



DECLASSIFIÉ¹

AS/Mon(2017) 16

16 juin 2016

fmondoc16_2016

Original: 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 (28-30 mars 2017)

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 est la première que nous avons effectuée en Géorgie après les élections au Parlement, qui ont eu lieu les 8 et 30 octobre 2016. Au cours de ces élections, le parti au pouvoir, «Rêve géorgien», a obtenu une majorité constitutionnelle au nouveau Parlement. Le climat post-électoral était dominé par plusieurs événements marquants, notamment le lancement d'une réforme de la Constitution et l'examen du rôle de l'opposition dans le nouvel environnement politique qui s'est dessiné après les élections.

2. Lors de cette visite, nous avons rencontré, entre autres, le Président de la Géorgie, le Premier ministre; le ministre des Affaires étrangères, le ministre par intérim de la Justice, le Procureur général, le premier vice-ministre d'État pour l'intégration transatlantique et européenne, le vice-président de la Cour constitutionnelle, le Défenseur public de la Géorgie; la commission chargée de la réforme constitutionnelle; des membres du groupe parlementaire chargé de modifier la réglementation sur la surveillance; des membres de la sous-commission chargée de modifier la loi relative à la radiodiffusion; le Président et les membres de la délégation géorgienne auprès de l'APCE. Nous avons également rencontré toutes les factions parlementaires, des représentants des partis de l'opposition non parlementaire ainsi que des membres de la communauté diplomatique et des représentants des organisations de la société civile en Géorgie. En outre, les autorités ont organisé une réunion d'information spéciale faisant intervenir le groupe de travail de haut niveau sur la question du rapatriement meskhète. 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 Suède pour l'hospitalité offerte à notre délégation. La déclaration publiée à l'issue de notre visite figure à l'annexe 2 de la présente note.

II. Développements politiques récents

4. Les élections législatives ont eu lieu en Géorgie les 8 et 30 octobre (2e tour) 2016. Ces élections ont été observées par l'Assemblée dans le cadre de la Mission d'observation électorale internationale qui comprenait également l'OSCE/BIDDH, le Parlement européen, l'AP-OSCE et l'AP-OTAN. Selon la Mission internationale d'observation électorale, les élections ont été compétitives et leur déroulement a été en général conforme aux normes européennes en matière d'élections démocratiques. Malheureusement, la campagne a été marquée par des violences, et des pressions auraient été exercées sur des électeurs et des militants. Ces actes devront faire l'objet d'enquêtes approfondies et transparentes, et leurs auteurs

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 27 juin 2017.

recherchés et traduits en justice, afin qu'ils ne se reproduisent pas à l'avenir. Les négociations entre la majorité au pouvoir et l'opposition au sujet de l'introduction d'un système de représentation proportionnelle avant les élections avaient été rompues. Par conséquent ces élections ont eu lieu sous le même système mixte mi-proportionnel, mi-majoritaire que les élections précédentes. Comme nous l'avons indiqué dans nos rapports précédents, un système mixte est largement considéré favorisant le plus grand parti.

5. Les élections ont été remportées très largement par le parti au pouvoir «Rêve géorgien-Géorgie démocratique» (RG-GD) du Premier ministre Kvirikashvili, qui a obtenu une majorité constitutionnelle de 115 sièges sur 150 (soit 44 mandats proportionnels sur 77 et 71 mandats majoritaires sur 73). On note que la plupart des petits partis qui ont participé à ces élections n'ont pas réussi à franchir le seuil fixé pour les élections proportionnelles ou à remporter un des scrutins majoritaires. Le Mouvement national uni (MNU) a obtenu 27 sièges et l'Alliance des patriotes, qui a remporté 6 sièges, a été le seul autre parti à franchir le seuil requis pour les élections proportionnelles. En outre, une candidate indépendante, l'ancienne ministre des Affaires étrangères, Salome Zourabichvili, et un candidat du parti des Industrialistes, sont entrés au Parlement après avoir remporté les scrutins majoritaires.

6. Le résultat de ces élections a eu un profond impact sur l'environnement politique en Géorgie et en particulier sur les forces de l'opposition. Le fait que les partis d'opposition, en particulier le MNU, aient été incapables de tirer profit de l'impopularité du parti au pouvoir RG-GD souligne que les électeurs continuent de s'interroger sur le MNU et son bilan lorsqu'il dirigeait le pays. En outre, la plupart des petits partis n'ont pas réussi à entrer au Parlement, ce qui pourrait entraver leur développement à long terme. Ces développements, en particulier dans le contexte de la majorité constitutionnelle du parti au pouvoir, soulèvent des préoccupations quant à la pluralité à long terme de l'environnement politique en Géorgie. Cette situation est aggravée par la crise de direction que traverse un certain nombre de ces partis depuis les élections (voir ci-dessous).

7. Immédiatement après le premier tour de scrutin, le chef des Démocrates libres, Irakli Alessania, a annoncé qu'il quittait le parti. Le 12 octobre 2016, plusieurs autres membres importants de la direction de ce parti lui ont emboîté le pas, notamment Victor Dolidze² et Irakli Chikovani. Le 29 octobre 2016, l'ancien président du Parlement, David Usupashvili, a quitté le Parti républicain en raison de «désaccords concernant la tactique, les valeurs et la politique», et a annoncé son intention de mettre en place un «nouveau projet politique pour la Géorgie». Le 1er novembre 2016, plusieurs autres membres de premier plan du Parti républicain, notamment Paata Zakareishvili et Tinatin Khidasheli, ont quitté le parti et annoncé, pour la plupart d'entre eux, leur intention de rejoindre le nouveau projet de M. Usupashvili³. Le 31 mai, les Démocrates libres et le Parti républicain ont déclaré qu'ils se présenteraient sur une liste commune lors des prochaines élections locales qui auront lieu en octobre 2017.

8. De nombreux interlocuteurs, notamment au sein du MNU, ont critiqué la perte des dernières élections et le fait que le Mouvement n'ait pas pu exploiter le mécontentement de l'opinion publique à l'égard du RG-GD, sur le rôle que continue de jouer l'ancien président Saakachvili, dont les positions seraient de plus en plus radicales, à la direction du parti⁴. Après le premier tour de scrutin, M. Saakachvili a demandé publiquement aux candidats du MNU de ne plus se présenter aux élections. Cette demande a cependant été rejetée par le Conseil politique du Mouvement, qui a décidé à une large majorité de participer au second tour et d'occuper les sièges parlementaires remportés. Les tensions entre le Conseil politique et M. Saakachvili ont continué de s'aggraver lorsque le Conseil politique a annoncé qu'il souhaitait désigner un nouveau président du parti. Or ses structures régionales et locales, sous la direction de M. Saakachvili, qui avait pris la nationalité ukrainienne, décidèrent de laisser le poste vacant pour protester contre la déchéance de nationalité qui frappait celui-ci en raison de son changement de citoyenneté. Les échanges entre la direction politique du parti et les partisans de M. Saakachvili sont devenus de plus en plus tendus. Un tournant a eu lieu lorsque l'ancien maire de Tbilissi et grand dirigeant du MNU, Gigi Ugalava, qui venait d'être libéré de prison de façon anticipée, s'est joint aux critiques de la majorité du Conseil politique à l'encontre de M. Saakachvili. Le 12 janvier 2017, un grand nombre de dirigeants du MNU, dont David Bakradze, Giga Bokeria, Gigi Ugalava, Giorgi Kandelaki et beaucoup d'autres, ont quitté le Mouvement et annoncé la création d'un nouveau mouvement politique. La nouvelle faction s'est appuyée sur le petit parti «Géorgie européenne» qui était membre de la coalition avec le MNU. Composée au total de 20 membres, elle reste un parti qualifié pour les élections et maintient son statut de minorité parlementaire au Parlement géorgien. Les

² Victor Dolidze a ensuite été nommé ministre d'Etat pour l'intégration européenne et euro-atlantique dans le nouveau gouvernement du Premier ministre Kvirikashvili.

³ À la suite de notre visite, M. Usupashvili a annoncé le 1er mai 2017 qu'un nouveau parti politique centriste serait créé dans les délais pour participer aux prochaines élections locales qui se dérouleront en Géorgie en octobre 2017.

⁴ Pour beaucoup de personnes, M. Saakachvili reste l'incarnation indigne des nombreux excès qui ont eu lieu lorsque le MNU était au pouvoir. Ce dernier a sans doute perdu les élections lorsqu'il a annoncé durant les derniers jours de la campagne qu'il reviendrait bientôt à Tbilisi si le MNU gagnait les élections.

sept membres du MNU qui n'avaient pas quitté le parti ont mis en place une «nouvelle» faction du MNU. Cette division du MNU a apaisé, dans une certaine mesure, certaines craintes concernant un éventuel affaiblissement du pluralisme au sein du Parlement géorgien.

9. Peu de temps après les élections, le Premier ministre Kvirikashvili a formé son nouveau Cabinet. Au total, 18 ministres du gouvernement précédent ont été conservés, dont la ministre de la Justice Tea Tsulukiani et le ministre des Affaires étrangères Mikheil Janelidze. Le Secrétaire général du parti Rêve géorgien, Irakli Kobakhidze, a été élu nouveau président du Parlement. L'ancienne présidente de la délégation géorgienne, Manana Kobakhidze, a été nommée à la Cour constitutionnelle par le Parlement géorgien.

III. Réforme de la Constitution

10. Suite aux élections, le Premier ministre Kvirikashvili a annoncé que la majorité au pouvoir avait l'intention de réformer la Constitution géorgienne dans le but de renforcer la séparation des pouvoirs⁵ et de veiller à ce qu'aucune entité politique ne puisse «usurper le pouvoir» en Géorgie. L'annonce de la réforme avait surtout pour but d'apaiser les craintes selon lesquelles la majorité au pouvoir utiliserait sa majorité constitutionnelle pour gouverner le pays sans concertation ni considération institutionnelle pour l'opposition parlementaire. Un autre objectif de la réforme de la Constitution était de fournir un cadre constitutionnel pour les réformes électorales, notamment de créer un système électoral proportionnel.

11. Le 15 décembre 2016, le Parlement a créé la Commission constitutionnelle, présidée par le Président du Parlement géorgien. La Commission est composée de 23 membres de la majorité au pouvoir, de 6 membres de l'opposition parlementaire (MNU/Géorgie européenne) et de 2 membres de l'Alliance des patriotes. Les partis non parlementaires qui n'ont pas franchi le seuil des 5 % lors des dernières élections mais qui ont obtenu au moins 3 % des voix ont chacun un siège au sein de la Commission. En outre, le Président de la Géorgie dispose de deux sièges à la Commission, en plus du Secrétaire du Conseil national de sécurité, qui rend compte au Président. Le gouvernement est représenté par le ministre de la Justice et le secrétaire parlementaire du gouvernement. Les chefs des organes législatifs d'Adjara et le gouvernement en exil d'Abkhazie ont chacun un représentant à la Commission, de même que les présidents de la Cour constitutionnelles et de la Cour suprême, le Défenseur public, le Président de la Banque nationale et le Président de la Cour des comptes de la Géorgie. La société civile, quant à elle, est représentée par 20 représentants d'ONG.

12. Le Président Margvelashvili, qui avait affirmé initialement qu'il soutenait sans réserve la réforme constitutionnelle lancée par la majorité au pouvoir, a annoncé qu'il refusait de désigner ses représentants à la Commission constitutionnelle. Cette décision s'explique principalement par le refus du Parlement d'accepter sa proposition de voir la Commission coprésidée par le Président, le Président du Parlement et le Premier ministre. De l'avis du Président, la composition actuelle de la Commission, contrairement à sa proposition, ne garantit pas un pluralisme suffisant pour formuler une proposition consensuelle.

13. La Commission constitutionnelle était structurée en quatre groupes de travail : sur les droits fondamentaux et les libertés, le pouvoir judiciaire, le préambule et les dispositions transitoires; sur le Président de la Géorgie, le Gouvernement de la Géorgie et la défense; sur le Parlement de Géorgie, les finances et le contrôle et la révision de la Constitution de la Géorgie; sur l'arrangement administratif-territorial et l'autonomie locale.

14. Les activités des quatre groupes de travail montrent que la réforme prévue englobe un large éventail de sujets. Certaines des questions examinées par la Commission constitutionnelle ont suscité des controverses ou des polémiques parmi ses membres.

15. La proposition adoptée par la Commission constitutionnelle le 22 avril 2017 réduit les pouvoirs du Président de la Géorgie et clarifie un certain nombre d'autres prérogatives. Le Président reste le commandant en chef des forces armées et conserve son rôle de représentant du pays dans les relations internationales, mais il ne sera plus chargé, entre autres, de veiller au bon fonctionnement des organes de l'État. Il n'aura plus le droit non plus d'inscrire des points à l'ordre du jour des réunions du Conseil des ministres et de participer à ses débats. En outre, dans une proposition qui a suscité une certaine polémique, la Commission constitutionnelle a proposé que l'élection directe du Président soit supprimée et que le Président soit élu par un conseil électoral composé de 300 membres du Parlement et de représentants des

⁵ Dans son avis sur les amendements constitutionnels, adoptés en 2010, la Commission de Venise a déclaré que, tout en étant conforme aux normes européennes, la Constitution contenait des contradictions et des ambiguïtés qui pourraient conduire à des tensions entre les différentes branches du pouvoir.

pouvoirs locaux et régionaux. En réponse aux critiques selon lesquelles ce changement de système électoral visait à punir le Président en exercice, qui avait critiqué ouvertement le gouvernement et la majorité au pouvoir, la Commission constitutionnelle a proposé que cette modification n'entre en vigueur qu'après les prochaines élections présidentielles, prévues en octobre 2018.

16. En ce qui concerne le système d'élection au Parlement géorgien, la Commission constitutionnelle propose d'introduire un système entièrement proportionnel sur la base de listes bloquées dans une circonscription unique nationale, au lieu de l'actuel système mixte mi-proportionnel, mi-majoritaire⁶. La Commission a alimenté la controverse en proposant d'interdire les blocs électoraux tout en conservant un seuil relativement élevé de 5 % que les partis doivent franchir pour entrer au Parlement. Elle a proposé également que tous les votes des partis qui n'ont pas franchi le seuil fixé soient attribués au vainqueur des élections. Cette formule de répartition des voix, d'interdiction des blocs électoraux et d'imposition d'un seuil élevé pourrait donner un grand nombre de sièges «supplémentaires» au plus grand parti et réduire la proportionnalité des résultats des élections. Par conséquent, nous recommandons vivement que les sièges restants soient attribués proportionnellement à tous les candidats en lice qui ont franchi le seuil fixé. En outre, l'interdiction des blocs électoraux ainsi que l'imposition du seuil relativement élevé de 5 % pourraient, dans le contexte politique actuel de la Géorgie, affaiblir les partis politiques et le pluralisme multipartite au lieu de le renforcer, ce qui était le but déclaré de ces dispositions. Nous recommandons donc de supprimer l'interdiction des blocs électoraux ou d'abaisser considérablement le seuil fixé pour entrer au Parlement.

17. Dans la proposition de la Commission, Koutaïssi n'est plus le siège du Parlement, mais nous avons été informés qu'il n'est pas prévu dans l'immédiat de changer la situation actuelle, dans laquelle les séances plénières du Parlement se déroulent à Koutaïssi tandis que les travaux des commissions ont lieu, pour la plupart, à Tbilissi.

18. La Commission constitutionnelle a proposé que le Défenseur public ne soit élu que pour un seul mandat, ce qui a été considéré par certaines forces politiques comme sanctionnant la position indépendante et critique du Médiateur actuel. Nous notons qu'il existe des limitations de mandat analogues pour, entre autres, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, mais nous recommandons que cette disposition n'entre en vigueur qu'après la prochaine élection du Médiateur, à l'instar de ce qui a été décidé pour les élections présidentielles.

19. La Commission constitutionnelle a proposé d'inclure un amendement dans la Constitution qui limiterait l'institution du mariage à des personnes de sexe opposé, proposition qui n'est de toute façon pas liée aux objectifs énoncés de la réforme constitutionnelle et semble relever, pour l'essentiel, du populisme. La législation actuelle ne contient pas de dispositions qui autoriseraient les mariages entre personnes de même sexe et il est très peu probable que cela change rapidement dans la société géorgienne, qui est conservatrice sur le plan social. Cependant, il n'existe pour l'heure aucune limitation constitutionnelle qui empêcherait ces mariages si la législation devait être modifiée. En conséquence, compte tenu de la jurisprudence actuelle, une interdiction constitutionnelle des mariages entre personnes de même sexe ne violerait pas la CEDH, mais elle constituerait une régression par rapport à la législation en vigueur, même si elle est largement symbolique.

20. L'opposition parlementaire et non parlementaire a vivement critiqué les propositions de la Commission constitutionnelle sur plusieurs points, avec le soutien des organisations de la société civile qui ont participé aux travaux de la Commission. L'opposition a estimé que ces travaux avaient été trop influencés par la majorité au pouvoir et ses partisans, et que très peu de propositions issues de ses rangs et de la société civile avaient été prises en compte par la Commission dans ses propositions finales. En conséquence, le 21 avril, avant la réunion finale de la Commission constitutionnelle, sept partis d'opposition politique (soit, au total, 13 représentants à la Commission) ont officiellement annoncé qu'ils quittaient celle-ci en signe de protestation. Suite à cette annonce, le président de la Commission a ordonné que ceux qui avaient annoncé qu'ils avaient officiellement quitté la Commission soient retirés de la liste des membres. Le nombre de membres est donc passé de 73 à 60. À notre connaissance, cette décision n'a eu aucun effet sur les majorités ou le quorum requis lorsque les propositions ont été adoptées.

21. Les autorités ont mené d'étroites concertations avec la Commission de Venise lors de la rédaction des amendements constitutionnels. Nous nous félicitons que le Président du Parlement ait promis que l'assemblée n'adopterait aucune norme ou amendement évalué négativement par la Commission de Venise.

⁶ Avant le scrutin, la majorité au pouvoir et les partis d'opposition ont examiné la possibilité d'introduire un système proportionnel régional, ce qui a été notamment suggéré par l'Assemblée. L'introduction d'un système entièrement proportionnel est maintenue, mais la Commission constitutionnelle a choisi des listes bloquées et une circonscription nationale unique au lieu de plusieurs circonscriptions régionales et des listes ouvertes.

La proposition de la Commission constitutionnelle a été envoyée à la Commission de Venise pour avis après son adoption. Au moment de la rédaction de la présente note, l'avis préliminaire de la Commission de Venise n'avait pas encore été publié.

IV. Réforme du pouvoir judiciaire

22. Le 29 décembre 2016, le Parlement a adopté en lecture finale un «paquet» de 8 lois constituant la «troisième vague» de réformes judiciaires. Ce train de réformes, qui a été profondément modifié dans le processus d'adoption, introduisait, entre autres, un système électronique de répartition des affaires à partir de 2018. Les dossiers seront désormais attribués aux juges par ordre alphabétique jusqu'à l'introduction de ce système. Ces mesures, qui ont également été recommandées par la Commission de Venise, visent à réduire considérablement le rôle du président du tribunal dans le processus d'affectation, une situation qui a fragilisé le processus et le rend vulnérable aux ingérences.

23. Le train de réformes prévoyait la suppression de la période de probation de trois ans avant la nomination à vie des juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême qui ont au moins 3 ans d'expérience professionnelle. Cette période d'essai était cependant maintenue pour tous les autres juges. Rappel: la Commission de Venise a exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation concernant cette période probatoire de trois ans, qui va à l'encontre des normes européennes et pourrait nuire à l'indépendance de la magistrature. Le fait que la période probatoire n'ait été supprimée que pour les juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême a conduit à se demander si les autorités n'avaient pas l'intention de nommer à vie le Secrétaire du Conseil supérieur de la justice, M. Levan Murusidze, dont la position est d'autant plus controversée qu'il était le juge président du tribunal dans la tristement célèbre affaire Girgvliani.

24. Malheureusement, le train de réformes ne change pas la façon dont sont nommés les présidents des tribunaux, malgré les modifications apportées à cet effet dans les versions antérieures. Ils continuent d'être nommés par le Conseil supérieur de la justice à partir d'une liste de candidats proposée par les juges du tribunal en question. En accord avec la Commission de Venise, nous recommandons que les présidents des tribunaux soient élus pour un mandat unique par, et parmi, leurs pairs au sein du tribunal. En outre, la loi fixe un nombre minimum de juges de la Cour suprême (17) mais autorise celle-ci à décider elle-même de la composition de sa plénière.

25. Tout en se félicitant des nombreuses améliorations apportées par le train de réformes, en particulier l'introduction du système électronique de répartition des affaires, le Président Margvelashvili y a opposé son veto. Il était en effet gravement préoccupé, entre autres, par le processus de nomination des présidents de la Cour et l'impossibilité de supprimer ou, au moins, de réduire nettement, la période probatoire que les juges doivent effectuer avant d'être nommés à vie. Le Président Margvelashvili a proposé des amendements de compromis qui ont été rejetés par la majorité au pouvoir. Le Parlement a passé outre son veto le 10 février 2017.

26. Nous accueillons favorablement les changements positifs qui ont été introduits par le troisième «paquet» de réformes. Nous regrettons cependant que certaines des dispositions essentielles qui renforceraient considérablement l'indépendance de la magistrature, notamment l'élection des présidents de la Cour par leurs pairs, n'aient pas été adoptées par le Parlement. Par ailleurs, de ce fait, l'équilibre nécessaire entre l'indépendance et la responsabilité n'a pas été atteint. Les élections des présidents des tribunaux par leurs pairs auraient réduit l'influence du Conseil supérieur de la justice sur les tribunaux. Beaucoup d'interlocuteurs rencontrés lors de nos visites nous ont expliqué que ce Conseil, ainsi que son mode de fonctionnement, était un des principaux obstacles à l'indépendance de la justice, et que les craintes suscitées par les ingérences et les dépendances externes avaient été remplacées par des ingérences et des dépendances internes dues aux structures hiérarchiques de la magistrature elle-même. Nous appelons les autorités à répondre à ces préoccupations et à poursuivre les réformes du Conseil supérieur de la justice conformément aux normes européennes. Le Conseil de l'Europe, et particulièrement sa Commission de Venise, pourraient être un partenaire important dans l'élaboration de ces réformes.

V. Loi sur la surveillance

27. Le 3 février 2015, le Défenseur public a saisi la Cour constitutionnelle de la Géorgie au sujet de la constitutionnalité de la loi dite «de surveillance». Le 14 avril 2016, la Cour a jugé que la législation actuelle – qui autorise les services de sécurité à accéder directement aux réseaux de télécommunication – était contraire à la Constitution et ordonné aux autorités de modifier cette législation avant le 31 mars 2017.

28. Le 10 janvier 2017, le Parlement a créé un groupe de travail ad hoc chargé de rédiger les amendements à la législation conformément à la décision de la Cour constitutionnelle. Ce groupe de travail

ad hoc, présidé par Eka Beselia, comprenait des représentants des autorités et de la magistrature, ainsi que des représentants d'ONG de la campagne «Cela vous concerne». Cette campagne avait été organisée, notamment, pour retirer la «clé de surveillance» aux services de sécurité d'État et la confier à un organisme indépendant.

29. Le groupe de travail ad hoc a présenté ses propositions le 30 janvier 2017, qui consistaient notamment à créer un organisme spécial qui relèverait des services de sécurité d'État tout en étant juridiquement indépendant. Cet organisme sera chargé de la surveillance vidéo et audio ainsi que de la surveillance d'internet et des télécommunications. Il sera par ailleurs en possession d'une «clé de surveillance», mais une deuxième «clé» sera nécessaire, qui sera contrôlée par un juge spécial de la Cour suprême chargé de superviser les services de sécurité. Le responsable du nouvel organisme serait nommé par le Premier ministre parmi trois candidats proposés par un comité composé des présidents des commissions des affaires juridiques, des droits de l'homme et de la défense du Parlement géorgien, du chef des services de sécurité de l'État, du vice-président de la Cour suprême ainsi que du Défenseur public.

30. La proposition du groupe de travail a été critiquée par l'opposition et la société civile, qui ont estimé que la nouvelle entité n'avait pas l'indépendance requise. En outre, les opposants se sont demandé si le nouvel organisme répondait aux exigences de la Cour constitutionnelle car il n'était pas totalement séparé, sur le plan fonctionnel, des services de sécurité. Ils contestaient également le fait que les services de sécurité, par l'intermédiaire du nouvel organisme spécial, conservent le droit d'accéder directement aux réseaux des fournisseurs de télécommunication, estimant par ailleurs que les modifications proposées ne permettaient pas d'assurer un contrôle efficace suffisant de cette nouvelle entité. Néanmoins, la proposition de projet de loi a été adoptée par le Parlement en dernière lecture le 1er mars 2017.

31. Les autorités avaient promis qu'elles enverraient les amendements adoptés à la Commission de Venise pour avis. Entre-temps, le 11 avril 2017, les organisations de la société civile mobilisées par la campagne «Cela vous concerne» ont déposé un recours contre les amendements à la loi sur la surveillance devant la Cour constitutionnelle. En outre, 300 citoyens géorgiens ont saisi la Cour constitutionnelle pour contester ces amendements. Nous demandons donc instamment aux autorités géorgiennes de demander, comme promis, un avis de la Commission de Venise sur cette loi sur la surveillance après que la Cour constitutionnelle a rendu sa décision, notamment sur toute autre modification supplémentaire visant à répondre à une demande éventuelle de celle-ci.

VI. Rapatriement des Meskhètes

32. Au paragraphe 10.2.e de l'avis n° 209 (1999), la Géorgie a pris l'engagement *«d'adopter, dans les deux ans suivant l'adhésion, un cadre juridique permettant le rapatriement et l'intégration de la population meskhète déportée par le régime soviétique, en lui donnant notamment le droit à la citoyenneté géorgienne, à consulter le Conseil de l'Europe sur ce cadre juridique avant son adoption, à entamer le processus de rapatriement et d'intégration dans les trois ans suivant l'adhésion et à achever ce processus dans les douze ans suivant l'adhésion»*.

33. Les autorités géorgiennes successives ont mis en place le cadre juridique pour le rapatriement de la population meskhète déportée, et nous avons insisté pour qu'elles le complètent par une stratégie globale de rapatriement permettant de faciliter celui-ci dans la pratique. Le cadre juridique a été modifié plusieurs fois en vue de rallonger les délais de présentation des documents officiels requis pour la procédure de demande (et pour la procédure d'obtention de la nationalité géorgienne pour ceux qui bénéficient d'un statut de rapatrié). Les autorités géorgiennes ont indiqué qu'en mettant en place le cadre juridique et la stratégie de rapatriement, elles s'étaient acquittées de cet engagement lié à l'adhésion au Conseil de l'Europe. Nous estimons que les autorités géorgiennes ont en effet largement honoré leur engagement mais nous notons également qu'un certain nombre d'ONG et d'organisations meskhètes ont indiqué que plusieurs obstacles pratiques – certains hors du champ de compétence des autorités géorgiennes, tels que les problèmes liés à l'annulation de la nationalité azerbaïdjanaise – subsistent et empêchent le rapatriement de fait.

34. Selon les données qui nous ont été fournies, les autorités géorgiennes ont reçu en tout 5841 demandes de rapatriement pour un total de 8 900 personnes dont 3 059 adolescents. La plus grande partie de ces demandes émanaient de personnes ayant la nationalité azerbaïdjanaise (5 389). Au 10 mars 2017, 1 998 personnes avaient bénéficié d'un statut de rapatrié et 4 demandes seulement avaient été rejetées. À la même date, 494 personnes, tous citoyens de l'Azerbaïdjan, ont bénéficié de la nationalité géorgienne par décret présidentiel; ce décret s'appliquera à chaque personne lorsque que les autorités géorgiennes auront reçu la preuve qu'elle a annulé sa citoyenneté d'origine. D'après nos interlocuteurs, l'annulation de la nationalité azerbaïdjanaise est une procédure compliquée; c'est pourquoi seule une partie des 494 personnes susmentionnées a pu obtenir la nationalité géorgienne. Malgré le nombre de demandes

approuvées, le nombre réel de rapatriés est plutôt faible. En mars 2017, seuls 19 membres de 6 familles étaient retournées en Géorgie; 12 d'entre eux avaient été naturalisés, tandis que les 7 autres n'ont encore qu'un statut de rapatrié. Outre ces personnes, nous avons été informés qu'un petit nombre de Meskhètes sont revenus (rapatriés) en Géorgie de leur propre gré, sans passer par le programme officiel de rapatriement et ses mécanismes. Il est important que les services développés dans le cadre de la stratégie de rapatriement puissent être également utilisés pour ce groupe spécifique de personnes.

35. Malgré le nombre de demandes approuvées, le petit nombre de rapatriés montre que le rapatriement effectif est un processus compliqué et fastidieux au cours duquel les candidats font face à différents obstacles et éléments d'appréciation, dont beaucoup ne peuvent être raisonnablement considérés comme relevant de la responsabilité des autorités géorgiennes. Il ne serait donc pas juste que l'Assemblée attende que chaque candidat soit rapatrié en Géorgie avant d'estimer que la Géorgie a pleinement honoré cet engagement lié à son adhésion. Mais il est important par ailleurs de veiller à ce que toutes les personnes meskhètes qui souhaitent être rapatriées en Géorgie aient vraiment la possibilité de le faire. L'Assemblée recommande depuis un certain temps de faire le bilan de ce qui a été réalisé et des obstacles éventuels auxquels sont confrontés les rapatriés potentiels. À notre avis, ce bilan pourrait avoir lieu dans le cadre des activités de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe mises en place en Géorgie. Les résultats de ce bilan nous aideront à juger si cet engagement a dûment été honoré.

VII. Environnement médiatique

36. L'environnement médiatique a été dominé par le litige concernant la propriété de la chaîne de télévision Rustavi 2, qui a été en grande partie relégué au second plan pendant la période électorale. Pour rappel, la chaîne Rustavi 2, qui est un des plus importants radiodiffuseurs de Géorgie, a une ligne éditoriale qui critique les autorités et leurs politiques. Étroitement liée au Mouvement National Uni (MNU) et à l'ancien Président Saakachvili, elle a joué un rôle clé dans la «révolution rose» en 2003, qui a porté l'ancien président Saakachvili au pouvoir en Géorgie. Depuis 2003, sa propriété a changé de mains plusieurs fois, souvent dans le cadre d'accords peu transparents et très controversés⁷. Cependant, tous les actionnaires ont toujours été considérés comme des alliés proches de l'ancien président Saakachvili⁸, notamment les actionnaires majoritaires actuels. Selon certaines sources, un certain nombre de plaintes ont été déposées par les anciens propriétaires qui prétendent qu'ils ont été contraints de vendre leurs actions de Rustavi 2⁹. Or les premières plaintes relatives à la propriété de cette chaîne n'ont été déposées devant des tribunaux qu'il y a deux ans. La situation a changé¹⁰ lorsque, le 5 août 2015, M. Kibar Khalvashi, qui avait été actionnaire majoritaire de Rustavi 2 de 2004 à 2006, a engagé une action civile pour «récupérer» ses actions de Rustavi 2 qu'il avait été, selon lui, contraint de vendre en dessous de leur valeur marchande réelle. Sa plainte a été rejetée par les propriétaires actuels de Rustavi 2 et le MNU, qui ont souligné que la sœur de M. Khalvashi est une députée du mouvement «Rêve géorgien» et qu'il s'agissait d'un complot ourdi par le gouvernement pour réduire au silence le principal télédiffuseur lié à l'opposition.

37. Le 3 novembre 2015, le tribunal municipal de Tbilissi a statué en faveur de M. Khalvashi. La procédure judiciaire, ainsi que le jugement lui-même, ont été critiqués par un certain nombre d'organisations de la société civile et condamnés par l'opposition. Les propriétaires de Rustavi 2 ont fait appel de la décision du tribunal de première instance mais, le 10 juin 2016, la cour d'appel a confirmé le jugement prononcé en première instance. Rustavi a alors saisi la Cour suprême de Géorgie. Le 2 mars 2017, la Cour suprême a statué en faveur de M. Khalvashi. De nombreux interlocuteurs, qui n'ont pas souhaité juger le bien-fondé de l'arrêt de la Cour suprême, ont néanmoins exprimé leur préoccupation quant à l'impact possible de la décision de la Cour suprême sur le pluralisme de l'environnement médiatique en Géorgie. Quelques interlocuteurs, notamment la Représentante spéciale de l'OSCE pour la liberté des médias, ont également exprimé leur inquiétude concernant l'arrêt lui-même.

38. Suite à l'arrêt de la Cour suprême, la chaîne Rustavi 2 a saisi la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg et demandé que l'exécution de ce jugement soit suspendue par une mesure provisoire conformément à l'article 39 du règlement de la Cour. Il convient de rappeler que, le 13 novembre 2015, la Cour constitutionnelle a ordonné la suspension de l'application des dispositions du Code de procédure civile qui auraient permis à la décision du tribunal de première instance d'entrer en vigueur immédiatement. La Cour a estimé que l'importance sociale de l'affaire exigeait que le jugement ne prenne

⁷ <http://www.transparency.ge/node/3266>.

⁸ <http://civil.ge/eng/article.php?id=28775>.

⁹ Le 9 août 2015, deux cofondateurs, et anciens propriétaires, de Rustavi 2, ont publié une déclaration soutenant les procédures légales engagées par M. Khalvashi.

¹⁰ Les avocats de M. Khalvashi affirment que celui-ci a essayé pendant des années, et sans succès, de déposer une plainte au pénal. Ce n'est qu'ensuite qu'il s'est résolu à engager des poursuites civiles pour récupérer ses participations.

effet que lorsque la procédure de recours aura été épuisée. L'arrêt de la Cour suprême mettait un terme à la procédure de recours national, et ce jugement aurait donc pu, techniquement, être exécuté alors même que l'appel de Strasbourg était en instance. La demande de mesures provisoires était clairement destinée à remédier à cette situation.

39. Le 3 mars 2017, le juge de la Cour européenne des droits de l'homme chargé de l'affaire a ordonné la suspension temporaire de l'arrêt de la Cour suprême jusqu'au 8 mars 2017. Le 7 mars 2017, une chambre de juges a ordonné à l'unanimité la prolongation, jusqu'à nouvel ordre, de la suspension de la décision de la Cour suprême dans l'affaire «Rustavi 2». Selon l'article 39 du règlement, des mesures provisoires peuvent être prises à la demande d'une partie ou à l'initiative de la Cour lorsqu'elles sont jugées dans l'intérêt des parties ou de la procédure devant la Cour. Elles sont généralement applicables dans une affaire où toute action ou absence d'action pourrait causer des dommages considérables et irréversibles à l'une des parties pendant que ladite affaire et/ou sa recevabilité sont en cours d'examen. La Cour n'a pas donné de justification pour ordonner des mesures provisoires, mais il est clair qu'elle a suivi la même logique que la Cour constitutionnelle de la Géorgie, à savoir que l'exécution du jugement avant le terme de la procédure d'appel pourrait causer des dommages irréversibles à la ligne éditoriale actuelle de la chaîne et, éventuellement, au pluralisme de l'environnement médiatique.

40. Les autorités géorgiennes ont indiqué qu'elles respecteraient pleinement les décisions de la Cour et affirment que la liberté des médias est pleinement respectée en Géorgie et que l'environnement médiatique est pluraliste. Elles déclarent que la législation adoptée permet à n'importe quel radiodiffuseur d'être enregistré dans un délai de quelques semaines et que cette facilité d'accès au marché des médias est déjà une garantie en soi du pluralisme de l'environnement médiatique. En outre, afin de dissiper tous les doutes sur l'engagement du gouvernement en faveur d'un environnement pluraliste des médias, le Premier ministre Kvirikashvili a annoncé la création d'une institution de médiateur spécial pour les médias qui sera chargé de surveiller l'environnement médiatique et de veiller à sa liberté et à son pluralisme. Des compétences internationales, telles que celles de la Représentante spéciale de l'OSCE pour la liberté des médias, ont été recherchées pour le mandat et les procédures de fonctionnement de cette institution. Afin de garantir l'indépendance du médiateur chargé des médias, les autorités ont indiqué qu'elles envisageaient de nommer à ce poste une personnalité extérieure à la Géorgie.

41. Le 21 novembre 2016, Giorgi Baratishvili a démissionné de son poste de Directeur général du radiodiffuseur public pour des raisons privées. Une mise en concurrence a été organisée, conformément à la législation pertinente. Le 6 janvier 2017, M. Vasil Maglaperidze a été nommé nouveau Directeur général du radiodiffuseur public. La nomination de M. Maglaperidze, qui était auparavant employé par une chaîne de télévision appartenant à l'ancien Premier ministre Ivanishvili, a été critiquée par certains membres du comité de sélection, dont le représentant de l'Association des jeunes juristes géorgiens (GYLA), qui estimait que les orientations politiques de M. Maglaperidze étaient évidentes.

42. Le 6 janvier 2017, un groupe de travail spécial sur la loi relative à la radiodiffusion publique a été créé sous les auspices de la commission des affaires juridiques du Parlement géorgien. Ce groupe de travail est chargé de rédiger des amendements à cette loi afin, entre autres, de clarifier la répartition des pouvoirs entre le conseil d'administration et le Directeur général du radiodiffuseur public, et de préciser les compétences et les responsabilités de chacun. Les modifications seront, semble-t-il, rédigées sur la base des suggestions faites par un groupe de 13 employés du radiodiffuseur public. Toutefois, un certain nombre d'interlocuteurs ont dit craindre que les amendements accordent trop de pouvoirs au Directeur général par rapport au conseil d'administration élu.

VIII. Remarques complémentaires et conclusions

43. Ces dix dernières années, la Géorgie a réalisé des progrès considérables et constants dans la mise en œuvre de ses engagements et obligations découlant de son adhésion et elle y est parvenue en coopérant de façon satisfaisante avec le Conseil de l'Europe. Ces efforts doivent être reconnus à leur juste valeur. Cependant, un certain nombre de questions restent à régler, notamment en ce qui concerne l'indépendance de la magistrature. Lors de notre visite, les autorités, à tous les échelons, nous ont assurés de leur volonté politique de régler ces questions en suspens.

44. Nous nous félicitons que la commission de suivi ait accepté, à l'aimable invitation des autorités géorgiennes, qu'une des réunions de 2018 soit organisée en Géorgie. Nous pensons qu'il s'agira d'une excellente occasion pour tous les membres de la commission de se familiariser avec le pays et les évolutions qui s'y dessinent.

Annexe 1 – Programme de la visite d'information à Tbilissi (28-30 mars 2017)

M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe socialiste
 M^{me} Kerstin LUNDGREN, Suède, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

Objectifs principaux de la visite:

- Climat politique et pluralisme politique à la suite des dernières élections législatives
- Priorités pour le nouveau gouvernement
- Réforme constitutionnelle
- Réforme judiciaire: troisième vague de réforme
- Mise en œuvre de la décision de la Cour constitutionnelle portant sur la loi sur la surveillance

Mardi 28 mars 2017

- 11:00 Briefing avec le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe (*)
- 11:30 Table ronde avec des ONG sur la réforme constitutionnelle (*)
- 13:00-14:15 Déjeuner de travail avec **M^{me} Tamar CHUGOSHVILI**, Présidente de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
- 14:30-15:45 Table ronde avec des ONG sur la réforme de la justice, y compris les réformes de la surveillance (*)
- 16:00-16:30 Rencontre avec **S.E. Giorgi MARGVELASHVILI**, Président de la Géorgie
- 16:45-17:50 Rencontre avec la commission chargée de la réforme constitutionnelle
- 18:00-18:45 Rencontre avec **S.E. Irakli KOBAKHIDZE**, Président du Parlement de la Géorgie
- 19:00 Dîner avec des membres de la communauté diplomatique offert par l'Ambassadeur de Suède en Géorgie

Mercredi 29 mars 2017

- 09:00-09:45 Rencontre avec **M. Alexander BARAMIDZE**, ministre de la Justice de la Géorgie par intérim
- 10:00-10:45 Rencontre avec **M. Irakli SHOTADZE**, Procureur général de la Géorgie
- 11:00-11:45 Rencontre de haut niveau sur le rapatriement des Meskhètes
- 11:50-12:30 Rencontre avec le groupe parlementaire chargé de la modification des règlements de surveillance
- 12:45-14:00 Déjeuner de travail avec **M. Teimuraz TUGHUSHI**, vice-Président de la Cour constitutionnelle de la Géorgie
- 14:15-14:45 Rencontre avec **M. Ucha NANUASHVILI**, Défenseur public de la Géorgie
- 15:00-16:30 Table ronde avec des ONG sur les questions meskhètes (*)
- 16:30-18:00 Table ronde avec des ONG sur les médias (*)
- 20:00 Dîner offert par **M^{me} Tamar CHUGOSHVILI**, Présidente de la délégation géorgienne auprès de l'APCE et des membres de la délégation

Jeudi 30 mars 2017

- 09:00 Table ronde avec des représentants de l'opposition extraparlamentaire (*)

- 10:00-10:45 Rencontre avec la sous-commission parlementaire chargée de la modification de la loi sur la radiodiffusion
- 10:50-11:20 Rencontre avec des représentants de la faction «Patriotes géorgiens»
- 11:25-11:55 Rencontre avec des représentants de la minorité parlementaire
- 12:00-12:30 Rencontre avec des représentants du groupe politique «Mouvement national»
- 12:35-13:05 Rencontre avec des représentants de la majorité parlementaire
- 13:15-14:00 Rencontre avec **S.E. Giorgi KVIRIKASHVILI**, Premier ministre de la Géorgie
en présence du Conseiller du Premier ministre pour les Affaires étrangères
- 14:10-14:55 Rencontre avec **M. Archil KARaulashvili**, Premier vice-ministre d'État à l'Intégration européenne et euro-atlantique de Géorgie
- 15:00-15:55 Rencontre avec **M. Mikheil JANELIDZE**, ministre des Affaires étrangères

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

Annexe 2 – Déclaration des corapporteurs publiée le 3 avril 2017

Géorgie: les rapporteurs saluent les progrès enregistrés et espèrent que les autorités régleront les problèmes en suspens

À l'issue de leur visite à Tbilissi du 28 au 30 mars, les corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour le suivi de la Géorgie, Boriss Cilevics (Lettonie, SOC) et Kerstin Lundgren (Suède, ADLE), ont salué les progrès enregistrés par ce pays dans le respect des obligations et engagements pris au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe et de l'excellente coopération entre le pays et ce dernier à ce sujet.

Dans le même temps, ils ont constaté qu'un certain nombre de points devaient encore être réglés, notamment pour ce qui est de l'indépendance du pouvoir judiciaire, question qu'ils suivent de près. À cet égard, ils ont fait part de leur confiance dans les autorités et autres acteurs concernés pour régler prochainement les problèmes en suspens.

S'agissant du processus de réforme constitutionnelle, ils ont salué la promesse de la majorité au pouvoir qu'aucune disposition ne sera adoptée si elle n'a pas l'approbation de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Ils ont noté qu'il existe à présent une réelle possibilité pour qu'un large accord puisse être obtenu concernant le nouveau système électoral, ce qui constitue une recommandation de longue date de l'Assemblée. Les rapporteurs ont exhorté toutes les parties prenantes à surmonter leurs désaccords, et à veiller à ce que le système électoral et sa mise en œuvre soient fondés sur un consensus aussi large que possible entre toutes les parties concernées.

A cet égard, les rapporteurs ont fait part de leurs préoccupations quant à certaines des questions discutées dans le cadre du système électoral, à savoir l'interdiction de la formation de coalitions électorales tout en maintenant un seuil de représentation relativement élevé et l'attribution des sièges des partis qui n'atteignent pas ce seuil au parti qui remporte les élections, ce qui – si elles étaient cumulées – compromettrait le but déclaré des autorités de renforcer les partis politiques et le parlementarisme multipartite en Géorgie.

Les rapporteurs continueront de suivre étroitement le processus de réforme constitutionnelle et ont exprimé l'espoir que les amendements constitutionnels qui seront présentés par la Commission constitutionnelle se fonderont sur le consensus le plus large possible de tous les acteurs en présence.

Les rapporteurs ont également salué l'adoption de la troisième vague de réformes judiciaires mais ont regretté que certaines recommandations de la Commission de Venise visant à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, comme l'élection des présidents des tribunaux par leurs pairs, n'aient pas été suivies par le Parlement.

Ils ont exprimé l'espoir que ces problèmes seraient traités lors d'une future réforme, qui devrait aussi porter sur quelques sujets de préoccupation dont les rapporteurs ont eu connaissance à propos du fonctionnement du Haut Conseil de la justice.

Les rapporteurs ont noté les préoccupations exprimées en ce qui concerne les modifications apportées aux lois régissant la surveillance, et ont relevé notamment que l'agence chargée de la surveillance des télécommunications manquerait de l'indépendance requise. Ils ont appelé les autorités à demander un avis de la Commission de Venise sur la loi telle qu'adoptée.

Les rapporteurs ont marqué leur satisfaction, s'agissant de la déclaration claire et univoque du Premier Ministre selon laquelle les autorités se conformeraient pleinement aux mesures provisoires ordonnées par la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg en relation avec l'affaire Rustavi 2 et, prenant note des informations indiquant que les propriétaires actuels de la chaîne Rustavi 2 envisageaient de modifier la structure de propriété de la société, ils espèrent que tous les autres acteurs respecteront pareillement l'esprit de ces mesures provisoires.

Enfin, les rapporteurs ont fait part de leurs graves préoccupations quant à l'intégration des forces militaires de la Fédération de Russie et de celles des régions séparatistes géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, la fermeture des lignes de démarcation administratives entre l'Abkhazie et le reste de la Géorgie, ainsi que la tenue d'un soi-disant référendum visant à modifier le nom de la région de l'Ossétie du Sud.

«Nous condamnons vivement ces tentatives, qui sont un exemple clair d'annexion rampante de ces deux régions par la Fédération de Russie et qui n'ont d'autre but que d'accroître les tensions et d'isoler volontairement la population vivant dans ces régions. Nous rappelons à la Fédération de Russie ses obligations vis-à-vis du Conseil de l'Europe en la matière», ont conclu les deux corapporteurs.