



DECLASSIFIÉ¹

AS/Mon(2015)36

30 novembre 2015

fmondoc36_2015

or. angl.

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 (12-14 octobre 2015)

Corapporteurs : M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe socialiste, et Mme Kerstin LUNDGREN, Suède, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

I. Introduction

1. Il s'agissait de la première visite d'information en Géorgie depuis la nomination de Mme Kerstin Lundgren comme corapporteuse sur la Géorgie. Son objectif principal était de s'informer sur les derniers développements politiques survenus dans le pays depuis la dernière visite, en ce qui concerne notamment la réforme judiciaire, la réforme des services de police et de sécurité, la réforme électorale et l'évolution de la réconciliation et des relations avec les régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. Notre visite s'est déroulée dans le contexte d'un litige de propriété de la chaîne de télévision Rustavi 2, qui est une voix importante de l'opposition dans le paysage médiatique de la Géorgie. En conséquence, les discussions sur cette affaire et sur le paysage médiatique de la Géorgie en général figuraient parmi les priorités de notre programme de travail.

2. A cours de cette visite, des rencontres ont été organisées, entre autres, avec le Président de la Géorgie, le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, la ministre de la Justice, le ministre d'Etat à la réconciliation et à la société civile, le procureur général, le président de la Cour constitutionnelle, le vice-ministre de l'Intérieur, le premier vice-président du parlement, le défenseur public adjoint de la Géorgie, le chef des services de sécurité de l'Etat et la délégation géorgienne auprès de l'APCE. Des rencontres individuelles se sont également tenues avec des représentants du Mouvement national uni (MNU) et des Démocrates libres, le chef et des cadres de la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie, ainsi que des membres de la communauté diplomatique et des représentants d'organisations de la société civile géorgienne. Le programme de notre visite figure à l'annexe 1 de la présente note, et la déclaration publiée après notre visite à l'annexe 2.

3. Nous souhaitons remercier le parlement géorgien pour l'excellence de son programme et la chaleur de son hospitalité, de même que le chef du Bureau du Conseil de l'Europe et son personnel pour l'aide qu'ils ont apportée à notre délégation, y compris concernant l'organisation du programme.

¹ Document déclassifié par la Commission de suivi lors de sa réunion du 28 janvier 2016.

II. Développements politiques récents

4. Il est à déplorer que le climat politique reste marqué par les tensions et la polarisation, en particulier entre l'opposition et la majorité, mais également au sein de la coalition au pouvoir et entre les partis d'opposition eux-mêmes. La dynamique entre le gouvernement et l'opposition semble être de plus en plus régie et affectée par le contexte des politiques régionales de la Russie et la position perçue ou alléguée des partis vis-à-vis de la Fédération de Russie. Cette situation est exacerbée par le renforcement de l'activité de partis et d'organisations de la société civile qui seraient proches de la Fédération de Russie – et financièrement soutenus par celle-ci. Si cela est quelque peu préoccupant, car cela pourrait nuire à la stabilité du pays, les allégations et les accusations des acteurs politiques dans ce contexte masquent souvent des problématiques et des divergences internes plus profondes, qui sont à la base du fossé entre l'opposition et la majorité au pouvoir.

5. Les prochaines élections au parlement auront lieu en octobre 2016. Les préparatifs et le positionnement précoces des forces politiques en compétition, qui durcissent peu à peu leurs positions, ont déjà un impact tangible sur le climat politique. Une question clé à cet égard est le débat sur la réforme du Code électoral. Cette réforme est nécessaire, notamment, pour donner suite à une décision de la Cour constitutionnelle relative à la taille des circonscriptions électorales. En plus de la réforme électorale, l'agenda politique au moment de notre visite était, comme mentionné, dominé par les développements relatifs à la chaîne de télévision Rustavi 2. Nous examinerons en détail ces développements ainsi que la réforme électorale plus loin dans cette note.

6. Le 13 octobre 2015, le National Democratic Institute (NDI) a publié les résultats de son sondage d'opinion d'août 2015 sur les attitudes du public en Géorgie. Ce sondage a révélé, entre autres, que la coalition au pouvoir, Rêve géorgien, avait perdu une part considérable de son soutien mais que, parallèlement, cela n'avait pas conduit à une augmentation significative du soutien apporté au MNU et aux autres partis d'opposition parlementaire. Le sondage a aussi montré qu'une large majorité de la population restait indécise quant à ses choix politiques si des élections devaient se tenir actuellement. Cela souligne l'importance de la période préélectorale à venir, tout en mettant en lumière le mécontentement apparent d'un large segment de la population vis-à-vis de la scène politique et de sa dynamique, ce qui constitue un sujet de préoccupation.

7. S'il est évident que la situation va évoluer et que les positions vont s'affirmer à l'approche des élections, beaucoup d'interlocuteurs s'attendent à ce que ces partis de l'opposition qui seraient proches de Moscou et financés par Moscou bénéficient d'un soutien accru. De leur point de vue, cela pourrait changer l'environnement politique dans le pays et compliquer la formation d'un gouvernement après les élections si aucun des grands partis n'obtient une nette majorité.

8. Dans la période qui a suivi la dernière visite des rapporteurs, le Président géorgien s'est acquitté avec de plus en plus d'engagement de son rôle constitutionnel d'arbitre impartial et de gardien de la Constitution. Il a opposé son veto à plusieurs lois qui, de son point de vue – qui coïncidait souvent avec celui de la société civile – ne protégeaient pas suffisamment les libertés civiles. Cette attitude l'a de plus en plus mis en position de conflit ouvert avec la majorité au pouvoir qui, la plupart du temps, a décidé de passer outre les vetos présidentiels.

9. Après le départ des Démocrates libres de la coalition au pouvoir, les divergences entre Rêve géorgien et son partenaire minoritaire au sein de la coalition, les Républicains, se sont exprimées de plus en plus fortement. Les Républicains qui, pourtant, se sont démarqués de la ligne de la coalition en plusieurs occasions, ont jusqu'à présent refusé de rompre la coalition à cause de ces divergences, comme l'a souligné le président du parlement, M. Usupashvili, dans le contexte de la réforme électorale (voir ci-dessous).

III. Réforme électorale

10. En Géorgie, l'élection législative obéit à un système mixte : les sièges sont attribués pour moitié à la proportionnelle dans une circonscription unique couvrant l'ensemble du territoire, sur la base de listes bloquées, et pour moitié au scrutin majoritaire uninominal à un tour avec un seuil de 30 %. Ce système est jugé largement favorable au principal parti au pouvoir, le plus susceptible d'obtenir la majorité des sièges attribués au scrutin majoritaire.

11. Avant les élections législatives de 2008 et 2012, la majorité au pouvoir et l'opposition ont tenté de parvenir à un accord sur le système électoral. A chaque fois, l'opposition (d'alors) était favorable au remplacement de la composante majoritaire du système électoral par une sorte de proportionnelle régionale,

ce à quoi le parti au pouvoir (d'alors) s'était opposé, affirmant que l'on ne pouvait abolir le système majoritaire pour diverses raisons².

12. Même si les partis qui forment la majorité au pouvoir et l'opposition ont changé, il est regrettable de noter que la même situation semble se reproduire dans la période préparatoire des élections de 2016. La coalition de Rêve géorgien était entrée en campagne pour les élections de 2012 avec la promesse de modifier le système électoral si elle était élue. Mais, aujourd'hui, elle est revenue sur sa promesse, tandis que le MNU a rejoint les partis qui appellent au remplacement de la composante majoritaire du système. La réforme du système électoral n'est possible qu'à la condition de modifier la Constitution. Compte tenu des controverses qui agitent le climat politique, l'Assemblée a systématiquement appelé l'ensemble des forces politiques à commencer au plus vite à rechercher un consensus aussi large que possible sur le système électoral aussitôt après les dernières élections. Pour autant, jusqu'au début de cette année, aucune mesure particulière n'avait été prise dans ce sens.

13. La réforme d'ampleur du système électoral est compliquée par la forte disparité, en taille, des circonscriptions uninominales, qui peuvent compter entre 6000 et 120 000 électeurs. Cette situation est contraire au principe d'égalité du vote et aux normes du Conseil de l'Europe, qui prévoient que l'écart maximal ne doit pas dépasser 10 %, ou au plus 15 % dans des cas très exceptionnels. Nous avons tiré la sonnette d'alarme avant les élections législatives de 2012, en soulignant que des élections au scrutin majoritaire basées sur des circonscriptions aussi hétérogènes en termes de taille ne pouvaient être considérées comme satisfaisant aux normes internationales en matière d'élections démocratiques³. Le 28 mai 2015, sur la base d'une plainte déposée par le défenseur public, la Cour constitutionnelle a jugé que l'écart de taille entre les circonscriptions électorales violait le principe d'égalité du vote tel que consacré par la Constitution géorgienne et a ordonné de remédier à cette situation. Bien que la décision de la Cour constitutionnelle puisse être appliquée sans changer le système électoral, et donc la Constitution, cela pourrait/devrait être un puissant encouragement pour tous les partenaires à réformer le système.

14. A la suite de la précédente visite d'information des corapporteurs en décembre 2014, plusieurs partis d'opposition non parlementaires ont fait une déclaration conjointe dans laquelle ils appelaient à l'abolition de la composante majoritaire du système électoral. Le 18 mars 2015, le président du parlement, M. Usupashvili, a annoncé qu'il soutenait personnellement cette initiative conduite par les partis d'opposition non parlementaires. Il aurait entamé des négociations avec la coalition au pouvoir et les partis d'opposition parlementaire au sujet d'une éventuelle modification du système électoral.

15. Parallèlement, le 30 mai 2015, le Président Margvelashvili a organisé une conférence des partis politiques et des ONG en vue de remplacer le système électoral mixte par un système proportionnel. A l'issue de cette conférence, 14 partis politiques et huit organisations de la société civile ont signé une pétition pour le remplacement de la composante majoritaire par un système de proportionnelle régionale.

16. Le 5 juin 2015, la coalition gouvernementale a publié son initiative de réforme électorale, proposant d'abolir la composante majoritaire après les élections de 2016. Dans ces conditions, les élections législatives de 2016 seraient encore organisées conformément à l'actuel système mixte avec compensation proportionnelle. En application de la décision de la Cour constitutionnelle, les circonscriptions électorales seraient redécoupées afin d'assurer l'égalité du vote. Par ailleurs, les sièges majoritaires seraient attribués à la majorité absolue plutôt qu'à la majorité relative. Cela permettrait effectivement d'élever le seuil des sièges majoritaires à 50 %, par comparaison aux 30 % actuels. Il est à noter que l'introduction du scrutin à la majorité relative pour les sièges majoritaires aux élections de 2012 avait à l'époque été critiquée par les partis d'opposition qui estimaient que cela favorisait le parti au pouvoir. M. Usupashvili a annoncé que lui et son parti, les Républicains, étaient favorables à l'abolition de la composante majoritaire dès les élections de 2016, mais que Rêve géorgien s'y opposait. Toutefois, les Républicains ont décidé de ne pas faire éclater la coalition au pouvoir à cause de ces divergences de vues. Lors de notre visite, nous avons été informés qu'au sein de Rêve géorgien, les députés élus à des sièges majoritaires étaient fortement opposés à l'abolition de la composante majoritaire. D'autres interlocuteurs ont indiqué que Rêve géorgien craignait que l'abolition de la composante majoritaire ne mette en danger la possibilité pour la coalition au pouvoir de conserver sa majorité à l'issue des élections.

17. Le 21 septembre 2015, à l'initiative de la coalition au pouvoir, le parlement a engagé la procédure constitutionnelle pour l'élaboration des amendements constitutionnels qui sont nécessaires à la mise en œuvre de la proposition de réforme électorale présentée par cette dernière. Parallèlement, les partis d'opposition ont lancé une campagne pour collecter les 200 000 signatures qu'exige l'introduction au

² AS/Mon(2011)24rev3, § 5 à 15.

³ *Ibid.*

parlement, sur initiative populaire, d'un amendement constitutionnel tendant à abolir la composante majoritaire pour les élections législatives de 2016. Etant donné qu'aucun des camps n'a la majorité constitutionnelle requise pour soutenir « ses » amendements, il semble très probable qu'aucune réforme ne soit introduite avant les prochaines élections. L'absence d'accord sur la réforme électorale ne met pas en péril le redécoupage des circonscriptions électorales, comme l'exige la décision de la Cour constitutionnelle. Les circonscriptions majoritaires peuvent être redéfinies par une loi ordinaire, pour l'adoption de laquelle la coalition au pouvoir dispose de la majorité nécessaire. Plusieurs interlocuteurs nous ont indiqué qu'aucune consultation entre la majorité au pouvoir et l'opposition au sujet du redécoupage des circonscriptions n'avait eu lieu au moment de notre visite et ont dit craindre que la majorité au pouvoir ne soit tentée de dessiner les nouvelles limites des circonscriptions dans l'intérêt exclusif ou presque exclusif de la coalition au pouvoir. Cette supposition a été fortement démentie par les membres de la coalition au pouvoir.

18. Nous notons que, peut-être pour la première fois dans l'histoire récente, il existe un large accord entre tous les partis – majorité au pouvoir et opposition – quant au système électoral le plus approprié pour le pays. Le principal désaccord, essentiellement pour des raisons tactiques, porte sur la date d'entrée en vigueur du nouveau système, juste avant ou juste après les élections de 2016. Parallèlement, nous avons constaté que presque tous les interlocuteurs doutaient que des changements soient apportés au système électoral après les élections si la décision à ce sujet est reportée jusque-là, quel que soit le parti qui remportera ces élections. Etant donné l'importance de la réforme électorale et le vaste consensus des forces politiques sur la mise en place d'un nouveau système, nous appelons tous les partis à poursuivre les négociations sur le système électoral ainsi que sur le redécoupage des circonscriptions électorales, et à adopter les amendements constitutionnels requis pour que le nouveau système soit mis en place avant les élections de 2016 – même si aucun accord ne peut être trouvé sur la date précise de son entrée en vigueur.

IV. Environnement médiatique

19. Le litige de propriété concernant la chaîne de télévision Rustavi 2 a déclenché une forte polémique sur le plan politique. Compte tenu de l'importance de Rustavi 2 dans le paysage politique et médiatique de la Géorgie, ces développements ont été fortement politisés et instrumentalisés par tous les camps. Cela a nourri quantité de questions et d'allégations conflictuelles au sujet du pluralisme des médias et de l'indépendance du pouvoir judiciaire.

20. Rustavi 2 est l'un des grands radiodiffuseurs de Géorgie, critique à l'égard des autorités et de leurs politiques, et très proche du Mouvement national uni (MNU). La chaîne a joué un rôle essentiel dans la Révolution des roses de 2003 qui a amené l'ancien Président Saakashvili au pouvoir. Depuis 2003, elle a changé de mains à plusieurs reprises, souvent sur la base d'accords pour le moins opaques et controversés⁴. Toutefois, il a toujours été dit que l'ensemble des actionnaires étaient des alliés proches de l'ancien Président Saakashvili⁵, tout comme les actuels actionnaires majoritaires. De nombreuses plaintes auraient été déposées par d'anciens actionnaires alléguant avoir été contraints de vendre les parts qu'ils détenaient⁶ mais, jusqu'à récemment, aucune action civile n'avait été engagée officiellement devant les tribunaux pour contester la propriété de la chaîne. La situation a changé lorsque⁷, le 5 août 2015, M. Kibar Khalvashi, actionnaire majoritaire de 2004 à 2006, a engagé une procédure civile pour réclamer ses parts – qu'il aurait vendues sous la contrainte bien en dessous de leur valeur de marché. Son allégation a été démentie par les actuels propriétaires de Rustavi 2 et le Mouvement national uni (MNU) qui ont mis en avant le fait que la sœur de M. Khalvashi est une députée de Rêve géorgien, dénonçant une machination du gouvernement pour réduire au silence le principal radiodiffuseur proche de l'opposition avant les prochaines élections législatives à un moment où la coalition au pouvoir est en perte de vitesse.

21. Le 7 août 2015, à la suite d'une requête du demandeur, le juge chargé de l'affaire a gelé les avoirs de Rustavi 2. Cette décision interdisait aux propriétaires actuels de vendre leurs parts et à la société de vendre ou de louer ses biens ou tout autre actif. Le tribunal a par contre rejeté une autre requête concernant le gel des comptes bancaires de Rustavi 2. Cela dit, la décision du tribunal a été contestée par de nombreuses organisations de la société civile, qui estimaient que l'effet cumulatif des injonctions était préjudiciable pour la société et son activité, étant donné que le radiodiffuseur, en tant que principale voix de l'opposition, remplit aussi un rôle public. Les actuels propriétaires détiennent 40 % des parts directement et 51 % par le biais d'une holding. Sur la base d'éléments indiquant que les propriétaires actuels envisageaient de vendre

⁴ <http://www.transparency.ge/node/3266>.

⁵ <http://civil.ge/eng/article.php?id=28775>.

⁶ Le 9 août 2015, deux cofondateurs, et anciennement propriétaires, de Rustavi 2 ont publié une déclaration à l'appui des procédures judiciaires engagées par M. Khalvashi.

⁷ Les avocats de M. Khalvashi affirment que ce dernier aurait tenté en vain, pendant des années, de déposer une plainte au pénal et que ce n'est qu'après qu'il aurait engagé une procédure civile pour réclamer ce qui lui appartient.

la holding, le tribunal, à la requête du demandeur, a également ordonné le gel des avoirs de la holding. Cette décision a été fortement contestée par les propriétaires qui ont fait objection à sa motivation juridique, affirmant que cette injonction empêchait effectivement le radiodiffuseur de bénéficier d'une grande partie des investissements nécessaires à la poursuite de son fonctionnement. Les délibérations du tribunal, qui soulèvent en effet de multiples de questions, se sont déroulées dans une atmosphère d'acrimonie et de contestation. Les défendeurs ont ouvertement remis en question l'indépendance du juge saisi, affirmant que le gouvernement avait demandé à l'Agence nationale du registre public de retarder délibérément l'enregistrement de la vente des parts de la holding pour permettre à l'intéressé de demander au tribunal le gel des avoirs. Ces accusations ont été vivement démenties par les autorités, qui ont critiqué la pression exercée sur le juge par le biais de ces accusations.

22. Le 17 octobre 2015, les propriétaires de Rustavi 2 ont formé une demande de récusation contre le juge, affirmant que celui-ci manquait d'impartialité à leur égard et qu'il était susceptible de céder à des pressions de la part des autorités dans la mesure où une enquête pénale avait été ouverte contre sa mère dans une affaire de violence domestique qui se serait produite il y a un an. Cette affirmation a été démentie par le juge, qui a accusé les défendeurs de politiser ce qui était en substance un différend de propriété. Dans un développement qui témoigne de la politisation de l'affaire par toutes les parties, le 29 octobre 2015, des conversations téléphoniques entre l'ancien Président Saakashvili, le chef de file du MNU Giga Bokeria et le directeur de Rustavi 2 ont été divulguées sur internet. Dans ces conversations, M. Saakashvili appellerait à la résistance et à un « scénario révolutionnaire », y compris en usant de moyens violents, contre toute tentative de saisie de Rustavi 2 par les autorités si le juge se prononçait contre les propriétaires actuels. Les personnes concernées ont confirmé l'authenticité des conversations, mais ont accusé les autorités de s'être rendues coupables de surveillance illégale et de la fuite des enregistrements.

23. Le 2 novembre 2015, à la suite d'un recours interjeté par les propriétaires de Rustavi 2, la Cour constitutionnelle a provisoirement suspendu, dans l'intérêt général, les dispositions du Code de procédure civile qui auraient permis l'application immédiate d'une décision de la juridiction de première instance, et ce malgré l'introduction d'un recours contre cette décision devant une juridiction supérieure. Cette décision a été perçue comme une tentative d'apaisement des tensions autour de cette affaire, dans la mesure où elle permettait à la procédure juridique, y compris les recours, de se dérouler sans effet immédiat sur la composition du paysage médiatique de la Géorgie.

24. Le 3 novembre 2015, le tribunal de la ville de Tbilissi s'est prononcé en faveur du requérant, M. Khalvashi. Les actuels propriétaires de Rustavi 2 ont annoncé qu'ils feraient appel de la décision.

25. Cependant, à notre grande surprise au vu de ce qui précède, le 5 novembre 2015, le tribunal de la ville de Tbilissi a émis une injonction provisoire dans laquelle il autorisait que soit remplacée la direction de Rustavi 2 par deux directeurs intérimaires choisis par M. Khalvashi, et ce malgré le recours introduit. Cette décision, et la façon dont elle a été prise, ont été vivement critiquées par un grand nombre d'organisations nationales et internationales, y compris vos rapporteurs dans une déclaration jointe à cette note d'information à l'annexe 3. Le 13 novembre 2015, la Cour constitutionnelle a ordonné la suspension de l'application des dispositions du Code de procédure civile à la base de la décision du tribunal de Tbilissi de nommer deux managers intérimaires pour Rustavi 2, infirmant ainsi la décision de ce dernier. Au moment de la rédaction de cette note, la procédure d'appel est engagée, tandis que Rustavi 2 opère sous la direction nommée par ses propriétaires actuels.

26. Dans toutes nos rencontres et nos déclarations, nous avons souligné que nous ne souhaitons pas ou n'étions pas en mesure de commenter le bien-fondé de l'affaire et le litige de propriété dont elle découle. Cependant, nous avons souligné l'importance d'un environnement médiatique pluraliste et dynamique pour le bon fonctionnement d'une société démocratique, en particulier dans la perspective des élections, et avons exprimé notre inquiétude au sujet de l'impact négatif que pourrait avoir cette affaire sur l'environnement médiatique. Nous déplorons que la politisation de cette affaire, les déclarations et les allégations de toutes sortes, les pressions exercées sur le juge par l'ensemble des parties ainsi que plusieurs décisions de justice aient exacerbé les tensions sur la scène politique et endommagé l'image et l'indépendance du système judiciaire, ce qui n'est dans l'intérêt de personne. Nous appelons par conséquent toutes les forces politiques à permettre que la procédure d'appel se déroule normalement et à éviter sa politisation excessive.

V. Système judiciaire

27. La réforme judiciaire reste l'une des priorités essentielles des autorités en place. A cette fin, le ministère de la Justice a engagé une ambitieuse réforme visant à renforcer l'indépendance du système judiciaire et, pour reprendre les termes des autorités, de le « dépolitiser ». Jusqu'à récemment, les réformes étaient axées sur les tribunaux et les juges et auraient permis une amélioration significative du système de

justice. Les juges feraient davantage preuve d'indépendance vis-à-vis du ministère public. Lors de notre visite, de nombreux interlocuteurs ont noté que, malgré des défaillances persistantes dans certains procès en première instance, on observait des améliorations sensibles dans les procédures d'appel et de cassation. La majorité des interlocuteurs se sont dits satisfaits du choix de la nouvelle présidente de la Cour suprême.

28. Malgré ces améliorations, un certain nombre de préoccupations subsistent concernant l'indépendance du système judiciaire, comme en témoignent quelques développements présentés dans cette note d'information.

29. Comme nous l'avons déjà mentionné dans notre précédente note d'information, le ministère public et son fonctionnement restent une source de grave préoccupation. Dans plusieurs affaires, notamment dans des affaires sensibles sur le plan politique, les actions du ministère public – et leur chronologie – eu égard aux mises en accusation, aux demandes de détention provisoire, aux arrestations prononcées et aux enquêtes lancées soulèvent des questions quant à leur possible motivation politique et leur conformité aux principes juridiques. Cela est d'autant plus préoccupant que le ministère public reste toujours en position dominante dans le système judiciaire.

30. Depuis la réforme du ministère public en Géorgie en 2010, le procureur général n'est plus une institution indépendante ; il relève du ministère de la Justice. Si cela n'est pas contraire aux normes internationales, et que ce cas de figure existe dans d'autres pays européens, l'absence d'influence exercée par des intérêts externes, y compris le pouvoir exécutif, sur l'action du ministère public doit être protégée dans le droit et dans la pratique⁸.

31. Compte tenu de ces préoccupations, nous avons à plusieurs reprises recommandé une réforme du parquet général de grande ampleur, en vue de garantir sa dépolitisation et son indépendance vis-à-vis de toute influence ou ingérence externe. La réforme du ministère public, y compris la façon dont est nommé le procureur général, fait aussi partie des grandes priorités du plan d'action pour la libéralisation des visas entre la Géorgie et l'UE.

32. Par conséquent, nous nous félicitons que les autorités aient engagé la réforme du ministère public. Le ministère de la Justice a préparé une série d'amendements à la loi sur le parquet de Géorgie. Ces amendements ont été adoptés et promulgués le 28 septembre 2015. Les autorités ont demandé l'avis de la Commission de Venise à ce sujet⁹. Plusieurs des recommandations de la Commission de Venise sur le projet de loi ont été prises en compte dans le texte finalement adopté, mais un certain nombre d'autres recommandations n'ont pas encore été suivies d'effets.

33. Il faut souligner que la réforme adoptée par le parlement n'est qu'une réforme partielle, axée sur la procédure de nomination du procureur général, ainsi que sur les motifs et la procédure de révocation de ce dernier. Ces réformes, même si elles constituent une amélioration significative par rapport à la situation antérieure, ne peuvent à elles seules garantir pleinement la dépolitisation et l'indépendance du ministère public. D'autres réformes sont nécessaires à cette fin. Les autorités nous ont indiqué que les amendements actuels ne sont que la première phase de la réforme du ministère public, et qu'une seconde phase devrait être présentée au parlement l'année prochaine. Ce fait mérite d'être salué. Dans son avis, la Commission de Venise formule plusieurs recommandations¹⁰ concernant des questions qu'il conviendra de traiter dans la seconde phase des réformes. Nous avons exhorté les autorités à prendre ces recommandations en compte lors de la rédaction de leurs propositions.

34. Les modifications apportées à la loi sur le parquet mettent en place une nouvelle procédure de nomination du procureur général, qui sera désigné pour un mandat non renouvelable de six ans. Jusqu'à présent, le procureur général était nommé et démis de ses fonctions par le Premier ministre, après consultation du ministre de la Justice. La loi crée un nouveau Conseil des procureurs, dont les fonctions sont limitées à la nomination et à la révocation du procureur général. Ce Conseil est composé de huit membres proposés par la Conférence des procureurs récemment créée, deux membres nommés par le parlement (un par la majorité et un autre par les partis d'opposition), deux juges sélectionnés par le Conseil supérieur de la justice et deux membres issus de la société civile et des milieux universitaires, sélectionnés par le parlement. En outre, le ministre de la Justice est membre *ex officio* du Conseil et en assure la présidence. Si la plupart des recommandations de la Commission de Venise concernant la composition du Conseil ont été prises en compte, celle préconisant que le ministre de la Justice n'en soit pas le président (et, de préférence, qu'il ne soit pas du tout membre du Conseil) ne l'a pas été. S'il peut se justifier que le

⁸ CDL-PI(2015)014, § 15.

⁹ CDL-PI(2015)014.

¹⁰ CDL-PI(2015)014, § 87-91.

ministre de la Justice en soit membre¹¹, il conviendrait d'exhorter les autorités à faire en sorte que le président du Conseil des procureurs soit élu par et parmi les autres membres de cette structure.

35. Selon la loi modifiée, le ministre de la Justice propose trois candidats au Conseil des procureurs qui, à son tour, désigne à la majorité des deux tiers un candidat, qui est présenté au gouvernement – lequel peut refuser le candidat sélectionné par le Conseil ; dans ce cas, le processus de nomination repart de zéro. Si le gouvernement approuve la décision du Conseil, il transmet cette nomination au parlement qui nomme le procureur général à la majorité simple de tous ses membres (76 voix). La nouvelle procédure constitue une amélioration significative par rapport à la précédente. Toutefois, le rôle du gouvernement et de la majorité au pouvoir dans le processus de nomination reste trop important. Il faudrait envisager en particulier de supprimer l'étape de l'approbation de la nomination du Conseil des procureurs par le gouvernement avant sa transmission au parlement.

36. Le 18 novembre 2015, la ministre de la Justice, après un mois de consultations publiques, a proposé au Conseil des procureurs trois candidats, sélectionnés sur une liste de sept candidats proposés par des ONG, des experts et les milieux universitaires, pour le poste de procureur général. Le 18 novembre, le Conseil des procureurs a désigné à ce poste l'une de ces personnes, l'actuel vice-procureur général Irakli Shotadze, pour un mandat non renouvelable de six ans. Si sa nomination est approuvée par le gouvernement, il devra être nommé par le parlement à la majorité du nombre total de ses membres. Les ONG qui ont suivi le processus de nomination ont suggéré qu'il serait possible d'améliorer la transparence du processus en permettant que le Conseil des procureurs s'entretienne avec les candidats en public, et en clarifiant la base sur laquelle le ministre de la Justice procède à la sélection initiale des trois candidats.

37. Les modifications prévoient aussi la possibilité, pour le Conseil des procureurs, de nommer un procureur spécial chargé d'enquêter sur les infractions pénales dont pourrait être soupçonné le procureur général. Cette proposition est bienvenue en soi mais, comme l'a noté la Commission de Venise, la question reste de savoir quels seraient exactement le pouvoir et le mandat de ce procureur spécial, qu'il conviendrait par conséquent de préciser.

38. Ces deux dernières années, en Géorgie, les demandes de détention provisoire, et son utilisation, ont considérablement diminué et la situation s'est globalement améliorée à cet égard. Toutefois, la détention provisoire continue d'être utilisée trop régulièrement et avec trop de facilité dans certains cas, y compris dans des affaires politiquement sensibles impliquant d'anciens membres du gouvernement.

39. L'une des utilisations les plus graves et les plus contestables de la détention provisoire est l'introduction d'accusations consécutives, chacune accompagnée d'une demande de détention provisoire, la conséquence – parfois volontaire – étant qu'une personne peut être maintenue en détention provisoire pendant une période plus longue que les neuf mois prescrits par le Code de procédure pénale. Cette pratique, autorisée par la loi mais qui n'aurait jamais été utilisée auparavant, a été fortement critiquée par les rapporteurs et l'Assemblée dans le rapport et la résolution adoptés en octobre 2014.

40. En septembre 2015, à la suite d'une plainte déposée par l'ancien maire de Tbilissi, Gigi Ugulava, la Cour constitutionnelle a jugé¹² que les dispositions de la loi autorisant cette pratique étaient inconstitutionnelles, permettant ainsi la libération de M. Ugulava. Mais, moins de 24 heures après sa libération, le tribunal de la ville de Tbilissi a rendu son verdict dans l'affaire de détournement de fonds municipaux le concernant et l'a condamné à une peine de prison de quatre ans et demi. La chronologie de ces deux verdicts a soulevé de nombreuses questions. Le président de la Cour constitutionnelle a dénoncé les manifestations organisées à proximité du domicile de membres de la Cour constitutionnelle par plusieurs organisations de la société civile en violation, selon lui, de la loi régissant les manifestations. Les autorités ont signifié leur désaccord, affirmant que les manifestations s'étaient déroulées conformément aux règles légales. De notre point de vue, et comme nous l'avons affirmé à propos de l'affaire Rustavi 2, toute action pouvant exposer les juges et leurs familles à des pressions abusives est regrettable et doit être évitée.

41. Le 5 octobre 2015, le tribunal de la ville de Kutaisi a accédé à la demande émanant du ministère public pour le placement en détention provisoire de trois militants du MNU qui avaient participé à un affrontement prétendument violent avec un député de Rêve géorgien. Le MNU et d'autres détracteurs de

¹¹ Le procureur général relève toujours du ministère de la Justice.

¹² Dans une situation qui reste très rare, un membre de la Cour constitutionnelle récemment nommé a refusé de signer l'arrêt, prétendant qu'il lui fallait plus de temps pour étudier l'affaire. Dans un développement tout aussi rare, la Cour constitutionnelle aurait annoncé qu'elle rendrait son arrêt avant même qu'elle ait rendu son verdict. Cela pourrait être le signe de la politisation de la Cour constitutionnelle, ce qui serait préoccupant quand on sait qu'elle est restée largement épargnée par de tels développements jusqu'à présent.

cette décision ont relevé que, lorsque des députés du MNU avaient été pris à partie, les auteurs n'avaient pas été placés en détention provisoire. Dans une déclaration prononcée le 8 octobre 2015, le défenseur public de Géorgie a affirmé que ces détentions n'étaient pas justifiées. Lorsque nous avons demandé des explications aux autorités, le Bureau du procureur général nous a indiqué que la principale différence résidait dans le fait que l'affrontement à Kutaisi visait à empêcher le député de Rêve géorgien d'entrer au parlement, ce qui ne pouvait être toléré. La détention provisoire avait donc été demandée pour « faire un exemple ». Si l'on ne peut en aucun cas fermer les yeux sur des violences dirigées contre des élus, nous voudrions souligner que « faire un exemple » ne fait pas partie des motifs *stricto sensu* susceptibles de justifier une détention provisoire, énoncés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

42. La ministre de la Justice nous a informés que son ministère avait pris plusieurs initiatives pour réduire encore le recours à la détention provisoire en Géorgie. Selon le ministère, la Géorgie n'est pas dotée de dispositions légales pour l'assignation à résidence ou d'autres méthodes de contrainte susceptibles d'être utilisées à la place de la détention provisoire. Un système d'assignation à résidence devrait donc être introduit dans le système de justice des mineurs et, si elle s'avère efficace, cette mesure pourrait être étendue à l'ensemble du système de justice pénale. Par ailleurs, les détentions provisoires sont dorénavant systématiquement réexaminées tous les deux mois. Un groupe de travail sur la détention provisoire relevant du nouveau Conseil des procureurs doit être constitué et, avec l'aide des autorités américaines, la création d'une « commission préliminaire » chargée de conseiller les juges sur les alternatives possibles est envisagée. Pour mémoire, le ministère a souligné, qu'à la suite de la mise en œuvre du premier train de réformes, la détention provisoire n'est plus à présent requise que dans 32 % des affaires et que, parmi ces demandes, seules 64 % ont été acceptées par les tribunaux.

VI. Services de police et de sécurité

43. Dans une récente réforme du ministère de l'intérieur, les services de sécurité ont été retirés au ministère pour être regroupés dans un département spécialisé, relevant directement du Premier ministre. L'objectif de cette réforme était de renforcer le contrôle des forces de sécurité par la société civile, dans le sillage du scandale provoqué par les activités de surveillance massive. Toutefois, plusieurs organisations de la société civile que nous avons rencontrées ont estimé que ce contrôle était encore insuffisant compte tenu de l'importance et des pouvoirs de cette nouvelle agence.

44. Concernant la police, des mesures ont été prises pour garantir que soient menées des enquêtes sur toutes les allégations d'abus de pouvoir et d'usage excessif de la force par des policiers. Toutefois, ces enquêtes se déroulent sous l'égide de la police elle-même, ce qui est loin de répondre au mécanisme de plainte indépendant recommandé, entre autres, par l'Assemblée et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Dans nos discussions sur cette question, de nombreux interlocuteurs ont mentionné la nécessité d'un cadre juridique approprié pour protéger les lanceurs d'alerte. Le vice-ministre de l'Intérieur nous a informés que plusieurs réformes avaient été mises en œuvre en vue de renforcer la surveillance interne et la confiance du public dans les forces de police.

45. Dans notre précédente note d'information, nous avons fait état des modifications apportées à la législation régissant la surveillance massive. La loi modifiée maintient l'accès physique des services de sécurité aux infrastructures de télécommunications (les « boîtes noires »), mais introduit un système à double clé d'autorisation judiciaire avant que les services de sécurité ne puissent y accéder. De l'avis de plusieurs interlocuteurs, la loi n'apporte pas suffisamment de garanties contre une répétition des abus en la matière qui ont été révélés après les élections de 2012. Dans ce contexte, le bureau du défenseur public nous a informés qu'il avait introduit un recours constitutionnel contre cette loi dont les mécanismes de protection contre des violations potentielles des droits de l'homme ne peuvent être considérés comme suffisants.

VII. Territoires occupés

46. Nous déplorons que se poursuive inexorablement l'annexion progressive de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie par la Fédération de Russie. Des accords « d'alliance et d'intégration » ont été signés entre les deux régions séparatistes et la Fédération de Russie. Il est à noter qu'il y aurait au sein du parlement abkhaze *de facto* une forte opposition contre ce traité qui porterait atteinte à la « souveraineté » abkhaze. Le 19 octobre 2015, le Président *de facto* de l'Ossétie du Sud a annoncé qu'il envisageait d'organiser un « référendum » sur le rattachement à la Russie. Si un tel « soi-disant référendum » devait se tenir, il violerait le droit international et constituerait une aggravation considérable et, de notre point de vue, inacceptable de la situation eu égard aux régions séparatistes.

47. Une autre préoccupation est la poursuite du processus de « frontiérisation » et le déplacement de la ligne de démarcation par la Fédération de Russie plus en avant dans le territoire géorgien contrôlé par Tbilissi. Récemment, la ligne de démarcation administrative a été déplacée de telle façon qu'une section longue de 1,5 km de l'oléoduc stratégique Bakou-Soupsa se trouve à présent sous le contrôle russe. C'est une préoccupation très grave.

48. Le 13 octobre 2015, après plusieurs années d'examen préliminaire, le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale a annoncé qu'il avait demandé à la Cour d'autoriser l'ouverture d'une enquête formelle sur le conflit de 2008 opposant la Géorgie et la Fédération de Russie, concernant en particulier les crimes suivants¹³ :

- a. *meurtres, déplacements forcés et la persécution de civils d'origine géorgienne, et destruction et pillage de leurs biens, par les forces sud-ossètes (avec la participation éventuelle des forces russes) ; et*
- b. *attaques dirigées intentionnellement contre des soldats géorgiens chargés du maintien de la paix par les forces sud-ossètes et contre des soldats russes chargés du maintien de la paix par les forces géorgiennes.*

¹³ Rapport sur les activités menées en 2015 en matière d'examen préliminaire, Bureau du Procureur, Cour pénale internationale, p. 58-66.

ANNEXE 1 – Programme de la visite d'information à Tbilissi (10-12 octobre 2015)

Corapporteurs: M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe socialiste
Mme Kerstin LUNDGREN, Suède, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

Lundi 12 octobre 2015

- 13h00 Briefing avec le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie (*)
- 14h00 Rencontre avec Identoba
- 14h30 Table ronde sur les développements politiques récents, y compris la réforme du système judiciaire et des services de sûreté et de police (*)
- TI Géorgie
 - GYLA
- 16h00 Table ronde sur la réconciliation et les relations avec les régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie (*)
- GYLA
 - Saferworld
 - PDO
- 17h00 Table ronde sur la réforme électorale (*)
- IFES
 - ISFED
 - TI Géorgie
- 18h00 Table ronde sur les développements dans l'environnement médiatique en Géorgie
- GYLA
 - TI Géorgie
 - EMC
 - Fondation pour le développement des médias (MDF)
 - Bureau de Radio liberté à Tbilissi
 - Ecole de journalisme et de gestion des médias du Caucase
 - Fondation « Open Society Georgia »
- 20h00 Dîner de travail avec des représentants de la communauté internationale (*)

Mardi 13 octobre 2015

- 10h00–10h45 Rencontre avec **M. le ministre Giorgi Kvirikashvili**
- 11h00–11h45 Rencontre avec le Président de Géorgie, **S. E. Giorgi Margvelashvili**
- 12h00–12h45 Rencontre avec **M. le ministre Paata Zakareishvili**
- 13h00–13h45 Rencontre avec le Premier ministre de Géorgie, **S.E. Irakli Garibashvili**
- 14h00–15h30 Déjeuner de travail avec **Mme Manana Kobakhidze**, Première Vice-Présidente du Parlement de Géorgie
- 16h00–16h45 Rencontre avec **l'Ambassadeur Kęstutis Jankauskas**, Chef de l'EUMM (*)
- 18h00–18h45 Rencontre avec **M. Paata Beltadze**, Défenseur public adjoint de la Géorgie

- 19h00 Rencontre avec des représentants du Parti des démocrates libres (FDP)
- 20h00 Dîner de travail avec les membres de la délégation géorgienne auprès de l'APCE

Mercredi 14 octobre 2015

- 09h00-9h.45 Rencontre avec le président de la Cour constitutionnelle de Géorgie, **M. Giorgi Papuashvili**
- 10h00-10h40 Rencontre avec la ministre de la Justice de Géorgie, **Mme Thea Tsulukiani**
- 11h00–11h45 Rencontre avec le Chef adjoint des services de sûreté de l'Etat, **M. Levan Izoria**
- 12h15–13h00 Rencontre avec le ministre adjoint de l'Intérieur, **M. Archil Talakvadze**
- 13h00 Déjeuner de travail avec les membres du Cabinet du Président du Parlement
- 15h00–15h45 Rencontre avec le Procureur général de Géorgie, **M. Giorgi Badashvili**
- 15h45 *Départ pour Didi Khurvaleti*
- 16h30–17h30 Visite de l'ABL
(Organisée par les services de sûreté de l'Etat de Géorgie)
- 19h00 Rencontre avec des représentants de l'UNM

(*) Réunions organisées par le Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi

ANNEXE 2 – Déclaration des corapporteurs publiée après la visite

Géorgie : les co-rapporteurs exhortent toutes les forces politiques à trouver un compromis sur le système électoral

19/10/2015 : Au terme de leur visite d'information qui a eu lieu du 12 au 14 octobre 2015, à Tbilissi, les corapporteurs de l'APCE pour la Géorgie, Boriss Cilevics (Lettonie, SOC) et Kerstin Lundgren (Suède, ADLE) ont exhorté la majorité au pouvoir et l'opposition à trouver, avant les prochaines élections, un compromis mutuellement acceptable sur le système électoral et les étapes de sa mise en œuvre.

« Il est capital qu'un tel compromis soit trouvé avant les prochaines élections », ont déclaré les corapporteurs en ajoutant que « depuis 2007, l'Assemblée exhorte la majorité au pouvoir et l'opposition à parvenir à un consensus sur le système électoral. Malheureusement, depuis 2007, la majorité au pouvoir et l'opposition, quels qu'en soient les dirigeants, sont incapables de parvenir à un consensus, ce qui est une source permanente de tensions dans les milieux politiques. Nous sommes, par conséquent, heureux de constater qu'il y a maintenant un accord de principe sur le système lui-même. Il est essentiel que tout nouveau système électoral soit codifié dans la Constitution avant les prochaines élections, sinon le problème se posera lors des élections de 2020 ».

Les corapporteurs ont également souligné l'importance d'un environnement médiatique pluraliste reflétant, au cours de la période préélectorale, la diversité des opinions au sein de la société. Ils ont noté qu'une procédure judiciaire était en cours concernant la propriété de Rustavi 2 et, sans vouloir se prononcer sur le fond de l'affaire, ont exprimé l'espoir que sa conclusion ne sape pas l'existence d'un environnement médiatique dynamique et véritablement pluraliste dans le pays. « Nous suivrons de près le déroulement de cette affaire » ont-ils précisé.

S'agissant de la magistrature et du système judiciaire, les rapporteurs se sont félicités des réformes mises en œuvre ces dernières années car, de l'avis de la plupart de leurs interlocuteurs, elles ont eu une influence très positive sur l'indépendance des juges. En même temps, les rapporteurs ont souligné que, comme l'a relevé, entre autres, l'OSCE/BIDDH dans son rapport de suivi des procédures judiciaires, il existe toujours de graves carences auxquelles il faut remédier d'urgence. « L'assurance que nous ont donnée les autorités de poursuivre sans relâche les réformes est encourageante et nous continuerons à suivre de près l'évolution de la situation » ont déclaré les corapporteurs.

A cet égard, les rapporteurs ont observé que, tout en constituant un pas en avant certain, les récents changements apportés à la loi sur le Ministère public ne représentent que la première phase de la réforme de cet important service et devront être suivis d'autres réformes, afin notamment de renforcer son indépendance vis à vis de l'influence indue du pouvoir exécutif. Tout en considérant que le processus de nomination du Procureur général est un progrès manifeste par rapport à la situation antérieure, les rapporteurs ont mis en cause l'emprise toujours forte exercée par l'exécutif. Ils ont, par conséquent, recommandé aux autorités d'envisager de supprimer l'obligation de faire approuver par le Gouvernement le/la candidat(e) élu(e) par le Conseil supérieur des Procureurs avant que la nomination de la personne en question ne soit soumise au Parlement qui se prononce par un vote à la majorité.

Enfin, les rapporteurs ont salué la récente décision de la Cour constitutionnelle au sujet du recours à la détention provisoire qui règle un important problème soulevé par l'Assemblée et ses rapporteurs dans leur rapport de l'an dernier. Les rapporteurs ont reconnu les progrès accomplis en la matière tout en se déclarant préoccupés par les cas signalés laissant supposer que la détention provisoire continue d'être appliquée pour des raisons autres que celles qui relèvent du strict cadre défini par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans ce contexte, les rapporteurs ont souligné que la détention provisoire ne devait jamais servir de sanction ou de moyen de dissuasion. D'autres réformes, notamment une formation accrue au bon usage de la détention provisoire pour les agents des services judiciaires, s'imposent. Les rapporteurs se sont réjouis des intentions déclarées des autorités à cet égard.

Au cours de leur visite, ils ont rencontré le Président du Parlement, le Président de la République, le Premier ministre et les ministres des Affaires étrangères, de la Justice, des Affaires intérieures et de la Réconciliation ainsi que le Président de la Cour constitutionnelle et le Chef du Service de sûreté de l'Etat, le Procureur général et le Défenseur public. Ils ont eu également des entretiens avec des groupes de la société civile géorgienne, le Chef de la mission de suivi de l'UE en Géorgie et les membres de la délégation géorgienne auprès de l'APCE.

Les corapporteurs présenteront leur note d'information sur cette visite à la réunion de la commission de suivi le 9 décembre 2015 ; ils ont l'intention de retourner dans le pays au début de 2016.

ANNEXE 3 – Déclaration des corapporteurs publiée le 6 novembre 2015

Géorgie : les corapporteurs très préoccupés par une décision de justice validant le changement de direction de Rustavi 2

06/11/2015

Boriss Cilevics (Lettonie, SOC) et Kerstin Lundgren (Suède, ADLE), corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour le suivi de la Géorgie, ont fait part de leurs vives préoccupations après le jugement prononcé hier par le tribunal de la ville de Tbilissi dans le cadre d'un litige de propriété de la chaîne de télévision Rustavi 2. Le jugement a validé le remplacement de la direction actuelle de Rustavi 2, alors que la procédure d'appel n'était pas terminée.

« Cette décision permet de fait un changement de politique éditoriale à Rustavi 2, alors que la procédure d'appel est en cours, ce qui a un impact négatif sur le pluralisme de l'environnement médiatique en Géorgie. Sans vouloir porter de jugement sur le bien-fondé du litige de propriété, nous n'avons cessé d'insister sur le fait qu'il fallait protéger le pluralisme dans l'environnement médiatique en Géorgie », ont déclaré les corapporteurs.

« De plus, cette décision du tribunal de Tbilissi semble contredire, au moins dans son esprit, l'arrêt de la Cour constitutionnelle exigeant la suspension de l'exécution immédiate des décisions de tribunaux dans des affaires civiles lorsqu'une procédure d'appel est en cours. Nous sommes vivement préoccupés par les répercussions de cette décision et par les questions qu'elle soulève concernant la procédure judiciaire dont elle découle », ont indiqué les deux co-rapporteurs, assurant qu'ils continueraient de suivre de près l'évolution de cette affaire.

Les corapporteurs ont l'intention de présenter une note d'information sur leur dernière visite en Géorgie, effectuée du 12 au 14 octobre 2015, à la prochaine réunion de la Commission de suivi de l'APCE, qui se tiendra à Paris, le 9 décembre 2015.