



DECLASSIFIÉ¹

AS/Mon (2016) 15

7 juin 2016

fmondoc15_2016

or. Anglais

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 (du 3 au 5 mai 2016)

Corapporteurs: M. Boriss Cilevičs (Lettonie, Groupe socialiste) et M^{me} Kerstin Lundgren (Suède, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe)

I. Introduction

1. Cette visite en Géorgie s'est déroulée dans un contexte politique dominé par les préparatifs des prochaines élections au parlement, qui seront les premières élections législatives depuis les élections de 2012, lesquelles, pour la première fois dans l'histoire récente de la Géorgie en tant que pays indépendant, ont vu intervenir un changement pacifique du pouvoir politique par la voie des urnes. Comme il fallait s'y attendre, le climat politique est donc resté marqué par les tensions et la polarisation, d'autant plus que les sondages d'opinion montrent que la majorité de l'électorat géorgien est encore indécis quant à son choix lors des prochaines élections. Outre les préparatifs des élections, nous nous sommes également concentrés sur les minorités, la réforme et le fonctionnement du Haut Conseil de la justice, ainsi que sur les amendements, alors au stade de projets, aux lois régissant le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de Géorgie.

2. Au cours de cette visite nous avons notamment rencontré le Président de la Géorgie, le Premier ministre, le président du Parlement géorgien, le ministre d'Etat et son vice-ministre à la Réconciliation et à la Société civile, le ministre des Personnes déplacées originaires des territoires occupés, de l'Hébergement et des Réfugiés, le défenseur public de la Géorgie, le président de la Cour constitutionnelle, les premier et second vice-ministres de la Justice, la présidente de la Commission électorale centrale, la présidente de la Commission des droits de l'homme et de l'intégration du Parlement géorgien, la délégation géorgienne auprès de l'APCE et le président de l'Agence nationale pour les questions religieuses. Des rencontres individuelles se sont également tenues avec tous les groupes parlementaires, des représentants des partis d'opposition non parlementaires 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.

3. Nous souhaitons remercier le Parlement géorgien pour l'excellence de son programme et 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. Nous souhaitons également exprimer notre gratitude à l'ambassadeur de Lettonie en Géorgie qui quitte ses fonctions, pour l'aide et l'hospitalité offertes à notre délégation au fil des années, y compris au cours de cette visite. La déclaration publiée à l'issue de notre visite figure à l'annexe 2 de la présente note.

II. Développements politiques récents

4. Le 23 décembre 2015, le Premier ministre Garibashvili, dont la popularité avait régulièrement baissé, a démissionné. Aucune raison officielle n'a été donnée mais de nombreux interlocuteurs ont indiqué que cette démission visait à rallier des appuis au gouvernement et à la coalition Rêve géorgien. M. Garibashvili a

¹ Document déclassifié par la Commission de suivi lors de sa réunion du 23 juin 2016.

été remplacé par le ministre des Affaires étrangères, Giorgi Kvirikashvili, généralement considéré comme un modéré capable de travailler avec l'opposition et recherchant moins l'affrontement que son prédécesseur. M. Kvirikashvili, quant à lui, a été remplacé à son poste de ministre des Affaires étrangères par son premier vice-ministre des Affaires étrangères, Mikheil Janelidze. Aucun autre changement n'a été apporté au sein du gouvernement, ce qui indique que le changement de Premier ministre était avant tout un changement de personnalités et non d'orientation politique du gouvernement. Après la désignation de M. Kvirikashvili, les relations entre le Président et le Premier ministre se sont améliorées, ce dont on ne peut que se réjouir pour la stabilité constitutionnelle du pays.

5. La coalition au pouvoir se fragmente davantage à l'approche des élections législatives qui se tiendront à l'automne. Après des élections partielles à Sagarejo, un affrontement majeur a opposé le parti des Industrialistes et le parti des Républicains au sein de la coalition au pouvoir, les premiers accusant la ministre de la Défense, membre du parti des Républicains, d'avoir truqué les élections partielles en faveur du candidat de son parti. Le 31 mars 2016, le Premier ministre Kvirikashvili a annoncé que tous les membres de la coalition se présenteraient indépendamment aux prochaines élections et non sous une liste de coalition. Après cette annonce, le Forum national a annoncé qu'il quitterait la coalition au pouvoir et le groupe Rêve géorgien majoritaire au parlement. Les groupes plus petits de la coalition, le parti des Républicains, les Industrialistes et les Conservateurs restent au gouvernement jusqu'aux élections législatives, prétendument pour garantir la continuité et la stabilité du gouvernement. Ces partis tendent toutefois de plus en plus à se démarquer dans les débats.

6. Le 11 avril, l'Institut démocratique national a publié son dernier sondage d'opinion. Malgré le changement de Premier ministre, la popularité de la coalition au pouvoir a peu augmenté, tandis que, comme dans le précédent sondage, le principal parti d'opposition, le Mouvement national uni (MNU), semble incapable de tirer profit de l'impopularité du gouvernement. Selon le sondage, 17 % des électeurs voteraient pour la coalition Rêve géorgien², 14 % pour le MNU et 9 % pour les Démocrates libres d'Irakli Alasania. Le parti travailliste et l'Alliance des patriotes de la Géorgie sont chacun crédités de 5 % des intentions de votes, et aucun des autres partis n'obtient plus de 3 % des votes. 61 % des répondants ont indiqué qu'ils étaient toujours indécis, un pourcentage vertigineux.

7. Comme il est indiqué plus haut, en particulier dans le contexte des prochaines élections législatives à l'automne 2016, l'environnement politique reste marqué par les tensions et la polarisation dans la mesure où la grande majorité des problèmes et des évolutions de la société géorgienne sont en train d'être politisés. Cette situation est aggravée par le fait que la majeure partie de l'électorat géorgien n'a pas encore décidé de son vote lors des prochaines élections, ce qui laisse le champ libre à la concurrence entre les principales forces politiques.

8. Le 11 mars 2016, la publication sur YouTube d'une vidéo enregistrée clandestinement, montrant les ébats sexuels extraconjugaux d'un dirigeant de l'opposition, a provoqué un scandale. Cette publication a suscité l'indignation générale et a été condamnée par tous les chefs de partis, y compris le Premier ministre qui a promis le lancement d'une enquête approfondie et l'application d'une peine sévère pour les personnes ayant publié la vidéo. Le 14 mars, d'autres responsables politiques et journalistes ont été anonymement menacés de la diffusion d'enregistrements vidéo de leur vie privée prétendument compromettants. Une enquête a été ouverte par le bureau du procureur général. Cette enquête aurait révélé que les enregistrements illégaux avaient été faits en 2012 dans le cadre de la surveillance de masse illégale des personnalités publiques qui était en place à l'époque. Une commission spéciale avait été établie en 2013 en vue d'examiner cette surveillance illégale et de contrôler la destruction des enregistrements audio et vidéo en question. La publication aujourd'hui de cette vidéo semble confirmer que la commission n'a pas recueilli tous les enregistrements et/ou ne les a pas dûment détruits. Le 8 avril 2016, le bureau du procureur général a inculpé cinq personnes, parmi lesquelles figurait un ancien haut responsable de l'ancien Département de la sécurité constitutionnelle, pour la réalisation de ces enregistrements. Cependant, à ce jour, personne n'a été arrêté pour la publication des enregistrements et les tentatives de chantage. Nous encourageons les autorités à poursuivre leur enquête dans le but de faire comparaître devant la justice les personnes ayant publié ces enregistrements – ou menacé de leur publication. Il doit être clair qu'il ne saurait y avoir aucune impunité pour des pratiques aussi lamentables.

III. Réforme électorale

² Le sondage a été effectué avant qu'il soit annoncé que les membres de la coalition Rêve géorgien se présenteraient indépendamment lors des prochaines élections. Aucun chiffre séparé ne peut donc être donné pour les membres de la coalition au pouvoir à la date du sondage.

9. Comme nous l'avons déjà mentionné dans notre précédente note d'information, la possibilité de changer le système électoral est un grand sujet de débat en Géorgie dans la période préparatoire des élections. Pour rappel, la Géorgie est dotée d'un système mixte, dans lequel la moitié des sièges est attribuée au scrutin proportionnel dans une circonscription unique nationale sur la base de listes bloquées, et l'autre moitié au scrutin majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales 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.

10. Comme nous l'avons également mentionné dans notre précédente note d'information, avant les élections législatives de 2008 et 2012, la majorité au pouvoir et l'opposition avaient 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 raisons³. 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.

11. Malheureusement, comme l'on s'y attendait lors de la dernière visite, la majorité au pouvoir et l'opposition ne sont pas parvenues à s'accorder sur le changement du système électoral et il est peu probable qu'un accord puisse encore être conclu avant les élections, dans la mesure où cela supposerait de modifier la Constitution.

12. Les deux camps dans le débat sont en fait très proches et s'accordent sur le principe d'abolir la composante majoritaire des élections et d'adopter un système purement proportionnel, soit au sein d'une circonscription nationale unique soit dans le cadre d'un modèle proportionnel régional. Les divergences à cet égard sont essentiellement techniques. Cependant, la principale divergence réside dans le calendrier de mise en œuvre du nouveau système électoral. La majorité au pouvoir a déposé des amendements qui modifieraient le système électoral à compter des élections de 2016, sachant que ces dernières seraient toujours organisées dans le cadre du système mixte actuel. A l'initiative de plusieurs partis d'opposition parlementaires et extra-parlementaires, plus de 200 000 signatures ont été collectées pour soumettre d'autres amendements constitutionnels au Parlement géorgien. Les amendements proposés par l'opposition au moyen de cette initiative populaire prévoient également l'abolition de la composante majoritaire et l'introduction d'un modèle électoral purement proportionnel – avec uniquement des différences minimales par rapport au modèle proposé par les autorités. Cependant, ces amendements appellent à un changement dans le système électoral avec effet immédiat, avant les élections de 2016, qui seraient alors organisées en vertu du nouveau système proportionnel.

13. Il semblerait qu'aucune de ces propositions n'ait une chance réaliste d'être adoptée par le parlement étant donné que la majorité au pouvoir ne soutient pas la proposition de l'opposition, et vice versa. En conséquence, il est très probable que la réforme du système électoral soit encore d'actualité après les élections. Comme nous l'avons déjà évoqué, il est très peu probable que la prochaine majorité au pouvoir, quelle qu'elle soit, souhaite changer le système électoral après les élections. Dans ce contexte, nous encourageons toutes les parties à adopter une approche stratégique plutôt qu'une approche tactique sur cette question et à parvenir à un accord sur le système électoral, même s'il n'entre en vigueur qu'après les élections.

14. Comme le signalent à maintes reprises les rapports des missions d'observation des élections de notre Assemblée, les circonscriptions uninominales en Géorgie présentaient une forte disparité en taille: elles pouvaient compter de 6 000 électeurs dans les zones reculées à 120 000 électeurs dans la capitale et les autres grandes villes. Cette situation est contraire au principe d'égalité de suffrage 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. 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.

15. Le 18 décembre 2015, le Parlement géorgien a adopté une série d'amendements au Code électoral. L'objectif principal de ces amendements est de redessiner les circonscriptions électorales de manière à ce que leur écart de taille soit conforme à la récente décision de la Cour constitutionnelle sur la taille des circonscriptions électorales, ainsi qu'aux anciennes recommandations de la Commission de Venise et de l'Assemblée à cet égard. En outre, les amendements ont porté le seuil de représentation dans les circonscriptions uninominales à 50 %, ce que demandaient depuis longtemps la plupart des acteurs politiques.

³ AS/Mon(2011)24rév. 3 § 5 à 15.

16. Les 14 et 22 janvier 2016, les autorités ont soumis les amendements au Code électoral à la Commission de Venise pour avis. La Commission de Venise a adopté son avis, établi conjointement avec l'OSCE/BIDDH, lors de sa session plénière du 10 mars 2016. Dans son avis, la Commission de Venise a accueilli favorablement l'introduction du seuil de 50 % ainsi que le principe de la création de circonscriptions électorales de taille similaire, protégeant de ce fait le principe de l'égalité de suffrage. Cependant, elle a vivement critiqué la manière dont les circonscriptions électorales ont été établies par la loi, sans consultations approfondies ni consensus entre toutes les parties prenantes aux élections. La Commission de Venise a fait observer que plusieurs partis de l'opposition se seraient plaints d'un éventuel découpage abusif des circonscriptions. Elle a également exprimé sa préoccupation quant à l'absence de lignes directrices juridiques claires pour le découpage des circonscriptions électorales par la Commission électorale centrale dans les zones urbaines comprenant plusieurs circonscriptions majoritaires, ainsi qu'au manque de clarté sur l'évolution future des circonscriptions définies dans la loi en conséquence des changements démographiques.

17. La loi délimite les 73 circonscriptions électorales mais laisse à la Commission électorale centrale le soin d'établir les frontières exactes des 30 circonscriptions électorales situées dans les quatre plus grandes villes de Géorgie. Comme l'a mentionné la Commission de Venise, de nombreuses parties prenantes ont critiqué le processus appliqué pour définir les circonscriptions dans la loi, et notamment son manque de transparence, d'impartialité, de consultations et de consensus. Il convient de souligner que des consultations approfondies et un consensus aussi large que possible entre toutes les parties prenantes aux élections sont des facteurs essentiels pour assurer la confiance dans le système électoral, ce qui est un préalable pour organiser des élections démocratiques. Lors de nos rencontres avec des représentants de la société civile et d'autres interlocuteurs, tous ont critiqué le manque de consultation et de transparence concernant la détermination des limites des circonscriptions électorales. Cependant, il a aussi été dit que, même si les critères sur lesquels elles ont été créées ne sont toujours pas clairs, les frontières établies par la loi n'étaient pas les allégations selon lesquelles le découpage serait largement abusif. Après l'adoption de la loi, la Commission électorale centrale a établi, en consultation avec toutes les parties prenantes, un ensemble de critères pour la délimitation des 30 circonscriptions urbaines sous sa responsabilité. Sur la base de ces critères, les limites des 30 circonscriptions en question ont été définies. Au cours de notre visite, nous n'avons pas été informés de problèmes particuliers liés à la délimitation de ces circonscriptions par la Commission électorale centrale.

18. La désignation des membres «professionnels» ou sans étiquette des commissions électorales de district suscite la controverse. Conformément au Code électoral de la Géorgie, les commissions électorales de district se composent de 13 membres, dont 7 sont désignés par des partis politiques répondant à certaines conditions et 6 sont des membres «professionnels» qui ne représentent aucun parti et qui sont désignés par la Commission électorale centrale. Néanmoins, lorsque cette dernière a publié la liste des membres qu'elle avait désignés au sein des commissions électorales de district, il s'est avéré que plusieurs membres avaient précédemment représenté des partis au sein de ces commissions ou de commissions électorales locales lors des élections de 2012, et majoritairement la coalition Rêve géorgien⁴.

19. Au moment de notre visite, nous avons été informés que plusieurs partis – à la fois de la coalition au pouvoir et de l'opposition – examinaient la possibilité de déposer des amendements au Code électoral qui introduiraient un modèle dit «allemand» pour le système électoral mixte. Dans ce type de modèle, un certain nombre de sièges à la proportionnelle seraient des sièges compensatoires réservés aux partis qui obtiendraient un nombre total de mandats au scrutin majoritaire et au scrutin proportionnel combinés inférieur à la part totale des mandats qu'ils auraient dû obtenir en fonction des résultats du scrutin proportionnel. Apparemment, l'introduction d'un tel système ne nécessiterait pas d'amendements constitutionnels. Après notre retour de Tbilissi, nous avons été informés que, le 19 mai 2016, le Parti républicain avait proposé une série d'amendements dans ce sens. On ne sait pas si ces amendements bénéficieront d'un soutien suffisant au parlement pour être adoptés. Encore une fois, nous soutiendrions en principe tout amendement qui augmenterait la part de proportionnalité de la répartition des mandats mais nous déconseillerions toute modification de grande ampleur du système électoral très peu de temps avant la date des élections (voir également ci-après). Il est donc de la plus haute importance que ces amendements soient débattus dès que possible au parlement.

⁴ Selon un rapport de suivi sur la désignation des membres des commissions électorales de district par la Commission électorale centrale, préparé par l'Association des jeunes avocats géorgiens (GYLA), 42 des 193 personnes désignées (22 %) étaient précédemment membres d'une commission électorale de district ou locale. Sur ces 42 personnes, 38 (81 %) avaient déjà représenté des partis appartenant à la coalition au pouvoir, et 8 (19 %) avaient déjà représenté des partis de l'opposition.

20. Le 5 avril 2016, après une réunion avec le Premier ministre Kvirikashvili, le Président Margvelashvili a annoncé qu'il avait promulgué un décret fixant la tenue des élections législatives au 8 octobre 2016. Conformément à la législation géorgienne, la campagne électorale débute immédiatement après l'entrée en vigueur du décret présidentiel annonçant les élections. A compter de cette date, toute l'activité politique des candidats aux élections est régie par la législation électorale. En outre, toutes les structures de suivi et d'administration des élections doivent être pleinement opérationnelles, ce qui a des conséquences budgétaires. De ce fait, en Géorgie, la plupart des élections ont été officiellement convoquées peu avant le début de la période minimale de campagne électorale établie par la loi. Selon le Premier ministre, convoquer les élections aujourd'hui plutôt que pendant l'été coûterait 15 millions GEL de plus⁵, non prévus dans le budget de l'Etat. Selon la législation géorgienne, un décret annonçant la tenue d'élections doit être contresigné par le Premier ministre. Le décret du 5 avril n'a pas été contresigné et n'a de ce fait aucune valeur juridique. Après négociations, le Premier ministre et le Président sont parvenus à un compromis selon lequel le Président attendra le 8 juin 2016 pour promulguer officiellement son décret annonçant la tenue des élections le 8 octobre 2016.

21. Conformément au droit électoral géorgien, un ministre – y compris le Premier ministre – doit quitter ses fonctions dès lors qu'il devient candidat au parlement. Dans le cas du Premier ministre, cela supposerait la démission de l'ensemble du gouvernement. Rêve géorgien souhaiterait que le nouveau Premier ministre dirige la liste de son parti lors des prochaines élections législatives mais la coalition a fait valoir qu'après tous les récents changements au sein du gouvernement, il serait déstabilisant de remplacer l'intégralité du gouvernement juste avant les élections. Sur proposition de Rêve géorgien, le parlement a donc adopté une modification du Code électoral qui autoriserait le Premier ministre (mais pas les autres ministres) à rester en poste alors qu'il est candidat au parlement.

IV. Système judiciaire

22. La proposition des autorités de modifier les lois qui régissent le fonctionnement de la Cour constitutionnelle de la Géorgie est très controversée et fait l'objet d'un débat fortement politisé. Le gouvernement a affirmé que ces amendements étaient nécessaires pour augmenter l'efficacité et la transparence du travail de la Cour constitutionnelle, ainsi que pour empêcher les juges de traiter des affaires jusqu'à leur clôture bien au-delà de la durée maximale de leur mandat, comme les y autorise la Constitution. Les partis de l'opposition ont rappelé que plusieurs décisions récentes de la Cour constitutionnelle étaient allées à l'encontre des intérêts du gouvernement actuel. Ils estimaient que ces amendements étaient proposés en représailles contre ces décisions et visaient à compromettre le bon fonctionnement de la Cour, voire à le rendre impossible.

23. Au cours de notre visite, nous avons exhorté les autorités à envoyer les amendements aux lois régissant la Cour constitutionnelle à la Commission de Venise pour avis. Nous avons été informés que les amendements avaient été considérablement changés après leur examen en première lecture et que les amendements, tels qu'ils seraient présentés en seconde lecture, seraient envoyés à la Commission de Venise pour avis. Les autorités nous ont informés que, si la Commission de Venise était en mesure d'adopter son avis au cours de sa session de juin, il devrait être possible d'en tenir compte avant l'adoption définitive des amendements. Dans le même temps, les autorités ont souligné que le parlement disposait de peu de temps, également en conséquence de la période préélectorale, et que l'adoption ne serait pas reportée au-delà du terme de cette session parlementaire. De notre côté, nous avons publiquement salué cette volonté et contacté la Commission de Venise afin de nous assurer que l'avis pourrait être adopté lors de sa session plénière des 9 et 10 juin. Néanmoins, ni les autorités ni aucune autre entité géorgienne habilitée à demander l'avis de la Commission de Venise, parmi lesquelles la Cour constitutionnelle, n'a demandé l'avis de la Commission de Venise avant l'adoption des amendements, intervenue de manière très précipitée, le 14 mai 2016⁶. Si nous reconnaissons que cette question est politisée par toutes les parties, nous regrettons vivement que les amendements n'aient pas été envoyés à la Commission de Venise pour avis avant leur adoption, comme il nous avait été promis lors de notre visite, ainsi que la manière précipitée avec laquelle ces amendements ont été adoptés. Nous avons ensuite publié une déclaration dans laquelle nous avons demandé à toutes les parties prenantes, ainsi qu'à la Cour elle-même, de s'abstenir de toute tentative de politisation inouïe de ces amendements dans la période précédant les prochaines élections législatives. Nous avons également exhorté les autorités à demander l'avis de la Commission de Venise sur les amendements adoptés et à mettre en œuvre rapidement les recommandations figurant dans cet avis.

24. Après l'adoption des amendements, le Président de la Géorgie a sollicité l'avis de la Commission de Venise à leur sujet en lui demandant de l'adopter dès que possible, car il avait l'intention de le prendre en

⁵ Approximativement 6,2 millions d'euros

⁶ La deuxième et la troisième (finale) lectures ont eu lieu en moins de 24 heures d'intervalle.

considération avant de décider d'opposer ou non son veto sur ces amendements. Le Parlement géorgien a également demandé un avis sur ces amendements. La Commission de Venise a annoncé qu'elle adopterait l'avis lors de sa session plénière des 9 et 10 juin à Venise.

25. Le 27 mai 2016, la Commission de Venise a publié un avis préliminaire⁷ sur ces amendements. Dans cet avis préliminaire, compte tenu du peu de temps dont elle disposait, la Commission de Venise s'est concentrée sur les principaux amendements et a examiné s'ils pourraient porter préjudice au fonctionnement de la Cour à la lumière des normes européennes. La Commission de Venise a accueilli favorablement les nouvelles modalités d'élection du président de la Cour et suggéré que cette même formule pourrait être utilisée pour l'élection des vice-présidents. Elle a également jugé bienvenues l'introduction d'un système automatique de répartition des affaires et la publication des décisions, y compris les opinions dissidentes et concordantes, sur le site internet de la Cour et au Journal officiel, ainsi que la clarification selon laquelle les décisions de la Cour prendraient effet dès leur publication sur le site internet de la Cour constitutionnelle.

26. Parallèlement, la Commission de Venise a exprimé sa préoccupation quant à la possibilité restreinte pour les juges de connaître de nouvelles affaires au cours des trois derniers mois de leur mandat. Reconnaissant le bien-fondé de la volonté d'éviter aux juges de siéger après l'expiration de leur mandat tel que prévu par la Constitution, la Commission a fait remarquer qu'il serait acceptable de mettre fin au mandat des juges en exercice même si leurs affaires n'avaient pas été clôturées, mais qu'il serait indispensable dans ce cas que les juges quittent leurs fonctions uniquement après la désignation de leur remplaçant afin d'éviter que le nombre de juges restants au sein de la Cour ne tombe en-deçà du quorum. Cependant, cela nécessiterait probablement la mise en œuvre d'un amendement constitutionnel. La Commission de Venise a également exprimé sa préoccupation quant à l'amendement qui exigerait que toutes les décisions en plénière soient prises en la présence d'au moins six juges, ce qui semble excessif, en particulier dans un contexte où la plénière jouit désormais de pouvoirs élargis. Par conséquent, la Commission de Venise a recommandé que ce quorum soit abaissé. Elle a également recommandé que la disposition en vertu de laquelle un juge unique pourrait soumettre une affaire à la plénière soit amendée afin d'éviter tout abus qui pourrait empêcher le bon fonctionnement de la Cour. La plénière devrait pouvoir rejeter une telle demande à la majorité simple sans avoir à motiver sa décision.

27. Le processus de désignation au sein du Haut Conseil de la justice est une question de plus en plus controversée. Le 25 décembre 2015, dans le cadre d'un groupe de 38 désignations, le Haut Conseil de la justice a une nouvelle fois nommé Levan Murusidze, dont le mandat au poste de juge de la Cour suprême arrivait à échéance, en qualité de juge. M. Murusidze, qui est également le secrétaire du Haut Conseil de la justice, a présidé l'affaire Sandro Girgvliani, une affaire de meurtre très controversée dans laquelle plusieurs membres de haut niveau de l'administration Saakashvili étaient impliqués. La désignation de M. Murusidze, à laquelle était opposé le président de la Cour suprême mais qui était soutenue par la majorité des autres membres du Haut Conseil de la justice, notamment ceux désignés par le parlement actuel, a été fortement critiquée par les Démocrates libres et la société civile, ainsi que par le Président de la Géorgie, qui a considéré cette désignation comme une parodie de justice. Cependant, la conférence autonome des juges s'est montrée très favorable à sa désignation qui, selon elle, indiquerait clairement que les juges désignés par l'administration précédente (90 % des juges) «pourront poursuivre leur carrière et ne sont pas condamnés en raison du fait qu'ils n'ont pas été désignés par le gouvernement en place»⁸. Cet argument, ainsi que le soutien appuyé apporté à M. Murusidze au sein du pouvoir judiciaire, ont également été cités par les membres du Haut Conseil de la justice nommés par le parlement, au moment de justifier leur vote en faveur de sa désignation.

28. Le 22 février 2016, le Haut Conseil de la justice a relevé de ses fonctions le président du tribunal de district de Tbilissi (qui reste juge au sein de ce tribunal), invoquant des violations dans la manière dont il attribuait les affaires aux juges. Le juge en question a affirmé que ces accusations étaient portées contre lui par vengeance parce qu'il avait critiqué le Haut Conseil de la justice et publiquement affirmé que certains juges avaient bénéficié de fuites sur les sujets d'examen de certification. Ces accusations ont été démenties par le Haut Conseil de la justice, qui a souligné qu'il avait été révoqué par 12 voix «pour» et 1 voix «contre». Il convient de noter que les allégations de fuites sur les questions d'examen ont fait l'objet d'une enquête par le bureau du procureur général, qui aurait constaté que ces violations avaient bel et bien eu lieu.

29. Au cours de notre visite, tous nos interlocuteurs, sans exception, ont exprimé leur préoccupation quant au fonctionnement du Haut Conseil de la justice, considéré comme un obstacle majeur à la réussite de la réforme du pouvoir judiciaire. Dans le même temps, de nombreux interlocuteurs ont souligné la difficulté de mettre en œuvre les réformes nécessaires du Haut Conseil de la justice sans nuire à l'indépendance du

⁷ CDL-PI(2016)005.

⁸ Déclaration de la conférence des juges adoptée le 20 décembre 2015.

pouvoir judiciaire, ou sans que cela ne soit compris ou interprété de la sorte. Le Président de la Géorgie ainsi qu'une coalition de groupes de la société civile ont demandé une réforme du Haut Conseil de la justice et la suspension de toutes les nominations judiciaires jusqu'à la mise en œuvre de ces réformes. De même, le ministre de la Justice a préconisé de poursuivre la réforme du Haut Conseil de la justice et prépare actuellement un ensemble d'amendements à cette fin, qui sera adopté dans le cadre de la troisième phase de la réforme judiciaire, qui avait été différée mais se trouve maintenant devant le Parlement géorgien. Actuellement, aucune décision du Haut Conseil de la justice concernant les nominations de juges ne peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal. Le Président de la Géorgie a suggéré que la loi sur le Haut Conseil de la justice soit modifiée afin d'offrir la possibilité de faire appel des décisions de ce Haut conseil relatives aux nominations, auprès de la Cour suprême.

30. Le 27 novembre 2015, le Parlement géorgien a confirmé la nomination de M. Irakli Shotadze au poste de procureur général de Géorgie. M. Shotadze a été désigné par le Conseil des procureurs conformément à la nouvelle loi sur le ministère public. L'opposition a voté contre la nomination de M. Shotadze car, selon elle, la loi sur le ministère public ne permet pas de garantir la dépolitisation du parquet. Pour sa part, le nouveau procureur général a affirmé que le renforcement de l'indépendance et de la transparence du parquet constituerait la priorité principale de son mandat.

31. Le 3 février 2015, le défenseur public a saisi la Cour constitutionnelle au sujet de la constitutionnalité de la loi dite «de surveillance». Le 14 avril 2016, la Cour a rendu son arrêt dans lequel elle a déclaré la législation actuelle – qui autorise les services de sécurité à accéder directement aux réseaux de télécommunication – contraire à la Constitution et ordonné aux autorités de modifier cette législation avant le 31 mars 2017. La législation actuelle, qui a été adoptée en novembre 2014, a laissé en place les «boîtes noires» installées dans les réseaux de communication par le gouvernement précédent. Les dispositions qui ont laissé ces boîtes noires en place ont été sévèrement critiquées par la société civile, le Président de la Géorgie et plusieurs partenaires internationaux. Cet arrêt répond à plusieurs préoccupations que nous avons exprimées dans de précédentes notes d'information et dans notre dernier rapport à l'Assemblée.

V. Minorités

32. Le 8 décembre 2015, la Commission européenne⁹ contre le racisme et l'intolérance (ECRI)⁹ a adopté le rapport de son cinquième cycle de monitoring sur la Géorgie. L'ECRI a salué les progrès accomplis depuis son dernier rapport, en particulier l'adoption, en 2014, de la loi sur l'élimination de toutes les formes de discrimination et l'adoption, en 2012, de l'article 53 du Code pénal géorgien qui érige en circonstances aggravantes l'intolérance raciale, religieuse, nationale, ethnique et homophobe. En outre, elle s'est félicitée de l'adoption de la stratégie nationale pour les droits de l'homme 2014-2020 axée sur la liberté de religion, l'égalité des droits et la protection des minorités.

33. Tout en saluant les progrès accomplis, l'ECRI a exprimé sa préoccupation quant au caractère généralisé du discours de haine contre les minorités ethniques et religieuses et contre les personnes LGBT en Géorgie, accompagné d'agressions physiques survenant à «une fréquence inquiétante». Malheureusement, à ce jour, la réponse des autorités géorgiennes n'est pas à la hauteur: les incidents n'ont fait l'objet d'aucune enquête, ou alors les enquêtes étaient insuffisantes et, jusqu'à présent, l'article 53 du Code pénal n'a été appliqué que dans de rares cas et apparemment jamais dans des affaires portant sur l'identité de genre ou l'orientation sexuelle. De même, les droits des minorités religieuses ne sont pas toujours appliqués selon les voies juridiques, les autorités privilégiant les mécanismes de médiation locaux qui font souvent intervenir l'Eglise orthodoxe géorgienne.

34. Selon l'ECRI, le Concept national pour la tolérance et l'intégration civique (2009-2014) a marqué une première étape réussie mais a manqué d'envergure pour garantir des résultats à grande échelle. La Commission estime également, et son avis est partagé par plusieurs des interlocuteurs que nous avons rencontrés au cours de notre visite, que la nouvelle Agence nationale pour les questions religieuses manque d'un mandat ou d'un plan d'action explicite.

35. L'Agence nationale pour les questions religieuses relève de la responsabilité du Premier ministre. Elle est chargée de coordonner les politiques du gouvernement sur les questions religieuses. L'un des problèmes majeurs est la restitution des biens religieux confisqués pendant l'époque soviétique, qui suppose également de prévoir les fonds nécessaires pour les travaux de restauration et l'entretien. Par ailleurs, l'Agence est chargée de la médiation dans les conflits de nature religieuse au sein des communautés locales. A cet égard, elle a été critiquée par plusieurs interlocuteurs car elle essaie de déléguer ce rôle de médiation aux organisations civiles, et souvent à celles liées à l'Eglise orthodoxe géorgienne. Le 29 février

⁹ CRI(2016)2, Rapport de l'ECRI sur la Géorgie (cinquième cycle de suivi), p. 9.

2016, des tensions politiques ont éclaté entre les communautés chrétienne et musulmane de la ville d'Adigeni. La nouvelle Agence nationale pour les questions religieuses avait approuvé la demande de la communauté musulmane d'Adigeni de disposer d'un cimetière séparé pour les musulmans. Cependant, la communauté chrétienne s'est opposée à cette demande et la tension a dégénéré en un violent affrontement entre les membres des deux communautés. Un accord en vue de sortir de l'impasse a finalement été conclu le 2 mars.

36. Les autorités nous ont informés que, selon elles, elles ont largement honoré leur engagement envers le Conseil de l'Europe en ce qui concerne le rapatriement de la population meskhète. Cependant, comme précédemment, nous avons insisté sur le fait que le respect de cet engagement n'implique pas uniquement l'établissement d'un cadre juridique permettant le rapatriement, mais aussi le succès du rapatriement de tous les Meskhètes qui souhaitent être rapatriés. La mise en œuvre de la stratégie de rapatriement et d'intégration constitue donc un élément essentiel dans l'évaluation du respect des engagements pris lors de l'adhésion de la Géorgie. Depuis l'adoption du rapport de l'ECRI, le plan d'action interinstitutions pour le rapatriement et la réintégration des Meskhètes a été adopté, ce dont il faut se féliciter, mais, malheureusement, sa mise en œuvre semble très lente. Nous souhaiterions également signaler dans ce contexte que l'Assemblée a recommandé que les autorités organisent une évaluation complète du cadre de rapatriement et de la stratégie d'intégration, et formulent des politiques supplémentaires si nécessaire, afin de garantir que tous les Meskhètes qui ont été déportés et qui souhaitent retourner en Géorgie ont bien eu la chance de le faire¹⁰. Nous souhaitons rappeler cette recommandation aux autorités géorgiennes. Au cours de notre visite, nous avons été informés que les autorités visent à porter de deux à cinq ans la période pendant laquelle les personnes peuvent fournir les justificatifs nécessaires à leur demande, ce qu'il convient de saluer chaleureusement.

37. Un sujet de controverse a été la proposition émise par plusieurs hauts responsables de la coalition Rêve géorgien, dirigée par le Premier ministre, d'un amendement constitutionnel qui limiterait le mariage à une relation entre un homme et une femme. Les motifs de cette initiative sont difficiles à comprendre. Le mariage homosexuel n'est actuellement pas autorisé par le Code civil géorgien. Aucune initiative ne vise à changer le Code civil à cet égard, cela ne serait pas accepté par la société géorgienne, qui reste très conservatrice et homophobe. De nombreuses organisations LGBT ont donc insisté sur le fait que tout mouvement en faveur de la légalisation du mariage homosexuel en Géorgie porterait en réalité préjudice aux droits des personnes LGBT dans le pays, et n'était pas à l'ordre du jour pour cette raison. Lorsque nous l'avons rencontré, le Premier ministre nous a confié que cette initiative avait été lancée en réaction aux tentatives de certaines organisations de la société civile appuyées par Moscou d'entraver la poursuite de l'intégration européenne de la Géorgie en affirmant que cette politique avait entraîné une «détérioration des valeurs morales» et une «décadence accrue». Afin de prouver ces allégations, elles prétendaient que les autorités prévoyaient de légaliser le mariage homosexuel en Géorgie. Avec son initiative visant à codifier la restriction du mariage aux couples hétérosexuels au niveau de la Constitution, le Premier ministre espère mettre fin à ces fausses allégations. D'autres interlocuteurs ont noté que cette initiative avait également de fortes connotations électorales étant donné qu'elle pourrait rallier les forces conservatrices de la société géorgienne, ce qui bénéficierait à Rêve géorgien lors des élections. Nous regrettons fortement tout détournement des questions relatives aux minorités par des forces politiques ou civiles à des fins électorales ou tout autre motif inavoué, car cela nuit presque toujours aux droits des minorités concernées et augmente l'intolérance au sein de la société.

¹⁰ Selon les informations fournies par le Ministère des personnes déplacées des territoires occupés à l'intérieur du pays, du logement et des réfugiés, au 3 mai 2016, 5841 demandes de rapatriement ont été reçues, 1533 demandes ont été déjà admises, et 4 ont été refusées. Au total, 506 personnes (494 originaires d'Azerbaïdjan) ont obtenu la citoyenneté et 19 personnes dans 5 familles sont déjà retournées en Géorgie.

Annexe 1 – Programme de la visite d'information à Tbilissi (3–5 mai 2016)

M. Boriss Cilevičs, Lettonie, Groupe socialiste

M^{me} Kerstin Lundgren, Suède, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Mardi 3 mai 2016

- 12:00 Briefing avec le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie (déjeuner de travail) (*)
- 14:00-14:45 Rencontre avec le Président de la Cour constitutionnelle de la Géorgie, **M. George PAPUASHVILI**
- 15:00-15:45 Rencontre avec le ministre d'Etat chargé de la réconciliation et de l'égalité civique, **M. Paata ZAKAREISHVILI** et le premier vice-ministre **M^{me} Ketevan TSIKHELASHVILI**
- 16:00-16:45 Rencontre avec le Défenseur public de la Géorgie, **M. Ucha NANUASHVILI**
- 17:00-17:45 Rencontre avec la Présidente de la Cour suprême, Présidente du Conseil supérieur de la justice, **M^{me} Nino GVENETADZE**
- 18:00-18:45 Rencontre avec la Présidente de la Commission électorale centrale, **M^{me} Tamar ZHVANIA**
- 20:00-21:30 Dîner de travail offert par le premier vice-ministre de la Justice de la Géorgie, **M. Alexander BARAMIDZE**, et vice-ministre, **M. Gocha LORTKIPANIDZE**

Mercredi 4 mai 2016

- 09:00 Table ronde avec des organisations de la société civile sur la réforme électorale (*)
- 10:00 Table ronde avec des organisations de la société civile et des représentants des minorités sur les questions relatives aux minorités (*)
- 11:00 Rencontre avec l'opposition extraparlamentaire
- 12:30 Table ronde avec des organisations de la société civile sur la réforme du Conseil supérieur de la justice (*)
- 13:30 Rencontre avec Identoba
- 15:45-16:45 Rencontre avec le ministre des personnes déplacées des territoires occupés à l'intérieur du pays, du logement et des réfugiés de la Géorgie, **M. Sozar SUBARI**
- 17:00-17:45 Rencontre avec la Présidente de la Commission des droits de l'homme et de l'intégration civile du Parlement de la Géorgie, **M^{me} Eka BESELIA**
- 18:00-18:45 Rencontre avec le Président de l'Agence d'Etat pour les questions religieuses, **M. Zaza VASHAKMADZE**
- 20:00 Dîner avec la communauté diplomatique offert par l'Ambassadeur de Lettonie en Géorgie

Jeudi 5 mai 2016

- 10:00-10:45 Rencontre avec des représentants du «Mouvement national uni»
- 11:00-11:45 Rencontre avec le Premier ministre de la Géorgie, **S.E. Giorgi KVIRIKASHVILI**
- 12:00-12:45 Rencontre avec le Président de la Géorgie, **S.E. Giorgi MARGVELASHVILI**
- 13:00-14:45 Déjeuner offert par les membres de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
- 15:00-15:45 Rencontre avec des représentants du «Parti libéral-démocrate»
- 16:00-16:45 Rencontre avec des représentants de la faction «Le Rêve géorgien – Entrepreneurs»
- 17:00-17:45 Rencontre avec des représentants de la faction «Le Rêve géorgien»
- 18:00-18:45 Rencontre avec des représentants de la faction «Républicains»
- 19:00-19:45 Rencontre avec des représentants de la faction «Forum national»
- 20:00-21:30 Dîner offert par le Président du Parlement de la Géorgie, **S.E. David USUPASHVILI**

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

Annexe 2 – Déclaration des corapporteurs publiée le 10 mai 2016**Géorgie-Cour constitutionnelle: les corapporteurs saluent la volonté de solliciter l'avis de la Commission de Venise**

A l'issue de leur mission en Géorgie, les corapporteurs de l'APCE pour ce pays, Boriss Cilevics (Lettonie, SOC) et Kerstin Lundgren (Suède, ALDE), ont salué l'intention de la Présidente de la Commission des droits de l'homme et de l'intégration civile du Parlement géorgien de soumettre à la Commission de Venise, pour avis, les propositions d'amendements aux lois relatives à la Cour constitutionnelle avant leur discussion en deuxième lecture au Parlement.

«Cela devrait dissiper toute crainte de voir ces amendements, après leur adoption, entraver accidentellement le bon fonctionnement de la Cour constitutionnelle. Son rôle important d'arbitre indépendant et impartial devrait être assuré. Saisie pour avis dans les tout prochains jours, la Commission de Venise sera en mesure d'adopter son avis lors de sa séance plénière de juin, permettant ainsi au Parlement de tenir compte des recommandations de la Commission de Venise lors de l'adoption des amendements en dernière lecture, avant la fin de cette législature», ont déclaré les deux corapporteurs.

Evoquant les deux propositions distinctes d'amendements à la Constitution pour changer l'actuel système électoral mixte mi-proportionnel, mi-majoritaire, les rapporteurs déplorent que les différentes forces politiques ne soient pas parvenues à un consensus sur la date de mise en œuvre des changements. «Comme nous l'avons déclaré précédemment la majorité au pouvoir et l'opposition sont incapables, depuis 2007 et indépendamment de leurs membres, de parvenir à un consensus sur le système électoral, ce qui a constitué une source constante de tensions dans l'environnement politique. Nous appelons donc toutes les forces politiques de trouver un compromis maintenant, pour éviter d'être confrontées à exactement la même question à l'approche des élections de 2020.»

Les deux corapporteurs ont également relevé que de nombreuses propositions d'amendement du code électoral circulent actuellement. Ils saluent toutes les propositions susceptibles d'améliorer la confiance du public dans le déroulement des élections, mais soulignent aussi l'importance de veiller à la stabilité du cadre électoral au cours des mois qui précèdent un scrutin. Ils appellent toutes les forces politiques et les autres parties prenantes de s'abstenir de toute initiative ou déclaration susceptibles de nuire au déroulement démocratique et à la confiance du public dans les prochaines élections. «Lors des élections de 2012, la Géorgie a montré l'exemple à la région. Elle est invitée à poursuivre sur sa lancée en 2016», selon les corapporteurs.

Pendant leur visite, les corapporteurs ont rencontré plusieurs représentants de minorités et d'organisations actives en faveur de minorités. Ils ont instamment prié les autorités de ne pas relâcher leurs efforts dans la lutte contre la discrimination et les préjugés et de renforcer la tolérance des minorités dans la société géorgienne. «Ces aspects sont particulièrement importants dans la perspective des prochaines élections, lors desquelles les questions de minorités risquent d'être instrumentalisées pour des motifs inavoués, y compris pas des intérêts extérieurs au pays», ont-ils conclu.

Les corapporteurs retourneront en Géorgie lors de la période pré-électorale à l'observation des prochaines élections législatives, afin d'évaluer le climat électoral.

Annexe 3 – Déclaration des corapporteurs publiée le 19 mai 2016

Géorgie: la non-transmission à la Commission de Venise des changements liés à la Cour constitutionnelle est regrettable

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 déploré l'adoption précipitée en lecture finale, qui compromettrait selon eux la transparence du processus, des amendements aux lois régissant le fonctionnement de la Cour constitutionnelle.

Ils ont regretté en particulier que ces amendements n'aient pas été envoyés à la Commission de Venise – le groupe indépendant du Conseil de l'Europe d'experts en droit constitutionnel – pour avis après qu'ils eurent été adoptés en deuxième lecture à la Commission des droits de l'homme et de l'intégration civique du Parlement géorgien, comme il leur avait été indiqué initialement lors de leur visite dans le pays la première semaine de mai 2016.

« Nous tenons à réaffirmer qu'un avis de la Commission de Venise sur ces amendements et la prompte mise en œuvre de ses recommandations, pourrait aider à garantir le fonctionnement efficace de la Cour constitutionnelle et faire échec à d'éventuelles tentatives de politisation inappropriée de ces amendements, et de la Cour elle-même, à l'approche des élections législatives. Nous exhortons en conséquence les autorités à solliciter un tel avis de la Commission de Venise, sans plus attendre. Sinon, nous proposerons que la Commission de suivi de l'Assemblée demande elle-même cet avis, lors de sa prochaine réunion le 23 mai 2016 ».