), co-rapporteur de l'Assemblée pour le suivi de la Géorgie, a appelé la majorité politique et l'opposition à respecter pleinement les rôles constitutionnels de chacune et à faire en sorte que la cohabitation entre le Président et le Gouvernement fonctionne, dans l'intérêt des Géorgiens. Il a invité toutes les forces politiques à surmonter la polarisation et la rhétorique qui ont caractérisé la campagne électorale et à s'abstenir de tout acte qui viendrait inutilement accroître la tension dans l'environnement politique. Dans ce contexte, il s'est réjoui que la majorité au pouvoir ait donné des assurances qu'elle fera clairement savoir à ses partisans qu'aucune pression induite sur les fonctionnaires locaux appartenant à l'opposition ne sera tolérée.

Durant sa visite, M. Cilevics s'est fait le porte-parole des craintes des rapporteurs concernant les récentes arrestations d'un certain nombre de personnalités de l'ancien gouvernement. Il a souligné qu'aucun crime ne saurait rester impuni, quels qu'en aient été les auteurs. Cependant, dans le même temps, il a appelé les autorités à faire en sorte que la justice ne soit ni sélective, ni animée d'un esprit de revanche, mais au contraire que toutes les enquêtes et poursuites soient menées de manière impartiale, dans la transparence et dans le plein respect des principes d'un procès équitable tel qu'il est consacré par la Convention européenne des droits de l'homme. « Ces procès ne devraient pas seulement être équitables et impartiaux, mais devraient en outre être perçus comme tels » a souligné M. Cilevics.

Dans le même esprit, il a averti le Parlement de ne pas outrepasser par inadvertance son propre rôle constitutionnelle et exprimé l'espoir que toutes les affaires sur la liste des prisonniers politiques présumés adoptée par le Parlement feront l'objet d'un examen judiciaire correct avant d'entreprendre une quelconque action ou de se voir conférer un statut définitif. Étant donné la gravité de cette question, l'examen judiciaire devrait intervenir sans plus tarder.

Le rapporteur s'est réjoui des nombreuses initiatives de réformes entreprises par les nouvelles autorités, en particulier pour lutter contre l'impunité et renforcer l'indépendance de la justice, deux importantes priorités dans le processus de suivi en cours pour le pays. Il est également heureux que les autorités soient disposées à explorer des possibilités d'améliorer les relations entre la Géorgie et la Russie.