



DECLASSIFIÉ¹

AS/Mon(2018) 03

10 janvier 2018

fmondoc03_2018

Original: anglais

Commission pour le respect des obligations et engagements des États 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 (20-22 novembre 2017)

Corapporteurs: M^{me} Kerstin LUNDGREN, Suède, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe, et M. Titus CORLĂȚEAN, Roumanie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

I. Introduction

1. L'actualité politique récente en Géorgie continue d'être dominée par le processus de réforme constitutionnelle qui a été engagé par la majorité au pouvoir à la suite des dernières élections parlementaires de 2016. Dans ce contexte, nous nous sommes également intéressés à la mise en œuvre de réformes afférentes, notamment dans le domaine de la justice. Une question importante soulevée pendant notre visite a concerné les affaires d'Afgan Mukhtarli et Musafa Emre Cabuk, et, plus généralement, la protection des droits des personnes des pays voisins qui résident en Géorgie et qui pourraient être poursuivies pour des motifs politiques si elles retournaient dans leur pays d'origine. En plus de nos réunions, nous nous sommes rendus sur la ligne de démarcation administrative qui sépare la région séparatiste d'Ossétie du Sud du reste de la Géorgie. Le processus de sélection du nouveau Défenseur public de la Géorgie (Ombudsman) en remplacement de M. Ucha Nanuashvili, dont le mandat s'est achevé le 7 décembre 2017, était en cours au moment de notre visite. Compte tenu du rôle important que joue le Défenseur, le processus de sélection a été un sujet majeur de nos entretiens avec les groupes politiques et les organisations de la société civile.

2. Lors de cette visite, nous avons rencontré, entre autres, le Président géorgien, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de la Justice, la ministre d'État à la Réconciliation et à l'Égalité civique, le vice-ministre de l'Intérieur, le Procureur général adjoint, le Défenseur public de la Géorgie, le directeur général du radiodiffuseur public de la Géorgie, le président et des membres de la commission chargée des droits de l'homme et de l'intégration civile ainsi que des membres de la commission des affaires juridiques du Parlement géorgien, le président et des membres de la délégation de la Géorgie auprès de l'APCE, tous les groupes parlementaires, chacun individuellement, 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 en Géorgie. De plus, un programme d'information a été organisé par l'EUMM (Mission d'observation de l'Union européenne) à l'occasion de notre visite sur la ligne de démarcation administrative. Le programme de notre visite figure à l'annexe 1 de la présente note.

3. Nous remercions le Parlement géorgien pour l'organisation de notre programme et pour 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 remercions également la Mission d'observation de l'Union européenne (EUMM) en Géorgie et son personnel pour avoir organisé la visite sur la ligne de démarcation administrative. Enfin, nous tenons à exprimer notre gratitude à l'ambassadeur de Roumanie 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.

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 25 janvier 2018.

II. Développements politiques récents et réforme constitutionnelle

4. Des élections locales se sont tenues en Géorgie le 21 octobre 2017. Un deuxième tour a été organisé le 12 novembre 2017 dans les communes dans lesquelles aucun candidat au poste de maire n'avait obtenu la majorité absolue. Ces élections locales ont été observées par le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe dans le cadre d'une mission internationale d'observation électorale menée conjointement avec le BIDDH/OSCE. La mission d'observation électorale a conclu que les libertés fondamentales étaient respectées et que les candidats étaient en mesure de faire campagne librement au cours de ces élections, qui ont été administrées efficacement. Cela étant, les élections ont été marquées par la prédominance du parti au pouvoir. Des cas isolés de violence et de pressions sur les électeurs ont malheureusement été signalés. Les observateurs nationaux ont conclu que les élections avaient été conduites conformément aux normes internationales et que, de façon générale, aucun incident ni aucune violation grave n'était à déplorer. Nous rappelons que des cas isolés de violence et de pression ont également été constatés lors des récentes élections législatives. Il ne peut y avoir d'impunité pour de telles actions afin d'éviter qu'elles ne se transforment en modèle lors des élections en Géorgie. Les représentants de l'opposition ont prétendu qu'à leur avis les partisans de l'opposition étaient traités différemment des partisans de la majorité au pouvoir par les autorités judiciaires pour des infractions similaires, en violation du principe d'égalité devant la loi.

5. Les élections locales ont été remportées dans la totalité des courses à la mairie, sauf une, par le parti Rêve géorgien (RGGD), qui est aussi arrivé en tête dans toutes les élections de conseils municipaux. A l'échelle nationale, le RGGD a remporté 55,73 % des voix, le Mouvement des nations unies (MNU) 17,07 %, Géorgie européenne 10,41 %, l'Alliance des patriotes 6,56 %, le Parti travailliste 3,27 %, Géorgie démocratique-Géorgie libre 2,58 %, Unité Nouvelle Géorgie 1,23 %, le Mouvement du développement 0,76 % et le Parti républicain 0,76 % des voix. Ces résultats recoupent largement les projections des sondages réalisés à la sortie des urnes ainsi que les exercices de décompte parallèle. Comme l'ont également noté certains interlocuteurs, le nombre combiné d'électeurs pour le MNU et la Géorgie européenne est de 27,5%, soit le même pourcentage qu'ils ont obtenu lors des élections législatives avant leur scission. De même, le Parti républicain et le Mouvement pour le développement ont obtenu ensemble 1,5%, ce qui est pratiquement le même pourcentage que celui obtenu par le Parti républicain aux élections législatives. Cela indique que la scission de ces partis n'a pas entraîné une augmentation globale des électeurs pour les entités résultantes, mais une répartition de la base électorale précédente parmi les factions qui résultaient de la scission des partis respectifs. Seul le RGGD a augmenté sa part d'électeurs par rapport aux élections législatives.

6. Le processus de réforme constitutionnelle et ses résultats ont dominé l'actualité politique dans le pays. Le 22 avril 2017, la commission constitutionnelle a adopté sa proposition d'amendements constitutionnels. Bon nombre des éléments de cette proposition ont déjà été exposés dans la note d'information relative à notre précédente visite, en mars de cette année, juste avant que la proposition soit adoptée². Le 21 avril 2017, sept partis politiques qui disposaient au total de 13 membres à la commission constitutionnelle ont officiellement annoncé qu'ils quittaient la commission constitutionnelle parce qu'ils étaient en désaccord sur un certain nombre de points figurant dans le projet de proposition de la commission. Ces représentants ont donc été radiés de la liste des membres de la commission et n'ont pas participé au vote du 22 avril 2017. Lors de ce vote, la majorité des représentants de la société civile à la commission constitutionnelle ainsi que l'Ombudsman ont voté contre les amendements constitutionnels proposés en raison de leur désaccord avec certains aspects majeurs de la proposition.

7. La proposition adoptée par la commission constitutionnelle remanie considérablement le système électoral en Géorgie, tant pour les élections parlementaires que pour les élections présidentielles. Les amendements constitutionnels proposés réduisent de façon drastique les pouvoirs du Président de la République de Géorgie. En conséquence, la proposition de la commission constitutionnelle prévoit la suppression de l'élection directe du Président, ce dernier étant dorénavant élu par un conseil électoral composé de 300 députés et représentants des pouvoirs locaux et régionaux. Cette proposition a donné lieu à controverses, d'autant que le président actuel avait critiqué très ouvertement le gouvernement et la majorité au pouvoir. En réponse à ces controverses, la commission constitutionnelle a proposé que l'élection indirecte du Président n'entre en vigueur qu'après la prochaine élection présidentielle, prévue en octobre 2018.

8. Comme indiqué dans la note d'information publiée à l'issue de notre précédente visite, la réforme du système électoral concernant le parlement était un objectif majeur du processus de réforme constitutionnelle.

² AS/Mon(2017) 16.

La Commission proposait 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-majoritaire. Parallèlement, 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. De plus, elle a proposé que tous les votes des partis qui n'ont pas franchi le seuil fixé soient attribués au vainqueur des élections (système dit «du bonus»). Cette formule de répartition des voix, d'interdiction des blocs électoraux et d'imposition d'un seuil relativement élevé pourrait donner un grand nombre de sièges «supplémentaires» au plus grand parti issu de l'élection et compromettre la proportionnalité des résultats. Cela pourrait avoir un effet négatif sur la composition pluraliste du parlement et *in fine* sur le paysage politique du pays.

9. La Commission de Venise a adopté son avis sur le projet de Constitution élaboré par la commission constitutionnelle lors de sa session plénière des 16 et 17 juin 2017. Elle a conclu que la nouvelle Constitution proposée était un pas en avant vers la consolidation et l'amélioration de l'ordre constitutionnel de la Géorgie. Pour ce qui est des points essentiels contenus dans la proposition de Constitution, la Commission de Venise a salué la mise en place d'un système entièrement proportionnel avant les prochaines élections comme une mesure positive de nature à renforcer le pluralisme au sein du Parlement géorgien. Elle a donc émis des doutes quant à la mise en place conjuguée de l'interdiction des blocs électoraux, du seuil relativement élevé de 5 % et de la formule de répartition selon laquelle le vainqueur des élections se voit attribuer l'ensemble des voix des partis qui n'ont pas atteint ce seuil. La Commission de Venise a donc recommandé qu'au minimum, le système du «bonus» soit supprimé ou modifié.

10. S'agissant de l'élection indirecte du Président, la Commission de Venise a noté que cette procédure était conforme aux normes européennes, mais qu'elle devait être examinée dans le contexte de l'équilibre des pouvoirs, tout particulièrement dans un pays relativement centralisé où les travaux parlementaires risquent d'être dominés par un parti unique. La Commission de Venise a donc recommandé d'envisager à l'avenir, dans le cadre des réformes, de renforcer le système de contre-pouvoir, par exemple en instituant une seconde chambre³, et d'affermir le rôle de l'opposition au parlement.

11. La proposition de la commission constitutionnelle a été examinée par le Parlement géorgien en première lecture le 22 juin 2017. Au cours des discussions, le parti au pouvoir Rêve géorgien a proposé de surseoir à l'introduction d'un système électoral entièrement proportionnel jusqu'à l'issue des prochaines élections, donc jusqu'en 2024 (au lieu de 2020). Comme on pouvait s'y attendre, l'opposition s'est élevée contre cette demande de report. Le fait que cette décision ait été prise par la majorité au pouvoir après qu'elle eut reçu un avis favorable de la Commission de Venise sur le projet élaboré par la commission constitutionnelle (qui reposait aussi sur une modification du système électoral) soulève des questions quant à sa volonté de parvenir à un consensus aussi large que possible sur la nouvelle Constitution. Pour sa part, la majorité au pouvoir a déclaré que, sans les voix de l'opposition – qui avait annoncé son intention de voter contre les amendements proposés par la commission constitutionnelle –, elle ne disposerait pas de voix en nombre suffisant pour faire adopter les amendements face à une vive opposition interne de ses propres députés contre la suppression de la composante majoritaire des élections. Elle a affirmé qu'elle n'avait donc d'autre choix que de négocier un compromis avec son aile majoritaire, consistant à introduire la proportionnelle intégrale en 2024 seulement, de façon à s'assurer que l'ensemble de la proposition de réforme constitutionnelle obtiendrait la majorité des 4/5 nécessaire à son adoption.

12. Malheureusement, tous les efforts, y compris de la Commission de Venise, pour parvenir à un consensus entre la majorité au pouvoir et l'opposition ont échoué. Selon plusieurs interlocuteurs, cet échec s'explique par le fait que ni la majorité au pouvoir ni l'opposition n'avait sérieusement l'intention d'abandonner sa position extrême, en particulier dans le contexte des prochaines élections locales, qui ont été annoncées pour le 21 octobre 2017.

13. Le 26 septembre 2017, le Parlement géorgien a adopté les amendements constitutionnels en dernière lecture, y compris l'introduction de la proportionnelle intégrale en 2024. L'opposition a boycotté le vote.

14. En guise de concession à l'opposition, la majorité au pouvoir a décidé d'autoriser les blocs électoraux pour les élections de 2020, qui se tiendront toujours selon un système mixte, et de rabaisser le seuil pour ces élections de 5 % à 3 %. De plus, les autorités sont convenues d'abandonner la mise en place du système controversé du «bonus» pour les élections proportionnelles. Cela étant, ces dispositions de «compromis» n'ayant pas été introduites en première lecture des amendements, elles n'ont pas pu être

³ Il convient de noter que les gouvernements géorgiens successifs soutiennent depuis longtemps qu'une chambre haute du parlement ne pourra être mise en place qu'une fois les régions dissidentes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud revenues sous le contrôle intégral des autorités géorgiennes.

intégrées dans le paquet des réformes constitutionnelles adopté le 26 septembre 2017. La majorité au pouvoir avait suggéré que le Président apposerait son veto aux articles correspondants des amendements constitutionnels adoptés le 26 septembre, ce qui aurait permis de les modifier sans attendre. Mais le 9 octobre 2017, le Président a apposé son veto à l'ensemble des amendements, invoquant des motifs beaucoup plus étendus, ses propositions de modification contenant des éléments qui étaient inacceptables pour la majorité au pouvoir. Le 13 octobre 2017, le parlement est passé outre au veto présidentiel. Une nouvelle procédure d'amendements a ensuite été lancée afin d'intégrer les concessions susmentionnées proposées par la majorité au pouvoir.

15. Selon la proposition de la commission constitutionnelle, l'élection indirecte du Président ne sera mise en place qu'après l'élection présidentielle de 2018, lors de laquelle le Président sera encore élu au suffrage direct. Dans son avis sur les amendements constitutionnels, tels qu'adoptés par le parlement, la Commission de Venise a réitéré son évaluation positive des amendements, qu'elle considère comme une amélioration de l'ordre constitutionnel du pays. Parallèlement, elle estime que le report du système d'élection proportionnelle à 2024 est très regrettable et qu'il constitue un obstacle majeur à la recherche d'un consensus sur la nouvelle Constitution entre les différentes forces politiques géorgiennes.

16. Nous regrettons vivement la décision prise par la majorité au pouvoir de surseoir à l'introduction du système électoral pleinement proportionnel, qui est un élément clé de la réforme constitutionnelle et une mesure primordiale pour que s'instaure dans le pays un environnement politique pluraliste durable. Nous déplorons aussi le manque manifeste de volonté politique tant de la majorité au pouvoir que de l'opposition à s'écarter de leur position d'origine et à parvenir à un accord de compromis qui aurait permis de dégager un consensus aussi large que possible sur les nouveaux accords constitutionnels, lesquels constituent selon nous – et nous rejoignons en cela la position de la Commission de Venise – une amélioration considérable par rapport à la situation précédente.

17. Le 14 décembre 2017, le parlement a adopté en première lecture les amendements de «compromis» ainsi qu'une série d'autres amendements élaborés en concertation avec la Commission de Venise pour prendre en compte les problèmes soulevés dans son avis. Cela étant, lors des discussions en première lecture, un certain nombre de nouveaux amendements qui n'avaient pas été examinés avec la Commission de Venise ont été introduits. Si certains n'étaient pas litigieux, un amendement élaboré par le ministère de la Justice a déclenché la polémique, car il visait, en fait, à limiter le droit constitutionnel à la liberté d'information. Cet amendement a été vivement critiqué par la société civile et par plusieurs membres de la majorité au pouvoir. L'amendement en question a été considérablement atténué en seconde lecture, mais la polémique ne s'est pas totalement éteinte. Ces amendements constitutionnels supplémentaires ont ensuite été adoptés en dernière lecture le 15 décembre 2017, y compris l'amendement atténué sur la liberté de l'information. L'opposition a, une fois encore, boycotté le vote sur ces amendements.

18. Nous saluons les concessions qui ont été faites dans les amendements de compromis, qui peuvent contribuer à la mise en place d'un environnement politique plus pluraliste après les élections de 2020, en l'absence d'élections entièrement proportionnelles. Nous saluons également l'adoption rapide des amendements prenant en compte les recommandations de la Commission de Venise, mais nous regrettons l'introduction d'amendements controversés qui n'avaient pas été examinés avec la Commission et que l'on pourrait facilement interpréter comme une tentative de la majorité au pouvoir d'introduire des amendements qui n'auraient pas fait l'unanimité au sein de la commission constitutionnelle ou qui seraient contraires aux normes européennes. Nous envisageons de proposer à la commission de suivi de solliciter l'avis de la Commission de Venise sur ces amendements supplémentaires.

19. Comme le mentionne la Commission de Venise, étant donné que l'environnement politique est dominé par un parti qui dispose d'une majorité constitutionnelle – même s'il a été élu démocratiquement –, il est important qu'il existe un système de pouvoirs et contre-pouvoirs. Nous avons donc demandé aux autorités de continuer à rechercher des mécanismes qui seraient à même de renforcer l'équilibre des pouvoirs. Ce point est tout particulièrement important au regard des services de sécurité et de renseignement. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que les services de sécurité ont pris beaucoup d'importance dans la gouvernance du pays et qu'ils sont de plus en plus souvent consultés en amont sur les politiques et les nominations. Si cela peut se comprendre dans une certaine mesure, compte tenu de la situation géopolitique du pays, un mécanisme puissant de contrepoids doit être instauré pour permettre un contrôle civil des services de sécurité, notamment par les partis d'opposition. Au cours de notre visite, la possibilité d'une fusion des services de sécurité et de renseignement en un service unique a été évoquée par la majorité au pouvoir, et nous avons exprimé l'inquiétude que suscitait chez nous une telle perspective. Nous avons été informés qu'à la suite de notre visite, les autorités avaient décidé d'abandonner cette idée, ce dont nous nous félicitons.

20. Il est important, surtout lorsqu'une majorité au pouvoir détient une majorité constitutionnelle, que les droits de l'opposition soient respectés et qu'elle soit consultée sur la gouvernance du pays. Pour autant, il importe que l'opposition respecte le mandat donné par les citoyens à la majorité et qu'elle ne se contente pas de critiquer systématiquement les politiques décidées par le gouvernement. Au cours de notre visite, plusieurs interlocuteurs nous ont indiqué que les ministres du gouvernement, y compris le Premier Ministre, se sont souvent dérobés à leurs obligations de comparaître devant des commissions parlementaires, en particulier lorsque leur présence était demandée par des membres de l'opposition. Sans entrer dans le fond de ces demandes, nous souhaitons insister sur le fait qu'il est essentiel au bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire, où le Parlement exerce un contrôle complet sur le gouvernement et peut le tenir responsable, que le parlement soit pleinement informé et dûment consulté par les membres du gouvernement, y compris le Premier Ministre. Des consultations internes de parti au sein de la majorité au pouvoir ne sauraient remplacer cette façon de procéder. A la fin de notre visite, nous avons donc invité les autorités à veiller à ce que les droits de l'opposition soient respectés et si possible renforcés.

21. Dans le contexte des réformes en cours, il importe de noter que, le 10 novembre 2017, l'Union européenne a adopté son deuxième Rapport de mise en œuvre relatif à l'association sur la Géorgie⁴, dans lequel elle conclut que la Géorgie tient ses engagements sur le plan des réformes. L'Union se félicite de la consolidation des institutions démocratiques et de l'adoption d'un cadre juridique très complet en matière de droits de l'homme et de lutte contre la discrimination.

III. Droits de l'homme et médias

22. S'agissant du litige relatif à la propriété de Rustavi 2, le gouvernement respecte la suspension de la décision de la Cour suprême dans l'affaire Rustavi 2 ordonnée par la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 39, et les parties attendent maintenant de nouvelles décisions de la Cour. De ce fait, la polémique autour du litige s'est quelque peu calmée dans l'esprit du public. Actuellement, les débats concernant le paysage médiatique sont dominés par les événements récents concernant le radiodiffuseur public géorgien. Plusieurs interlocuteurs de la société civile notent avec préoccupation que, selon eux, des postes d'encadrement clés ainsi que des postes de journaliste sont offerts à des personnes qu'ils considèrent comme étant proches de l'ex-Premier Ministre Ivanishvili et de sa famille. Selon eux, ces nominations ont eu pour effet d'adoucir considérablement les propos du radiodiffuseur public sur le gouvernement et son action.

23. Au cours de notre visite, nous nous sommes entretenus avec le directeur du radiodiffuseur public géorgien ainsi qu'avec des membres du conseil de direction et de la commission de vérification des comptes. Le directeur de la chaîne a noté que les services et les programmes proposés accusaient un grand retard par rapport aux normes internationales et que des réformes étaient donc nécessaires, ce qui n'était pas toujours bien perçu par les parties intéressées. A cet égard, il a souligné qu'il était le seul nouveau membre du conseil de direction, tous les autres membres ayant été nommés avant lui. Il a souligné que, de son point de vue, une indépendance financière effective du radiodiffuseur était nécessaire pour garantir son indépendance et la qualité de ses programmes, ce qui n'est pas le cas actuellement. Le radiodiffuseur reçoit, conformément à la loi, un budget égal à 0,15 % du PIB géorgien pour financer ses opérations, mais en pratique, il ne lui est pas loisible de choisir la façon d'utiliser ce budget et il est limité par des règles de passation de marchés et par des décisions du gouvernement. Le radiodiffuseur public a proposé plusieurs amendements à la loi sur la radiodiffusion publique dans le but de remédier à cette situation; ces amendements sont en cours d'examen au parlement.

24. La Géorgie est un pays exemplaire dans la région pour ce qui concerne le respect de la liberté d'expression et c'est un refuge pour les personnes d'autres pays qui craignent d'être poursuivies en raison de leurs convictions et de leurs opinions. Aussi, l'affaire du journaliste azerbaïdjanais Afgan Mukhtarli, qui a été kidnappé en Géorgie puis amené en Azerbaïdjan pour être jugé à Bakou, a suscité un intérêt considérable en Géorgie et à l'extérieur du pays, en particulier en raison d'allégations selon lesquelles des agents de la sécurité géorgienne auraient participé au kidnapping (ou auraient fermé les yeux sur cet enlèvement). Le kidnapping et les allégations de collusion de douaniers et d'agents de la sécurité géorgiens ont tout d'abord fait l'objet d'une enquête policière, qui a ensuite été reprise par le bureau du Procureur général conformément aux dispositions juridiques qui interdisent à la police d'instruire une affaire lorsque des soupçons pèsent sur elle. Au cours de notre visite, nous nous sommes entretenus avec le Procureur général adjoint responsable de cette enquête. Au moment de notre visite, l'enquête était toujours en cours, mais nous avons appris que deux responsables de haut niveau du service de sécurité de l'Etat et du service des douanes du ministère de l'Intérieur avaient déjà été démis de leurs fonctions. Nous avons vivement encouragé les autorités à poursuivre les investigations dans la plus grande transparence.

⁴ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_georgia.pdf

25. Dans ce contexte, nous sommes préoccupés par des informations fournies par des représentants de la société civile selon lesquelles des personnes qui seraient liées aux autorités azerbaïdjanaises auraient harcelé des résidents azerbaïdjanais et des demandeurs d'asile en Géorgie. Ces signalements de harcèlement devraient faire l'objet d'une enquête approfondie et efficace et il conviendrait de mettre fin immédiatement à tout fait de harcèlement à l'encontre de citoyens azerbaïdjanais résidant en Géorgie, quels que soient les auteurs et les victimes. De tels actes ne sauraient rester impunis. Tout aussi inquiétantes sont les informations selon lesquelles les autorités géorgiennes auraient refusé de prolonger les permis de séjour de demandeurs d'asile azerbaïdjanais pour des raisons peu claires voire discutables, ou d'autres informations selon lesquelles des militants azerbaïdjanais connus se seraient vus refuser l'entrée en Géorgie.

26. Dans ce contexte, nous avons également examiné le cas de Mustafa Emre Çabuk, dont l'extradition est demandée par le Gouvernement turc en raison de liens supposés avec le mouvement Gülen. Au moment de notre visite, le tribunal de la Ville de Tbilissi a émis une décision par laquelle il confirmait une décision du ministère des Personnes des territoires occupés déplacées à l'intérieur du pays, du Logement et des Réfugiés de Géorgie de ne pas accorder le statut de réfugié à M. Çabuk. S'agissant de la possibilité pour M. Çabuk de bénéficier d'un procès équitable en Turquie, nous avons insisté auprès des autorités sur le fait que toute décision concernant les demandes d'asile et d'extradition doit être pleinement conforme au droit humanitaire et aux normes de protection des droits de l'homme, notamment à la Convention européenne des droits de l'homme. Nous avons appris que souvent, et c'est le cas de M. Çabuk, les personnes qui demandent l'asile ou qui font l'objet d'une demande d'extradition sont placées en détention provisoire, bien qu'il y ait peu de risque qu'elles se soustraient à la justice ou qu'elles commettent tout autre acte justifiant leur placement en détention provisoire en vertu des normes européennes. Nous avons instamment demandé au bureau du Procureur général de garantir que la détention provisoire ne soit appliquée que dans des circonstances exceptionnelles. Dans une réponse écrite reçue après notre retour, le bureau du Procureur général souligne que, selon lui, toutes les demandes de détention provisoire dans les affaires de demande d'asile et d'extradition sont pleinement conformes au droit international et aux normes internationales, y compris à la Convention, et qu'elles n'interviennent que lorsqu'il existe un risque élevé de soustraction à la justice, ce qui a été considéré comme étant le cas pour M. Çabuk.

27. Au moment de notre visite, le mandat du Défenseur public en poste (Ombudsman), M. Ucha Nuashvili, expirait le 7 décembre. En vertu de la Constitution révisée, de façon à garantir l'indépendance de cette institution, le mandat du Défenseur public n'est pas renouvelable. Récemment, des responsables du gouvernement et des responsables politiques de la majorité au pouvoir ont sévèrement critiqué le Défenseur public en personne ainsi que son bureau, après la publication de rapports par ce dernier qui étaient critiques à l'égard des politiques et des actions du gouvernement. S'il est normal que les autorités désapprouvent de temps à autre les rapports de l'Ombudsman, nous déplorons que certaines des critiques émises visaient la crédibilité de l'institution elle-même, ce qui est préjudiciable à son bon fonctionnement et à son action.

28. Compte tenu des critiques croissantes émises par les autorités à l'encontre de M. Nanuashvili, certains de nos interlocuteurs ont exprimé la crainte que la majorité au pouvoir tenterait de nommer un nouveau Défenseur public moins indépendant et moins critique, dans son action, à l'égard des autorités. En vertu de la législation, chaque groupe parlementaire peut proposer un et un seul candidat au poste de Défenseur public. La communauté des ONG géorgiennes a proposé aux différents groupes une liste conjointe de quatre candidats. Le 27 novembre 2017, le groupe Rêve géorgien a décidé de nommer l'une de ces quatre personnes, M^{me} Nino Lomjaria⁵, au poste de Défenseur public. Le 30 novembre, le Parlement géorgien a nommé M^{me} Lomjaria Défenseur public. Sa nomination a été saluée par le Président géorgien et par la communauté des ONG. Pour notre part, nous avons salué, dans une déclaration, le processus inclusif et ouvert qui a mené à sa nomination et qui contribuera à maintenir le niveau élevé de confiance de la population dans cette importante institution.

29. Le 28 novembre 2018, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son arrêt dans l'affaire Merabishvili⁶ c. Géorgie⁷. La Grande Chambre a confirmé l'arrêt de la Cour du 14 juin 2016, qui concluait à la violation de l'article 5 § 3 (droit d'un détenu à être jugé dans un délai raisonnable ou à être libéré en attente de son procès) s'agissant de la détention provisoire continue du requérant à partir du

⁵ M^{me} Lomjaria a été directrice de la Société internationale pour des élections équitables et pour la démocratie ainsi que contrôleur général adjoint.

⁶ M. Merabishvili est un proche allié de M. Saakashvili. Il a été ministre de l'Intérieur et Premier Ministre lorsque la majorité au pouvoir était détenue par le MNU. Après les élections de 2012, il est devenu secrétaire général du MNU, alors passé dans l'opposition.

⁷ Requête n° 72508/13.

25 septembre 2013, ainsi qu'à la violation de l'article 18 (limitation de l'usage des restrictions aux droits), la Cour considérant qu'il était établi que le motif de la détention provisoire de M. Merabishvili avait évolué, passant d'une enquête concernant des infractions fondées sur un soupçon raisonnable à l'obtention d'informations sur le décès de l'ex-Premier Ministre Zurab Zhvania et les comptes bancaires de M. Saakashvili. Il convient de noter que cet appel et cet arrêt concernaient l'arrestation de M. Merabishvili et son placement en détention provisoire et non son procès ou sa condamnation, qui font l'objet d'un appel distinct de M. Merabishvili près la Cour européenne des droits de l'homme.

30. Lors de notre table ronde avec les organisations de la société civile sur l'environnement des droits de l'homme en Géorgie, des représentants de la communauté LGBTI nous ont informés que, malheureusement, les crimes de haine contre les personnes LGTBI étaient en augmentation. Malheureusement, de tels cas n'étaient souvent pas enregistrés par la police comme crimes de haine et ne faisaient pas l'objet d'une enquête appropriée. En outre, un certain nombre d'obstacles juridiques empêchent encore les personnes LGTBI de vivre, y compris en ce qui concerne l'obtention de documents officiels pour les personnes transgenres après une opération de changement de sexe.

IV. Système judiciaire

31. La nouvelle Constitution contient un certain nombre de dispositions qui visent à renforcer l'indépendance de la justice dans le pays. Les membres de la Cour suprême sont toujours élus par le parlement, mais sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et non plus sur proposition du Président géorgien. Le président du CSM n'est plus d'office le président de la Cour suprême; il est désormais élu par le CSM, qui le choisit parmi ses juges. Les membres non-juges du CSM sont élus à la majorité qualifiée des 3/5 du nombre total des députés.

32. En dépit des trois vagues de réformes judiciaires, qui ont contribué considérablement à l'instauration d'un système judiciaire indépendant et efficace, ce dont il convient de se féliciter, la confiance du public dans la justice reste faible et plusieurs d'obstacles s'opposent encore à l'instauration d'une justice véritablement indépendante. D'après différents acteurs politiques, y compris de l'opposition, ainsi que d'organisations de la société civile, l'administration de la justice est encore dominée par un certain nombre de juges et de groupes de juges influents, qui en dessinent les contours et qui exercent sur les autres juges un certain pouvoir. A la dépendance extérieure s'est substituée une dépendance interne, qu'il serait nécessaire de régler. A cela s'ajoutent les règles ambiguës qui régissent la nomination des présidents des tribunaux, auxquels la loi accorde des pouvoirs considérables, ainsi que le manque de clarté des règles qui s'appliquent aux nominations, au transfert des juges d'un tribunal à l'autre⁸ et à l'engagement de poursuites disciplinaires par le CSM.

V. Les régions géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie

33. Au cours de notre séjour en Géorgie, nous nous sommes rendus sur la ligne de démarcation administrative qui sépare la région séparatiste d'Ossétie du Sud du reste de la Géorgie. La visite était organisée par la Mission d'observation de l'Union européenne (EUMM), qui est chargée d'observer l'accord de cessez-le-feu des deux côtés de la ligne de démarcation avec l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie. Nous regrettons profondément et condamnons le fait que la Fédération de Russie et les autorités *de facto* de Soukhoumi et de Tskhinvali continuent à refuser d'accorder à l'EUMM un accès aux zones qui sont sous leur contrôle *de facto*.

34. Nous avons visité la ligne de démarcation administrative au niveau de la région de Mtskheta, qui borde le district d'Alkhagori, lequel est situé dans la zone placée sous le contrôle des autorités *de facto* de Tskhinvali. Le district d'Alkhagori, bien que dépendant administrativement de l'oblast d'Ossétie du Sud, était avant la guerre, et est toujours habité en majorité par des Géorgiens de souche. Il a été occupé par les troupes russes dès la signature du cessez-le-feu, en violation flagrante de ce dernier. Du fait de son éloignement de Tskhinvali et de sa population majoritairement géorgienne de souche, la traversée de la ligne de démarcation administrative au niveau de ce district est moins limitée que dans le reste de l'Ossétie du Sud, bien que la frontiérisation croissante complique de plus en plus les passages. Au cours de notre visite, nous avons pu constater de nos yeux cette frontiérisation croissante, qui semble avant tout destinée à compliquer les contacts et les voyages de part et d'autre de la ligne et à en allonger la durée.

35. Au cours de notre entretien avec le ministre d'Etat à la Réconciliation et à l'Egalité civique, celle-ci a souligné que la situation des communautés géorgiennes de souche en Ossétie du Sud et en Abkhazie était

⁸ Le transfert de juges aurait été utilisé, tant sous l'administration précédente que sous l'administration actuelle, pour punir ou récompenser des juges.

de plus en plus difficile sur le plan social et des droits de l'homme. En Abkhazie, l'enseignement en langue géorgienne disparaît à une vitesse alarmante: 11 écoles seulement sur les 58 que compte la région habitée par des Géorgiens de souche continuent de dispenser un enseignement en géorgien, avec le soutien des autorités géorgiennes. La ministre a également fait part des problèmes découlant du fait que les Géorgiens de souche qui refusent de détenir un «passeport» abkhaze ou à qui l'on refuse de délivrer un tel document sont privés des droits d'héritage et ne peuvent vendre leur bien qu'à des «citoyens» abkhazes. Malheureusement, les mécanismes en faveur du dialogue et des contacts personnels entre les deux côtés de la ligne de démarcation administrative avec l'Abkhazie sont progressivement démantelés par les autorités *de facto* de Soukhoumi.

36. A l'occasion de notre visite, nous avons réaffirmé la position de l'Assemblée en faveur de l'intégrité territoriale de la Géorgie et de l'inviolabilité de ses frontières et nous avons condamné la poursuite de la frontiérisation et l'annexion latente des régions dissidentes par la Fédération de Russie. Nous avons l'intention de faire une visite d'information dans les régions séparatistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud dans le cadre de la formule convenue par la commission lors d'une visite dans un proche avenir.

VI. Remarques complémentaires et conclusions

37. Comme nous l'avons mentionné après notre dernière visite, 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 remarquable 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.

Annexe 1 – Programme de la visite d'information à Tbilissi (20-22 novembre 2017)**Lundi 20 novembre 2017**

- 12:00 Briefing du Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi (*)
- 13:30 Table ronde avec des ONG/experts sur la réforme constitutionnelle (*)
- 14:30 Table ronde avec des ONG/experts sur les médias (*)
- 15:30 Table ronde avec des ONG/experts sur les droits de l'homme, y compris sur les affaires de Mukhtarli et de Çabuk (*)
- 16:30 Table ronde avec des ONG/experts sur l'indépendance judiciaire (*)
- 17:30 Table ronde avec des représentants de l'opposition extraparlamentaire (*)
- 20:00 Dîner avec des membres de la communauté diplomatique offert par l'Ambassadeur de Roumanie en Géorgie (*)

Mardi 21 novembre 2017

- 09:00 Rencontre avec Mme Tamar CHUGOSHVILI, première Vice-Présidente du Parlement, Présidente de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
- 10:00 Rencontre avec Mme Ketevan TSIKHELASHVILI, ministre d'État géorgien chargée de la réconciliation et de l'égalité civique
- 11:00 Rencontre avec des membres de la faction « Géorgie européenne »
- 11:35 Rencontre avec des membres de la faction « Mouvement national »
- 12:10 Rencontre avec des membres de la faction « Rêve géorgien »
- 13:00 Rencontre avec Mme Tea TSULUKIANI, ministre de la Justice de la Géorgie
- 14:00 Déjeuner de travail avec des membres de la commission des questions juridiques du Parlement géorgien
- 15:00 Rencontre avec le Président et des membres du Conseil supérieur de la Justice de la Géorgie
- 17:00 Rencontre avec S.E. Giorgi MARGVELASHVILI, Président de la Géorgie
- 18:00 Rencontre avec Mme Nino JAVAKHADZE, Vice-ministre des Affaires intérieures de la Géorgie
- 20:00 Dîner offert par Mme T Sophio KILADZE, Présidente de la commission des droits de l'homme et de l'intégration civile du Parlement géorgien et des membres de la commission

Mercredi 22 novembre 2017

- 09:00-09:45 Rencontre avec M. Ucha NANUASHVILI, Défenseur public de la Géorgie
- 10:50-11:20 Rencontre avec M. Vasil MAGLAPERIDZE, Directeur général de l'Organisme géorgien de radiodiffusion publique
- 12:00-13:30 Déjeuner offert par Mme Tamar CHUGOSHVILI, première Vice-Présidente du Parlement, Présidente de la délégation géorgienne auprès de l'APCE et des membres de la délégation
- 14:00 Briefing et visite de la ligne de démarcation administrative (ABL) organisés par la mission d'observation de l'Union européenne (EUMM)
- 19:00 Rencontre avec M. Mikheil JANELIDZE, ministre des Affaires étrangères

20:30 Rencontre avec M. Giorgi GOGADZE, Procureur général adjoint

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

Annexe 2 – Déclaration des corapporteurs publiée le 28 novembre 2017

Géorgie : appel à des mesures de renfort du système de freins et contrepoids, notamment dans les services de sécurité

Les corapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) pour le suivi de la Géorgie, Kerstin Lundgren (Suède, ADLE) et Titus Corlăţean (Roumanie, SOC), ont salué l'amélioration du cadre constitutionnel de la Géorgie, à la suite de l'adoption des modifications de la Constitution. Dans le même temps, ils ont regretté que l'instauration d'un système électoral proportionnel, qu'ils jugent indispensable pour garantir le pluralisme de l'environnement démocratique de la Géorgie, ait été reportée à une date postérieure aux prochaines élections législatives. À cet égard, les corapporteurs ont appelé le parlement géorgien à envisager d'adopter des mesures complémentaires, destinées à améliorer le système de freins et contrepoids, et à renforcer encore le rôle de l'opposition dans la gouvernance du pays.

« Dans le cadre du nécessaire renforcement du système de freins et contrepoids, nous demandons expressément aux autorités de veiller à ce que le parlement exerce une supervision et un contrôle adéquats sur les services de sécurité nationale. Cela est particulièrement important, dans la mesure où les services de sécurité semblent contribuer toujours davantage à la gouvernance du pays, comme le montre le projet de fusion entre le service de renseignement étranger de la Géorgie et le service de sécurité d'État », ont souligné les corapporteurs.

Les corapporteurs se sont une nouvelle fois déclarés préoccupés par l'enlèvement du journaliste Afgan Mukhtarli. Ils ont été informés que le parquet général enquêtait sur cet enlèvement ; compte tenu de la destitution de deux hauts responsables des services de sécurité d'État et de contrôle des frontières, qui relèvent du ministère de l'Intérieur, les corapporteurs ont exhorté le procureur général à continuer à enquêter sur cet enlèvement de manière totalement transparente. Dans le contexte de l'enlèvement de M. Mukhtarli, les corapporteurs ont pris note avec inquiétude d'informations selon lesquelles d'autres demandeurs d'asile et résidents azerbaïdjanais se trouvant en Géorgie seraient harcelés par des personnes qui auraient des liens avec les autorités azerbaïdjanaises. « Jusqu'à présent, la Géorgie avait, à juste titre, la réputation d'être un lieu sûr pour les ressortissants d'autres pays qui craignaient d'être persécutés pour leurs opinions et leurs convictions. Les autorités devraient donc faire toute la lumière sur ces allégations et agir avec rapidité et détermination pour mettre fin à tout harcèlement de ressortissants azerbaïdjanais en Géorgie, quels que soient les victimes et les auteurs », ont déclaré les corapporteurs.

Les corapporteurs ont noté que le tribunal de Tbilissi avait confirmé la décision, prise par le ministère géorgien des Personnes déplacées originaires de territoires occupés, du Logement et des Réfugiés, de ne pas accorder le statut de réfugié à Mustafa Emre Çabuk, dont l'extradition est demandée par le Gouvernement turc pour ses liens supposés avec le mouvement güleniste. Les corapporteurs ont rappelé que toute décision concernant une demande d'asile ou une éventuelle extradition doit se fonder uniquement sur le droit humanitaire et des droits de l'homme, notamment la Convention européenne des droits de l'homme, dont les exigences doivent être pleinement respectées. À cet égard, ils ont émis des réserves sur la pratique consistant à placer des demandeurs d'asile et des réfugiés en détention provisoire pendant l'examen de leur dossier et invité les autorités à veiller à ce que de telles mesures ne soient prises que dans des cas exceptionnels.

Lors de leur entretien avec le défenseur des droits, les corapporteurs ont réaffirmé leur soutien à cette institution importante. La procédure d'élection d'un nouveau défenseur ayant été lancée, ils ont appelé à garantir le caractère ouvert et inclusif de la procédure et exhorté toutes les forces politiques du pays à tenter de se mettre d'accord sur un candidat consensuel qui aurait la confiance de la population géorgienne et serait capable de maintenir l'indépendance et la qualité des travaux de cette institution.

Au cours de leur mission, les corapporteurs se sont rendus, avec l'EUMM, sur la ligne de démarcation administrative entre la Géorgie et la région séparatiste d'Ossétie du Sud. À cette occasion, ils ont souhaité réitérer leur attachement à l'intégrité territoriale de la Géorgie et à l'inviolabilité de ses frontières : « Nous sommes préoccupés par la transformation progressive de la ligne de démarcation en une véritable frontière. Ce processus attise artificiellement les tensions et sépare les populations au lieu de les réunir. C'est inacceptable. » Dans ce contexte, les corapporteurs ont salué l'action menée par l'EUMM pour désamorcer les tensions et lui ont apporté leur soutien.

Lors de leur visite, les corapporteurs ont rencontré, entre autres, le Président de la République, les ministres de la Justice et des Affaires étrangères, le ministre d'État chargé de la réconciliation et de l'égalité civique et le vice-ministre de l'Intérieur, le Défenseur des droits, la direction du radiodiffuseur de service public, des

représentants de groupes politiques du parlement et de commissions parlementaires, ainsi que des représentants de la communauté diplomatique et de la société civile.

Les corapporteurs envisagent de retourner en Géorgie au cours du premier semestre de 2018.