



DECLASSIFIE'

AS/Mon (2018) 23 REV

12 décembre 2018

fmondoc23 REV_2018

or. anglais.

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Le respect des obligations et engagements de la Géorgie

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Tbilissi (6 au 8 novembre 2018)

Corapporteurs : Mme Kerstin LUNDGREN (Suède, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe) et M. Titus CORLĂȚEAN (Roumanie, Groupe des socialistes, démocrates et verts)

Ce document est diffusé sur le site web extranet de l'APCE (accès réservé aux membres de l'APCE) : <http://assembly.coe.int/extranet>. L'Unité des TI de l'APCE (it.unit@coe.int) reste à votre disposition pour toute assistance technique.

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 12 décembre 2018.

1. Introduction

1. L'un des objectifs principaux de cette visite était d'examiner dans son ensemble l'étape actuelle de la procédure de suivi relative à la Géorgie, ainsi que les perspectives d'évolution dans un avenir proche. À cet égard, nous avons cherché à identifier, en consultation avec les parties prenantes et les partenaires, les réformes qu'il reste à mettre en œuvre dans un certain nombre de domaines², ainsi que les initiatives législatives et les politiques qui doivent, au minimum, être mises en place pour permettre au pays de passer à l'étape suivante de la procédure de suivi. Par ailleurs, nous avons pris connaissance des développements politiques récents, notamment ceux concernant l'environnement politique à la suite du premier tour des élections présidentielles.

2. Nous avons effectué notre visite après le premier tour des élections présidentielles qui s'est déroulé le 28 octobre 2018. Aucun des candidats n'ayant obtenu plus de 50 % des voix requises pour être élu au premier tour, un second tour de scrutin a été annoncé. La date de sa tenue a été officiellement fixée, après notre visite, au 28 novembre 2018. Par conséquent, le contexte politique était dominé par l'impact des résultats du premier tour. Il est cependant important de souligner que notre visite n'était en rien liée aux élections et que le processus électoral proprement dit a été à peine abordé. Afin de limiter au maximum les risques d'instrumentalisation du processus électoral, nous avons décidé de ne pas faire de déclaration à la fin de notre visite, comme le voudrait habituellement notre pratique.

3. Au cours de cette visite, nous avons rencontré, entre autres, le Premier ministre, le président du Parlement, le ministre des Affaires étrangères, la ministre de la Justice, le procureur général, le président de la Cour constitutionnelle, la vice-ministre des Affaires intérieures, le président et des membres du Conseil supérieur de la magistrature, le vice-président de la Cour suprême de la Géorgie, le chef de la commission des communications nationales géorgiennes, la présidence de la commission des questions juridiques du Parlement de la Géorgie, la présidente et des 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. Le programme de notre visite figure à l'annexe de la présente note.

4. Nous tenons à remercier le Parlement géorgien pour l'organisation de notre 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.

2. Développements politiques récents et environnement politique

5. Le climat politique en Géorgie reste tendu et polarisé. Ces tensions et cette polarisation se sont encore accentuées dans le contexte des élections présidentielles, en particulier après le premier tour, lorsqu'il est apparu clairement que la position politique dominante de la majorité au pouvoir était mise à rude épreuve par l'opposition.

6. En mai 2018, la Géorgie a été frappée par une série de manifestations massives après l'incapacité du tribunal de Tbilissi à condamner trois jeunes pour le meurtre en réunion d'un autre adolescent au cours d'une bagarre de rue qui s'est produite dans la ville en novembre 2017. Cette absence de condamnation serait le fruit d'une ingérence délibérée d'un membre du Parquet général qui a cherché à couvrir un membre de sa famille impliqué dans l'incident. La démission du procureur général n'a pas mis fin aux protestations de masse, et une manifestation permanente a été mise en place devant le Parlement. Cette tournure des événements a mis en exergue le peu de confiance que le public continue d'accorder au pouvoir judiciaire et au ministère public³, mais semble également témoigner d'une insatisfaction croissante de la population à l'égard du gouvernement et du parti au pouvoir.

7. Après le premier tour des élections, l'environnement politique s'est considérablement durci. L'un des deux candidats au second tour, M. Grigol Vashadze, est considéré comme proche de l'ancien Président Michael Saakashvili qui a ouvertement appuyé sa candidature. L'ex-Président Saakashvili étant, pour la majorité au pouvoir, frappé d'anathème, la possibilité que M. Vashadze remporte le second tour a considérablement durci le climat de la campagne, comme en témoignent les nombreux et regrettables

² Au cours de cette visite, nous nous sommes attachés plus particulièrement au système judiciaire, au contrôle parlementaire ainsi qu'aux engagements dont doit encore s'acquitter le pays concernant la signature et la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Les progrès réalisés en ce qui concerne le rapatriement de la population meskhète déportée ont été examinés lors de notre précédente visite et n'ont été que brièvement évoqués.

³ NDI, sondages d'opinion publique en Géorgie, mars et juin 2018 (<https://www.ndi.org/georgia-polls>).

incidents violents intervenus après le premier tour et la multiplication des propos agressifs, parfois virulents, tenus notamment par de hauts responsables.

8. Malheureusement, les relations entre la société civile et les autorités se sont rapidement et considérablement dégradées au cours des derniers mois. Cette tendance est préoccupante, compte tenu notamment du rôle important joué de longue date par la société civile en Géorgie. Plusieurs ONG ont refusé de participer à la Task force inter-agences pour des élections car elle était dirigée par le ministre de la Justice, qui s'est montré ouvertement et durement critique à leur égard. Nous regrettons de constater que la rhétorique de certains représentants gouvernementaux, dont celle du président du Parlement, aient tenu des propos si durs qu'ils dépassaient les limites d'une critique acceptable et ont contribué à une aggravation rapide du climat électoral. De leur côté, les autorités ont accusé les ONG de perdre leur impartialité et d'adopter une politique partisane. À plusieurs reprises, la Défenseure publique s'est déclarée préoccupée par cette détérioration de la situation et a demandé aux autorités de ne pas discréditer les responsables des ONG et de respecter leur indépendance.

9. Après le premier tour des élections, un certain nombre d'incidents isolés et violents, ou prétendument liés aux élections, ont été signalés. Malheureusement, les informations faisant état d'incidents violents isolés semblent être devenues monnaie courante dans le contexte des élections, ce qui est un sujet de grave préoccupation. Lors de nos réunions avec les autorités compétentes, nous avons donc souligné que toutes les allégations de violences liées aux élections ou motivées par des considérations politiques devaient faire l'objet d'enquêtes rapides et transparentes, de même que tous les cas présumés de fraude électorale ou de violation de la législation relative au financement des campagnes et des partis politiques. Il ne peut y avoir aucune perception d'impunité ou d'inégalité de traitement devant la loi pour de tels actes. Nous nous félicitons de l'assurance donnée par les autorités, y compris par le Vice-Ministre de l'intérieur et par le Procureur général, que ces allégations feront l'objet d'une enquête approfondie et, si les auteurs sont retrouvés, de poursuites conformément à la loi.

10. Une analyse exhaustive des élections et de ses résultats irait au-delà du cadre de la présente note d'information. Cependant, les rapports établis par les observateurs électoraux corroborent plusieurs des préoccupations déjà exprimées par l'Assemblée concernant les déficiences du cadre juridique relatif au financement des partis politiques et des campagnes. Les organisations de la société civile nous ont fait part d'inquiétudes similaires lors de notre visite à Tbilissi. À cet égard, il convient de noter que dans l'addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Géorgie dans le cadre du troisième Cycle d'évaluation consacré, entre autres, à la transparence du financement des partis politiques « *Le GRECO conclut qu'aucun progrès tangible n'a été accompli par la Géorgie depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité en ce qui concerne la mise en œuvre des sept recommandations en instance concernant la transparence du financement des partis politiques* »⁴. Nous invitons instamment les autorités à donner suite rapidement aux recommandations en suspens formulées par le GRECO dans le cadre du troisième Cycle d'évaluation et à remédier aux préoccupations exprimées dans les rapports d'observation des élections. La confusion entre les intérêts de l'État et des partis en matière de gouvernance du pays est un autre problème sur lequel les autorités et les forces politiques doivent se pencher. Il s'agit d'une question récurrente dans la politique géorgienne, indépendamment de la personne au pouvoir, et il ne faudrait pas qu'elle devienne une caractéristique systémique de l'environnement politique géorgien.

3. Election présidentielle

11. L'élection présidentielle a eu lieu le 28 octobre 2018. Alors que, suite aux changements constitutionnels, les pouvoirs du Président ont été considérablement réduits et sont pour la plupart cérémoniels. L'élection présidentielle a été considérée par l'opposition comme une possibilité de contester la domination de la majorité au pouvoir sur l'environnement politique.

12. Les principaux partis d'opposition, le Mouvement national uni (MNU) et Géorgie européenne – Mouvement pour la liberté n'ont pas présenté de candidat commun. Géorgie européenne a désigné l'ancien président du Parlement (également ex-candidat à la présidentielle de 2013) David Bakradze, tandis que le MNU a nommé l'ancien ministre des Affaires étrangères Grigol Vashadze. Vingt-cinq candidats au total ont concouru au premier tour des élections, quoique dans les faits, la course à la présidence s'est jouée entre les trois principaux candidats à savoir : Mme Zurabishvili, M. Bakradze et M. Vashadze. Lors du scrutin tenu le 28 octobre, Mme Salome Zurabishvili (qui s'est présentée en tant que candidate indépendante bien que soutenue par Rêve géorgien) a recueilli 38,66 % des voix, Grigol Vashadze, présenté par le MNU, en obtenant 37,7 %. M. David Bakradze, le candidat de Géorgie européenne – Mouvement pour la liberté, a pour sa part recueilli 10,97 % des suffrages. Les autres candidats n'ont pas réussi à rallier un soutien significatif lors de

⁴ GrecoRC3(2016)12 § 40-44.

ces élections. Aucun des candidats en lice n'ayant obtenu plus de 50 % des voix requises pour être élu Président au premier tour, un second tour de scrutin a été annoncé. Après avoir reconnu sa défaite, M. Bakradze a appelé ses électeurs à soutenir M. Vashadze au second tour.

13. Les constatations et conclusions préliminaires publiées à l'issue du premier tour par la Mission internationale d'observation électorale (MIOE) – à laquelle a participé l'Assemblée – ont conclu que le premier tour de l'élection présidentielle avait été pluraliste et administré avec professionnalisme, les électeurs ayant eu véritablement le choix entre des candidats qui ont pu faire campagne librement. Cependant, la MIOE s'est déclarée préoccupée par le fait que tous les candidats n'avaient pas joué à armes égales en raison notamment des lacunes de la réglementation sur le financement des campagnes qui ont favorisé un déséquilibre important des dons et des dépenses de campagne dont a essentiellement bénéficié Mme Zurabishvili. Malheureusement, une utilisation abusive des ressources administratives a également été constatée lors de ces élections, ce qui a aussi contribué à des conditions inéquitables.

14. Suite à notre visite, le second tour des élections présidentielles aurait lieu le mercredi 28 novembre 2018. Cette date, quelque peu controversée vu que la plupart des élections se tiennent le dimanche en Géorgie, a été officiellement annoncée par la CEC le 14 novembre 2018. Par conséquent, il n'entre pas dans le cadre de la présente note de commenter en détail le déroulement de ce scrutin, qui a été remporté par Mme Zurabishvili avec 59,5 % des voix contre 40,5 % pour M. Vashadze. Le taux de participation s'est élevé à 56,2 %, soit une augmentation de 9 % par rapport au premier tour qui témoigne de l'ampleur de la mobilisation électorale.

15. D'après la MIOE qui a observé le second tour des élections présidentielles⁵, et dont faisait partie une délégation de l'Assemblée, les élections ont été compétitives et les candidats ont pu faire campagne librement, bien qu'un des camps ait toutefois bénéficié d'un avantage indu. Le caractère négatif de la campagne menée par les deux parties a nui au processus. La campagne a été marquée par des propos agressifs et une certaine polarisation, notamment dans les médias. Malheureusement, la période préélectorale a également été caractérisée par une utilisation accrue des ressources administratives et des incidents violents isolés. Selon les observateurs, le jour du scrutin s'est déroulé dans l'ordre, mais le « pistage » des électeurs à l'extérieur des bureaux de vote a soulevé des interrogations quant à d'éventuelles manœuvres d'intimidation et de contrôle possibles des électeurs.

16. Il s'agissait de la dernière élection présidentielle au suffrage universel direct de la Géorgie. Les amendements constitutionnels adoptés en 2017, qui entreront en vigueur après l'investiture du nouveau Président, réduisent considérablement les pouvoirs de ce dernier dont le rôle est devenu en grande partie honorifique⁶. Par conséquent, une fois que les nouvelles dispositions constitutionnelles seront appliquées, le Président sera élu par les trois cents membres d'un collège d'électeurs composé des députés et de représentants des collectivités locales et régionales.

4. Environnement médiatique

17. L'environnement médiatique en Géorgie reflète le climat politique et s'avère extrêmement politisé. Deux radiodiffuseurs privés dominent le marché des médias : Imedi TV, qui est proche du dirigeant du parti Rêve géorgien, M. Ivanashvili, et Rustavi 2 qui est étroitement lié à l'ancien Président Saakashvili. Toutes les autres chaînes privées enregistrent une part de marché beaucoup plus faible, mais reflètent également les intérêts économiques et les préférences politiques de leurs propriétaires. Outre la politisation, voire même l'instrumentalisation des médias à des fins politiques, les représentants des médias et les experts que nous avons rencontrés lors de notre visite ont également souligné le caractère trop restreint du marché publicitaire en Géorgie vu le nombre de médias privés existant. De ce fait, les intérêts et les contraintes des entreprises sont parfois présentés à tort comme des questions relevant de la liberté des médias.

18. Pendant les élections, l'environnement médiatique reflétait le contexte politique et était fortement polarisé. Imedi et Rustavi 2 ont apporté un soutien inconditionnel et partial aux candidats appuyés par leurs propriétaires, à savoir Mme Zurabishvili pour Imedi et M. Vashadze pour Rustavi 2⁷. La plupart des autres

⁵ Mission internationale d'observation électorale, Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires, Second tour des élections présidentielles en Géorgie.

⁶ 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.

⁷ Certains interlocuteurs sont d'avis que la domination de l'environnement médiatique par ces deux candidats aurait pu contribuer aux résultats relativement faibles de M. Bakradze.

médias privés ont de même affiché un parti pris en faveur de l'un ou l'autre candidat, en fonction des préférences politiques de leurs propriétaires.

19. Au cours du premier tour des élections, le radiodiffuseur public géorgien a généralement respecté les exigences légales en termes d'impartialité. Cependant, la surveillance des médias assurée par la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH à l'approche du second tour a révélé qu'il avait clairement favorisé le candidat soutenu par la majorité au pouvoir, au détriment du candidat du MNU et en violation des obligations juridiques qui lui incombent en matière d'indépendance éditoriale et d'impartialité⁸. Cette situation est préoccupante et soulève des questions quant à la véritable indépendance du radiodiffuseur public qu'il convient de renforcer.

20. Le rôle de l'autorité de régulation des médias, la Commission nationale géorgienne des communications (GNCC) qui est chargée de superviser les médias pendant la campagne électorale, a suscité des controverses et a été jugé tendancieux. La neutralité de cette autorité est un préalable essentiel à une société véritablement démocratique. Nous encourageons le Parlement géorgien à réfléchir à l'adoption éventuelle de nouvelles mesures pour accroître davantage l'indépendance de la GNCC.

21. Lors de notre réunion avec la GNCC, nous avons appris qu'en vertu des dispositions légales, en dehors de la période électorale, la réglementation des contenus, s'agissant notamment des propos haineux, s'effectue dans le cadre de mécanismes d'autorégulation individuels mis en place par chaque radiodiffuseur. La loi électorale confère à la GNCC le contrôle des contenus et reportages relatifs aux élections pendant la durée de la campagne électorale officielle. Selon l'autorité de régulation, le fait qu'en dehors de la période électorale, le contrôle et la surveillance des contenus dépendent de la volonté de chaque radiodiffuseur de s'autoréguler de sa propre initiative n'est pas satisfaisant. Elle est d'avis que cette tâche devrait être confiée à un organe de régulation externe comme elle ou au système judiciaire. Nous avons d'ailleurs été informés des recommandations faites en ce sens par la GNCC au Parlement géorgien. Nous convenons du fait qu'une certaine forme de contrôle et de régulation des contenus peut s'avérer nécessaire, en ce qui concerne en particulier les discours de haine et les questions liées à la sécurité nationale. Il s'agit toutefois d'un sujet extrêmement sensible compte tenu de l'environnement médiatique fortement politisé et du sentiment de favoritisme de la part de l'autorité de régulation, et nous encourageons vivement les autorités à faire appel à l'expertise du Conseil de l'Europe lors de l'élaboration de toute législation sur la régulation du contenu des médias.

22. Le litige concernant la propriété de la chaîne de télévision Rustavi 2, dont nous avons rendu compte dans une note d'information précédente, est toujours en instance devant la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg. L'exécution de l'arrêt rendu par la Cour suprême géorgienne dans cette affaire demeure suspendue, comme l'a ordonné la Cour de Strasbourg en vertu de l'article 39⁹ de son règlement, et les autorités géorgiennes respectent pleinement cette décision.

5. Le système judiciaire

23. Le renforcement de l'indépendance du système judiciaire et une administration de la justice impartiale et efficace sont au cœur de l'attention portée dans le cadre de la procédure de suivi à l'égard de la Géorgie et constituent une priorité pour les autorités. Trois vagues de réforme de la justice ont été mises en œuvre par les autorités et une quatrième est en cours d'élaboration et d'exécution. Les trois premières ont été coordonnées par le ministère de la Justice, tandis que la quatrième est dirigée par le Parlement. Par ailleurs, plusieurs des amendements constitutionnels adoptés en 2017 avaient pour principal objectif le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire. En vertu de ces amendements, le procureur général deviendra une institution totalement indépendante de l'exécutif. Un Conseil supérieur des procureurs (CSP), semblable au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), nommera le procureur général. Cependant, étant donné la structure hiérarchique inhérente à un ministère public, nous avons appris que le CSP n'aura pas beaucoup de pouvoirs ou fonctions supplémentaires, contrairement au CSM qui dispose de pouvoirs étendus pour ce qui est de nommer ou transférer des juges et de prononcer des sanctions disciplinaires à leur égard.

24. Nous avons examiné en détail les réformes judiciaires avec des représentants de la société civile et des experts. Les trois vagues de réforme judiciaire ont permis de réaliser des progrès louables en matière

⁸ Mission internationale d'observation électorale, Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires, Second tour des élections présidentielles en Géorgie.

⁹ 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.

d'indépendance de la justice, mais des lacunes subsistent. Si dans les « affaires normales », l'appareil judiciaire donne généralement le sentiment d'agir en toute indépendance, il n'en va pas de même des affaires politiquement sensibles ou très médiatisées dans lesquelles il semble continuer de servir le pouvoir en place.

25. Le Conseil supérieur de la magistrature est un organe autonome du système judiciaire dont les membres sont en majorité des juges élus par leurs pairs. Selon plusieurs de nos interlocuteurs, le fonctionnement du CSM constitue l'un des principaux obstacles à l'indépendance réelle du système judiciaire et à une administration impartiale de la justice. Le Conseil supérieur de la magistrature fonctionne en effet comme un organe corporatif dont un petit nombre de juges clés sont en mesure d'en contrôler ou d'en influencer le travail, ainsi que celui du système de justice dans son ensemble. Au lieu d'être extérieures, la dépendance et les ingérences sont désormais internes. Cette situation semble être principalement imputable aux méthodes de travail du CSM, qui dispose de larges pouvoirs discrétionnaires s'agissant de nommer, transférer et sanctionner les juges. Le manque de transparence de son processus décisionnel et l'absence de critères juridiques clairs pour guider ses décisions dans le cadre des nominations et des procédures disciplinaires ont été cités comme étant les principales causes des déficiences de son fonctionnement.

26. Pour ce qui est des questions soulevées concernant le fonctionnement du CSM et des enseignements à en tirer pour celui du CSP, la commission de suivi a demandé, le 17 septembre 2018, un avis de la Commission de Venise sur les dispositions légales applicables au Conseil supérieur de la magistrature et au Conseil des procureurs. Au cours de notre visite, nous avons rencontré les experts de la Commission de Venise chargés d'élaborer cet avis qui devrait être adopté par cette dernière lors de sa réunion plénière de décembre 2018. Nous avons l'intention de présenter une analyse plus approfondie de l'état actuel du processus de réforme de la justice et des difficultés auxquelles il est encore confronté, après l'adoption de l'avis de la Commission de Venise. Cependant, nous souhaitons dès à présent souligner certains points clés qui ont été mis en évidence par nos partenaires lors de nos entretiens.

27. L'École supérieure de la magistrature (ESM), qui est la seule institution universitaire du pays dédiée à la formation des juges, est un élément clé qu'il convient de réformer. À l'heure actuelle, l'ESM est sous le contrôle intégral du CSM : celui-ci limite le nombre de places disponibles¹⁰ et contrôle également le processus de sélection des candidats à l'École. Selon certains de nos interlocuteurs, le CSM dispose ainsi d'un pouvoir et d'une influence considérables sur les nouveaux juges. Sans vouloir nous prononcer sur le bien-fondé de ces allégations, il va sans dire pour nous que l'ESM devrait être entièrement indépendante du CSM et revoir à la hausse le nombre de places de formation de manière à augmenter le nombre de candidats disponibles pour chaque poste vacant dans la magistrature. Par ailleurs, nous avons appris que les personnes inscrites à l'ESM ne sont pas autorisées à occuper un emploi pendant leur stage au CSM alors qu'elles ne perçoivent qu'une modeste allocation ne leur permettant pas d'assurer leur subsistance, ce qui limite fortement les candidats¹¹ désireux et en mesure de suivre une formation à l'ESM. Il convient de remédier à cette situation.

28. Tous les interlocuteurs ont souligné que le manque de transparence du processus décisionnel au sein du CSM était un sujet de préoccupation, car il entrave la surveillance et la responsabilisation de l'appareil judiciaire. Cela s'explique en grande partie par le fait que les décisions du CSM ne sont pas tenues de fournir un raisonnement détaillé, ce qui entrave la supervision publique et empêche les appels contre ses décisions. Lors de notre rencontre avec eux, le CSM nous a dit qu'il avait reconnu l'absence de raisonnement détaillé comme une lacune potentielle et qu'il étudierait les moyens d'introduire cette exigence dans son processus décisionnel.

29. Outre les vastes pouvoirs discrétionnaires du Conseil supérieur de la magistrature en matière de sélection, de mutation et de révocation des juges, le CSM nomme également les présidents des tribunaux, qui disposent de pouvoirs considérables dans l'administration de ces instances. Le projet de loi initial sur le CSM préparé par le ministère de la Justice proposait que les présidents des tribunaux soient élus parmi et par leurs pairs dans chaque tribunal, mais cette proposition a malheureusement été rejetée par le Parlement. Nous recommandons au Parlement de revenir sur cette décision.

30. Dans le cadre du processus de réforme de la justice, un système d'attribution aléatoire des affaires, entièrement automatisé, a été mis en place afin de réduire les possibilités de confier les affaires à des juges « favorables ». Le fonctionnement du système est globalement jugé satisfaisant pour les affaires normales, mais certains interlocuteurs prétendent que le système peut être, et est dans les faits, contourné lorsqu'il s'agit d'affaires politiquement sensibles. C'est d'autant plus vrai que les tribunaux à même de statuer sur de telles affaires disposent de nombreux juges spécialisés, de sorte que le nombre de juges disponibles pour le

¹⁰ Le nombre de places serait le même que le nombre de postes vacants au sein du système judiciaire.

¹¹ Il convient de rappeler que les candidats potentiels au CSM doivent justifier de plusieurs années d'expérience pratique en tant que juriste avant de pouvoir postuler.

processus d'attribution aléatoire est relativement faible. Le CSM a fermement rejeté ces allégations, affirmant catégoriquement lors de nos réunions que cela était impossible dans le cadre du système actuel. Dans le même temps, nos interlocuteurs ont constaté de leur côté que le système actuel n'est pas suffisamment en mesure de prendre en compte la complexité des différentes affaires et la charge de travail induite au moment de les confier à des juges, ni l'absence de certains magistrats pour raisons légitimes comme les congés et les maladies.

31. Le fonctionnement du ministère public demeure problématique en Géorgie. Dans ce contexte, les interlocuteurs de la société civile ont indiqué que l'instrumentalisation du ministère public à des fins politiques n'a pas pris fin sous les nouvelles autorités. L'an passé, le ministère public a été au cœur des manifestations qui ont ébranlé le pays en mai et juin après l'incapacité du tribunal de Tbilissi à condamner trois jeunes pour le meurtre en réunion d'un autre adolescent au cours d'une bagarre de rue qui s'est produite dans la ville en novembre 2017. Cette absence de condamnation serait le fruit d'une ingérence délibérée d'un membre du Parquet général qui a cherché à couvrir un membre de sa famille impliqué dans l'incident. L'acquittement a suscité des protestations massives, qui ont conduit le procureur général à démissionner par la suite. Cependant cette démission n'a pas mis fin aux manifestations qui se sont poursuivies devant le Parlement, témoignant ainsi du faible niveau de confiance de la population envers le ministère public. Ces mouvements ont pris une tournure de plus en plus politique lorsque des responsables de l'opposition se sont ralliés aux manifestants. Le membre du Parquet à l'origine du scandale et qui avait quitté ses fonctions peu après le meurtre, a été arrêté ultérieurement pour défaut de signalement d'une infraction et subordination de témoin.

32. M. Mirza Subeliani, cet agent du ministère public qui a été arrêté, est au cœur dudit scandale des écoutes téléphoniques où des conversations enregistrées clandestinement révéleraient que M. Subeliani était un « arrangeur de situations délicates » travaillant pour le compte du parti au pouvoir dans les affaires sensibles et très médiatisées ; son procès à venir ainsi que sa condamnation auraient fait l'objet d'un accord passé avec le ministre de l'Intérieur. Les déclarations auraient été faites à l'occasion d'une conversation qu'il a eue avec un député de Rêve géorgien. Comme indiqué ci-avant, ces allégations sont catégoriquement démenties et décriées par la majorité au pouvoir, qui prétend que les enregistrements ont été fabriqués de toutes pièces.

33. Nous nous félicitons vivement des réformes et des initiatives législatives adoptées, mais nous tenons également à souligner que l'efficacité de cette législation - et par conséquent d'un système judiciaire véritablement indépendant et impartial - dépendra également de sa mise en œuvre rapide et cohérente et, dans certains cas, des changements d'attitude et de comportement de toutes les parties concernées.

6. Contrôle parlementaire

34. Le renforcement du contrôle parlementaire et le rôle de l'opposition dans ces processus ont été considérés comme une question essentielle et une priorité affichée pour les autorités à la suite de la modification de la Constitution en faveur d'un système entièrement parlementaire. La question du contrôle parlementaire a donc été choisie comme thème du séminaire conjoint entre la commission de suivi et le Parlement géorgien, organisé dans le cadre de la réunion de la commission à Tbilissi, les 17 et 18 septembre 2018.

35. Le règlement du Parlement est perçu comme le principal mécanisme de renforcement du contrôle parlementaire et du rôle de l'opposition dans ces processus. À cet effet, un nouveau règlement a été élaboré par les dirigeants parlementaires, en consultation et en coopération avec tous les groupes représentés au Parlement. Les partis d'opposition ont déclaré que, sur un plan général, le nouveau règlement apporte selon eux des améliorations par rapport à l'actuel, tout en précisant qu'il est souvent bafoué par la majorité au pouvoir. Le fait que l'actuelle coalition au pouvoir dispose d'une majorité des 2/3 au Parlement, qui n'incite guère à coopérer avec l'opposition, ne ferait qu'aggraver cette situation. Dans ce contexte, nous tenons à insister sur l'importance d'une mise en œuvre intégrale, impartiale et de bonne foi du nouveau règlement. Un contrôle parlementaire adéquat et la participation de l'opposition à ce processus ne peuvent pas être imposés uniquement au moyen du règlement car ils requièrent également un changement d'attitude et de comportement des deux côtés.

36. Conformément aux amendements constitutionnels, le nouveau règlement a simplifié les procédures d'introduction d'un vote de défiance à l'égard du gouvernement. Il a par ailleurs abaissé à 50 le nombre de députés nécessaires à la création d'une commission d'enquête et prévu que la moitié au moins de ses membres doivent représenter l'opposition. Selon les dispositions législatives, ces commissions spéciales d'enquête disposent des pleins pouvoirs d'assignation et tous les ministères et organes de l'État sont tenus de coopérer avec elles et de leur communiquer l'ensemble des informations demandées (qui feraient uniquement l'objet de restrictions au nom de la sécurité intérieure).

37. Le nouveau règlement intérieur clarifie, entre autres choses, l'obligation pour le Premier ministre de rendre compte au Parlement au moins une fois par an ou lorsque le Parlement lui demande de faire rapport sur des parties spécifiques du programme gouvernemental. Par ailleurs, il nous a été dit que le règlement prévoit un nouveau mécanisme d'interpellation, ainsi que la possibilité pour chaque commission, faction ou groupe de 50 membres individuels, d'appeler un ministre ou un représentant du gouvernement à comparaître devant le Parlement aux fins d'être interrogé. En outre, des ministres et responsables gouvernementaux peuvent également être invités à se présenter devant une commission si la majorité de ses membres en font la demande. Lors de nos entretiens avec les groupes d'opposition, la plupart d'entre eux ont exprimé des doutes quant au fonctionnement dans la pratique de ces nouvelles règles concernant l'interpellation et la convocation de membres du gouvernement. À cet égard, ils précisent que le droit pour un groupe au sein d'une commission de solliciter la présence d'un représentant du gouvernement dans le but de l'interroger lors d'une de ses réunions a été supprimé du projet de règlement. Durant notre séjour, nous avons encouragé la majorité au pouvoir à revoir cette décision. Nous nous félicitons que, lors de l'adoption du règlement intérieur au début du mois de décembre 2018, cette recommandation ait été reprise par le Parlement géorgien.

38. Un contrôle parlementaire adéquat des services de sécurité est d'une importance capitale mais constitue également un sujet sensible. Transparency International (TI) et le Centre de surveillance et d'enseignement des droits de la personne (Human Rights Education and Monitoring Center, EMC) ont publié en juin 2018 un rapport sur la réforme des services de sécurité et nous avons appris que l'Association des jeunes juristes de Géorgie (GYLA) est en train d'élaborer un rapport sur le thème de la surveillance des services de sécurité, qui sera publié à une date ultérieure. Le nouveau règlement renforce le rôle du groupe de confiance du Parlement chargé de superviser les services de sécurité et leurs opérations. Des représentants des ONG susmentionnées ont fait observer qu'aucun rôle n'était prévu pour des experts ou groupes d'experts extérieurs, comme c'est le cas dans plusieurs pays européens, alors qu'ils seraient en mesure de fournir une expertise qui n'est pas nécessairement disponible au sein du Parlement et du groupe de confiance. Au cours de notre visite, nous n'avons pu aborder cette question que de manière superficielle et nous avons l'intention de revenir sur ce point à l'occasion d'une prochaine visite.

39. Sur un plan général, les efforts déployés par le Parlement pour accroître le contrôle parlementaire sont louables et constituent des progrès notables. Cependant, nous tenons à souligner à cet égard qu'un contrôle parlementaire fort suppose un parlement fort, qui à son tour a besoin de partis politiques solides et divers. Tout en précisant expressément ne pas vouloir rouvrir les discussions quant au calendrier d'introduction d'un système électoral entièrement proportionnel, nous recommandons que d'ici là, le Parlement examine les moyens de renforcer sa nature pluraliste et le fonctionnement des partis politiques.

40. Dans le cadre d'une démarche susceptible d'intensifier le contrôle parlementaire de l'exécutif, nous avons été informés du rapatriement du Parlement de Koutaïssi, où il tient actuellement ses sessions plénières, à Tbilissi (où est établi le gouvernement).

7. Observations diverses

41. Le rapatriement de la population meskhète déportée est l'un des engagements pris par la Géorgie au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe qu'il reste à honorer et sur lequel nous nous étions penchés en détail lors de notre visite de mars 2017¹². Un cadre juridique complet a été mis en place à cet effet, et complété par une stratégie globale de rapatriement permettant de faciliter celui-ci dans la pratique. Quelque 6 000 demandes concernant au total près de 9 000 personnes ont été enregistrées. Cependant à ce jour, seul un nombre infime de Meskhètes ont concrètement été rapatriés.

42. Les autorités géorgiennes estiment avoir, dans l'ensemble, respecté leur engagement souscrit à cet égard au moment de leur adhésion. Malgré le nombre de demandes approuvées, le petit nombre de rapatriés montre que le rapatriement effectif est un processus complexe 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. Nous souscrivons à cette position et par conséquent, si nous pouvions avoir explicitement la confirmation que les autorités géorgiennes procéderont à une évaluation complète du cadre et de la stratégie de rapatriement et des résultats obtenus,

¹² Voir AS/Mon (2017) 16 pour un aperçu de nos conclusions à cette époque.

en cernant les obstacles imprévus qui entravent la réussite du processus, nous pourrions alors considérer cet engagement comme satisfait.

43. La signature et la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires constituent un autre engagement non encore satisfait par la Géorgie depuis son adhésion au Conseil de l'Europe. Malheureusement pour l'heure, la Géorgie n'a ni ratifié, ni signé cet instrument. Cet état de fait est quelque peu étonnant, dans la mesure où nous avons été informés que la législation géorgienne concernant l'utilisation et la protection des langues régionales et minoritaires satisfait amplement aux exigences de la Charte. Au même titre que les précédentes, les autorités actuelles évoquent des préoccupations d'ordre sécuritaire¹³ ainsi que l'opposition de certaines parties de la société, dont l'Église orthodoxe géorgienne, comme principales raisons pour ne pas signer et ratifier la Charte. D'après les discussions que nous avons tenues avec divers acteurs, il semble que l'opposition au sein de la société, ainsi que dans (certaines composantes de) la classe politique, soit fondée sur un manque de compréhension et des idées erronées concernant la Charte. Comme nous l'avons mentionné précédemment à diverses reprises, nous recommandons aux autorités de mettre en place une stratégie de sensibilisation, avec la participation des différentes parties prenantes, de manière à dissiper les malentendus et à favoriser la compréhension de la Charte et de ses exigences. Par principe, nous sommes opposés à toute renégociation des engagements et obligations contractés lors de l'adhésion au Conseil de l'Europe qui pourrait créer un dangereux précédent. Par ailleurs, nous tenons à souligner que tous les engagements ont été souscrits volontairement et de son plein gré par l'État signataire. L'ensemble des États ayant pris des engagements similaires ont signé la Charte avant de passer à l'étape suivante de la procédure de suivi et tous, à l'exception de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'ont ratifiée. Par conséquent, nous recommandons vivement aux autorités géorgiennes de signer la Charte sans plus tarder et de se donner ensuite suffisamment de temps pour organiser, en coopération avec les services compétents du Conseil de l'Europe, une stratégie de sensibilisation appropriée en vue de la ratification ultérieure de l'instrument par le Parlement géorgien. Les principaux partis d'opposition nous ont fait savoir qu'ils soutiendraient la majorité au pouvoir dans l'éventualité d'une telle décision.

44. Au cours de notre visite, nous avons une nouvelle fois été confrontés à la « frontiérisation » quotidienne de la ligne de démarcation administrative et à l'annexion progressive des régions séparatistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie par la Fédération de Russie, et nous condamnons fermement ces agissements.

¹³ Elles avancent que le débat politique relatif à la ratification de la Charte pourrait perturber les relations délicates avec, et entre, les communautés religieuses, qui pourraient être instrumentalisées par certaines puissances étrangères.

Annexe

Programme de la visite d'information à Tbilissi (6-8 novembre 2018)

Corapporteurs: Mme Kerstin LUNDGREN, Suède, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe
M. Titus CORLĂȚEAN, Roumanie, Groupe des socialistes, démocrates et verts
Secrétariat: M. Bas KLEIN, Adjoint au Chef du Secrétariat, commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Objectifs principaux de la visite:

- Développements politiques récents et élection présidentielle
- Indépendance judiciaire et réforme de la justice
- Contrôle parlementaire (y compris sur les services de sécurité)
- Environnement politique (incluant l'environnement médiatique)
- Engagements en cours
- Perspectives de progrès dans la procédure de suivi

Mardi 6 novembre 2018

- 12:00 Briefing du Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Tbilissi (*) (déjeuner de travail)
- 13:30 Table ronde avec des ONG/experts sur l'indépendance de la justice, l'administration de la justice et réformes judiciaires (*)
- Association des jeunes juristes géorgiens (GYLA)
 - TI Géorgie
 - EMC
 - Article 42
 - Initiative démocratique géorgienne
- 15:30 Table ronde avec des ONG/experts sur le contrôle parlementaire, le rôle de l'opposition et l'environnement politique (*)
- Association des jeunes juristes géorgiens (GYLA)
 - TI Géorgie
 - ISFED
 - IDFI
- 17:00 Table ronde avec des experts des médias et des journalistes (*)
- Association des jeunes juristes géorgiens (GYLA)
 - TI Géorgie
 - Fondation sur le développement des médias (MDF)
 - Alliance des diffuseurs
 - Rustavi 2 TV
 - Imedi TV
 - Pirveli TV
- 20:00 Dîner informel avec des représentants de la Commission de Venise

Mercredi 7 novembre 2018

- 09:00-10:15 Rencontre avec des représentants de l'opposition extraparlamentaire (*)
- Mouvement du développement
 - Mouvement démocratique – Géorgie unie
- 10:30-11:30 Rencontre avec **Mme Tamar CHUGOSHVILI**, première vice-présidente du Parlement de la Géorgie, présidente de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
Participants:
Mme Lana CHKHARTISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
Mr Aleksandre RAMISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne de l'APCE
- 11:40-12:40 Rencontre avec **S.E Irakli KOBAKHIDZE**, président du Parlement de Géorgie et Chef de file du parlement géorgien chargé de la rédaction du nouveau Règlement intérieur
Participant:
Mme Tamar CHUGOSHVILI, première vice-présidente du Parlement de la Géorgie
- 13:00-14:15 Déjeuner offert par **Mme Nino GOGUADZE**, Membre de la commission des questions juridiques, Membre de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
Participants:
M. Aleksandre RAMISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
- 14:30-15:10 Rencontre avec **M. David ZALKALIANI**, ministre des Affaires étrangères de la Géorgie
Participant:
M. Aleksandre RAMISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
- 15:20-16:00 Rencontre avec des membres de la faction "Rêve géorgien"
Participants:
M. Zviad KVATCHANTIRADZE, faction "Rêve géorgien", Membre de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
Mme Tamar KHULORDAVA, faction "Rêve géorgien"
M. Dimitri TSKITISHVILI, Membre de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
- 16:10-16:50 Rencontre avec des membres de la faction "Géorgie européenne"
Participants:
M. Sergi KAPANADZE, vice-président du Parlement de la Géorgie
M. Giorgi BOKERIA, faction "Géorgie européenne"
- 17:00-17:40 Rencontre avec des membres de la faction "Mouvement national"
Participant:
M. Roman GOTSIRIDZE, président de la faction "Mouvement national"
- 17:50-18:30 Rencontre avec des membres de la faction "Alliance des patriotes"
Participants:
M. Giorgi LOMIA, président de la faction "Alliance des Patriotes"
Mme Irma INASHVILI, Faction "Alliance des Patriotes"
M. Gela MIKADZE, Secrétaire de la faction, Membre de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
Mme Ada MARSHANIA, Faction "Alliance des Patriotes"
- 18:30 Départ pour le Conseil supérieur de la Justice
- 18:45-19:30 Rencontre avec des membres du Conseil supérieur de la Justice
Participant:
M. Aleksandre RAMISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE

Jeudi 8 novembre 2018

- 09:00-09:50 Rencontre avec des membres de la communauté diplomatique (*)
- 10:00-10:40 Rencontre avec **Mme Louisa VINTON**, Coordinatrice résidente des Nations Unies et Représentante résidente du PNUD en Géorgie
- 11:10-11:50 Rencontre avec **M. Shalva TADUMADZE**, Procureur général de la Géorgie
Participants:
Mme Lana CHKHARTISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
M. Aleksandre RAMISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
M. Nino BALAVADZE, MAE
- 12:00-12:40 Rencontre avec **M. Kakhi BEKAURI**, Chef de la commission des communications nationales géorgiennes
Participants:
Mme Lana CHKHARTISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
M. Aleksandre RAMISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
- 13:00-14:15 Déjeuner offert par **M. Zaza TAVADZE**, président de la Cour constitutionnelle de la Géorgie
- 14:30-15:10 Rencontre avec **M. Vasil ROINISHVILI**, vice-président de la Cour suprême de la Géorgie.
- 16:00-16:40 Rencontre avec **Mme Natia MEZVRISHVILI**, vice-ministre des Affaires intérieures de la Géorgie
Participants:
Mme Lana CHKHARTISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
M. Aleksandre RAMISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
Mme Nino BALAVADZE, MAE
- 17:30-18:10 Rencontre avec **Mr Mamuka Bakhtadze**, Premier ministre
- 18:30-19:10 Rencontre avec **Mme Tea TSULUKIANI**, ministre de la Justice de la Géorgie
Participants:
Mme Lana CHKHARTISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
M. Aleksandre RAMISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
Mme Ana DZOTSERNIDZE, MAE
- 19:30 Dîner offert par **Mme Tamar CHUGOSHVILI**, première vice-présidente du Parlement de la Géorgie, présidente de la délégation géorgienne auprès de l'APCE et des membres de la délégation
Participants:
M. Dimitri TSKITISHVILI, Membre de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
Mme Lana CHKHARTISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE
M. Aleksandre RAMISHVILI, Secrétaire de la délégation géorgienne auprès de l'APCE

Vendredi 9 novembre 2018

Tôt le matin: départ de la délégation

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