



Doc. ...

Version provisoire

## Respect des obligations et engagements de la Géorgie

### Rapport<sup>1</sup>

Corapporteurs: M. Titus CORLĂȚEAN, Roumanie, Groupe des socialistes, démocrates et verts et M. Claude KERN, France, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

*Résumé*

---

<sup>1</sup> Renvoi en commission: [Résolution 1115 \(1997\)](#).

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. L'Assemblée salue les progrès continus et significatifs marqués par la Géorgie depuis l'adoption de la [Résolution 2015 \(2014\)](#) pour ce qui est de respecter ses obligations et engagements en tant que membre du Conseil de l'Europe. Elle se félicite tout particulièrement de la coopération cordiale et constructive de toutes les forces politiques géorgiennes avec la procédure de suivi de l'Assemblée. Dans le même temps, si des progrès substantiels ont été réalisés, un certain nombre de préoccupations et d'insuffisances restent à traiter pour que le pays respecte pleinement ses obligations et engagements souscrits lors de son adhésion.

2. Le climat politique extrêmement tendu et polarisé en Géorgie est un problème très préoccupant. Polarisé, mû par des stratégies politiques à somme nulle et par l'absence de compréhension et de compromis de la part de l'opposition comme de la majorité au pouvoir qui campent l'un et l'autre sur leurs positions et se retranchent derrière le rôle qui est le leur, ce climat politique empêche toute forme de coopération constructive entre elles, affecte la mise en œuvre de réformes cruciales et est un obstacle de taille à la consolidation démocratique de la Géorgie. A cet égard, l'Assemblée souligne qu'il appartient à toutes les forces politiques du pays, et non aux seules autorités ou à l'opposition, d'assurer une consolidation réelle de la démocratie. Elle invite donc instamment l'ensemble des forces politiques à placer le bien commun de la nation au-dessus de toute stratégie politique partisane étroite et à coopérer conjointement pour respecter pleinement ses obligations et engagements souscrits par la Géorgie lors de son adhésion. Ce dernier point est d'autant plus important qu'une bonne part des changements requis ne peuvent pas être introduits uniquement par voie législative mais passeront aussi par un changement d'approche et comportement.

3. L'Assemblée salue la réforme constitutionnelle mise en œuvre en Géorgie, qui a débouché sur un cadre constitutionnel nettement amélioré et qui donne une base solide pour le renforcement du processus démocratique et l'indépendance de la justice dans le pays. Cependant, elle regrette le manque de consensus et d'inclusion qui s'est révélé durant la rédaction des amendements constitutionnels, en particulier pour ce qui est de fixer le calendrier pour l'introduction d'un système électoral pleinement proportionnel, une question qui a continué de dominer et de plomber le climat politique dans le pays.

4. L'Assemblée répète qu'elle soutient fermement un système électoral pleinement proportionnel pour les élections législatives en Géorgie. Elle salue donc l'introduction d'un tel système à compter des élections législatives de 2024. Toutes les forces politiques devraient maintenant s'engager pleinement à le mettre en œuvre à compter des prochaines élections générales. L'Assemblée demande instamment à toutes les forces politiques de veiller à ce que les modifications requises de la Constitution et de la législation électorale pour mettre en œuvre ce système électoral soient apportées sur la base de larges consultations et d'un consensus entre tous les acteurs politiques.

5. Tout en estimant que les élections successives en Géorgie se sont en général déroulées conformément aux normes européennes en matière d'élections démocratiques, l'Assemblée regrette que les récentes élections aient été une source de tensions politiques et d'instabilité. La tenue d'élections étant un indicateur important de la consolidation démocratique d'une société, l'Assemblée se dit préoccupée par des dysfonctionnements récurrents du processus électoral. A cet égard, des signalements de l'utilisation abusive de ressources administratives, notamment de pressions exercées sur des employés de l'État, l'utilisation de modes de campagne négatifs et agressifs qui outrepassent parfois la limite des discours de haine, ainsi que des signalements d'incidents violents isolés durant les campagnes électorales sont particulièrement préoccupants. L'Assemblée appelle donc les autorités géorgiennes:

5.1. à faire toute la lumière et au besoin à engager des poursuites pour tout signalement de violence, de pression exercée sur des électeurs ainsi que d'autres violations des dispositions électorales, et, avec toutes les autres parties prenantes, à donner un signal clair qu'il n'y a, et n'y aura, aucune impunité pour des violations et malversations électorales;

5.2. à réviser le cadre législatif pour le financement des partis et des campagnes électorales conformément aux recommandations et aux normes du GRECO;

5.3. à continuer de renforcer, en étroite collaboration avec toutes les parties prenantes, l'indépendance, l'impartialité et la transparence de l'administration des élections. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne que l'administration des élections devrait non seulement agir en toute impartialité mais aussi être perçue comme indépendante et impartiale par toutes les parties prenantes;

---

<sup>2</sup> Projet de résolution adopté par la commission le 29 mars 2022.

5.4. à mettre en œuvre et à traiter toutes les recommandations formulées par la Commission de Venise dans ses avis sur la législation électorale, ainsi que celles formulées dans les rapports des missions internationales d'observation électorale de l'APCE et de l'OSCE/BIDDH à la suite des élections précédentes.

6. L'Assemblée se félicite de l'adoption consensuelle du nouveau règlement du parlement, qui est un instrument important pour renforcer le contrôle parlementaire qui a déjà fait preuve d'une dynamique positive. Toutefois, des efforts sont encore nécessaires pour continuer à renforcer ce dernier, en particulier pour ce qui est des services de sécurité et de leurs opérations. Dans le même temps, l'Assemblée souligne que le bon fonctionnement d'un système de contrôle parlementaire passe par l'existence d'un Parlement solide, qui a besoin pour ce faire de partis politiques forts et diversifiés, disposés à dialoguer et à coopérer les uns avec les autres dans le cadre institutionnel démocratique.

7. L'indépendance de l'appareil judiciaire et l'administration impartiale et efficiente de la justice retiennent depuis longtemps l'attention de l'Assemblée dans le cadre de la procédure de suivi en cours pour la Géorgie. L'Assemblée se félicite donc de la volonté politique clairement affichée actuellement de s'atteler à ces questions, et des vagues successives de réformes judiciaires mises en œuvre par les autorités géorgiennes. Malgré les progrès marqués et tangibles obtenus grâce à ces réformes, un certain nombre de préoccupations demeurent. L'Assemblée appelle donc les autorités géorgiennes à lancer une évaluation complète et indépendante des quatre premières vagues de réformes judiciaires afin d'identifier les réussites, ainsi que les lacunes persistantes, et à s'engager à donner suite aux conclusions et recommandations résultant de cette évaluation.

8. En dépit des améliorations dans le cadre juridique, le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature en Géorgie, ainsi que des allégations de dépendance et de contrôle internes sur l'appareil judiciaire, demeurent une question préoccupante pour l'Assemblée. Une nouvelle réforme profonde du Conseil supérieur de la magistrature est nécessaire pour faire en sorte qu'il soit amené à rendre des comptes et que ses processus décisionnels soient transparents. Ceci vaut tout particulièrement pour la nomination des juges et d'autres décisions touchant leur carrière. L'Assemblée regrette que la législature géorgienne n'ait pas mis en œuvre la recommandation de la Commission de Venise pour ce qui est de la nomination des Présidents des tribunaux, étant donné que la méthode actuelle prête potentiellement le flanc à des abus et permet au Conseil supérieur de la magistrature d'exercer sur les tribunaux une influence indue. L'Assemblée invite le parlement géorgien à adopter les amendements requis à la Loi sur les Tribunaux ordinaires de la Géorgie pour faire en sorte que les présidents des tribunaux de district et d'appel soient élus directement par et parmi les juges de chaque tribunal pour un mandat unique non renouvelable.

9. L'Assemblée déplore la controverse autour des récentes nominations des juges de la Cour suprême qui mettent en évidence les dysfonctionnements dans le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature. Malgré les améliorations résultant de la mise en œuvre, tardive, des recommandations pertinentes de la Commission de Venise, le processus de nomination reste à la merci d'une instrumentalisation politique et de l'arbitraire, qui font obstacle à une sélection totalement transparente et fondée sur le mérite. L'Assemblée regrette que les autorités géorgiennes aient décidé de poursuivre les nominations des juges de la Cour suprême sur la base d'un processus déficient, malgré les nombreux appels des parties prenantes, y compris de la communauté internationale, pour les faire changer d'avis.

10. Dans ce contexte, l'Assemblée demeure préoccupée par les signalements qui font état de l'instrumentalisation du système judiciaire à des fins (politiques) ultérieures, ainsi que par des tentatives de discréditer le système judiciaire pour les mêmes raisons. Elle rappelle que les motivations politiques, perçues ou réelles, n'ont pas leur place dans le système judiciaire d'un pays démocratique.

11. L'Assemblée se félicite des réformes adoptées – notamment des méthodes alternatives à la détention telles que la détention à domicile et la surveillance électronique – en vue de réduire significativement le recours excessif à la détention préventive en Géorgie. Cependant, le nombre de détenus en préventive reste très élevé. Les autorités géorgiennes devraient s'efforcer encore de réduire le recours à ce type de détention et le contrôle de son utilisation devrait être renforcé et amélioré. Dans ce contexte, l'Assemblée invite les autorités à exécuter rapidement l'arrêt de Grande chambre rendu dans [l'affaire Merabishvili c. Géorgie](#).

12. L'Assemblée se dit préoccupée par le cadre juridique régissant les détentions administratives en Géorgie. La Loi actuelle sur les infractions administratives, qui remonte à l'époque soviétique, est dépassée et plusieurs de ses dispositions ont été jugées contraires à la Constitution géorgienne. De ce fait, le cadre légal actuel permet un recours excessif à la détention administrative, ainsi que des amendes excessivement élevées, et prête le flanc à des abus. Une nouvelle Loi sur les infractions administratives devrait être adoptée

Doc. ...

dans les plus brefs délais. L'Assemblée se réjouit donc de l'intention clairement exprimée par les autorités géorgiennes de présenter un projet pour une nouvelle loi sur les infractions administratives dans un avenir très proche.

13. L'Assemblée se félicite de l'engagement de la Géorgie à lutter contre la corruption et encourage les autorités à poursuivre et au besoin intensifier leurs efforts, en particulier pour ce qui est de la corruption à haut niveau. L'Assemblée déplore qu'un nombre important de recommandations formulées par le GRECO lors de ses différents cycles d'évaluation ne soient toujours pas appliquées. Elle appelle les autorités géorgiennes à mettre en œuvre sans plus attendre les recommandations en suspens du GRECO.

14. La liberté d'expression et la liberté de la presse sont généralement bien respectées en Géorgie. L'Assemblée salue les progrès marqués pour renforcer le paysage médiatique, en particulier l'abaissement des barrières à l'entrée sur le marché des médias, qui constitue une condition importante pour la diversité du paysage médiatique. Dans le même temps, elle se dit préoccupée par la polarisation de ce dernier ainsi que par un certain nombre d'actions et de politiques des autorités qui pénalisent son pluralisme. L'Assemblée rappelle l'importance que revêt le pluralisme des médias pour le fonctionnement d'une société démocratique et encourage les autorités à analyser et peser les effets possibles sur la liberté de la presse et le pluralisme des médias de toutes politiques et actions touchant le paysage médiatique et les organes de presse du pays. Pour ce qui est des médias, l'Assemblée invite les autorités géorgiennes, entre autres:

14.1. à renforcer l'indépendance de la Commission nationale géorgienne des communications;

14.2. à renforcer l'indépendance et l'impartialité de la chaîne publique géorgienne de télédiffusion, en particulier durant les périodes d'élections;

14.3. à développer, en consultation avec les services pertinents du Conseil de l'Europe et la Commission de Venise, un cadre légal et réglementaire adéquat pour lutter contre le discours de haine dans les médias, notamment dans le contexte des campagnes électorales;

14.4. à réexaminer, sur la base des recommandations de la Commission de Venise, les modifications récentes de la loi sur les communications électroniques qui régissent la nomination d'un administrateur spécial au sein des entreprises de télécommunications par la Commission nationale géorgienne des communications.

15. L'Assemblée est préoccupée par l'intolérance et les actes de violence perpétrés à l'encontre de la communauté LGBTIQ+ en Géorgie, que les autorités ne traitent pas de manière satisfaisante. Les autorités géorgiennes devraient s'efforcer davantage de lutter contre l'intolérance et les crimes de haine et donner un signal clair qu'il ne peut y avoir d'impunité pour des actes aussi méprisables, notamment pour ceux qui incitent à commettre de tels actes.

16. L'Assemblée se réjouit de l'établissement au sein du ministère de l'Intérieur d'un service spécifiquement consacré aux droits de l'homme qui, entre autres, supervise et évalue les enquêtes sur des crimes de haine. Pour ce qui est des minorités religieuses, l'Assemblée note qu'il est nécessaire d'accroître de manière significative la confiance dans l'Agence publique pour les questions religieuses, ce dont les autorités devraient se préoccuper.

17. Le rapatriement de la population déportée des Meskhètes est un engagement que la Géorgie a souscrit lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. L'Assemblée se félicite que le cadre légal existant ait été complété par une stratégie globale de rapatriement en vue de faciliter en pratique le processus de rapatriement. L'Assemblée note qu'un certain nombre d'obstacles concrets perdurent, dont bon nombre ne relèvent pas de la compétence des autorités géorgiennes, qui empêchent *de facto* le rapatriement, ce qui explique que les personnes véritablement rapatriées soient encore peu nombreuses. Il est en conséquence important que les autorités géorgiennes se livrent à une évaluation complète du cadre et de la stratégie régissant le rapatriement, ainsi que des résultats obtenus, et identifient notamment toutes les barrières et obstacles imprévus empêchant le rapatriement de se faire convenablement. Si les autorités géorgiennes s'engagent formellement à réaliser cette évaluation, ainsi qu'à traiter les obstacles imprévus rencontrés dans ce processus qui relèvent de leur compétence, l'Assemblée pourrait considérer que cet engagement a été respecté.

18. L'Assemblée salue le rôle important que joue la Défenseure des droits dans la société géorgienne. Elle invite les autorités géorgiennes et tous les acteurs étatiques à continuer de soutenir la Défenseure des droits et son Bureau et de travailler avec elle de manière constructive, et déplore toute action visant à saper et bloquer les travaux de cette institution importante. À cet égard, l'Assemblée demande instamment à toutes les

forces politiques de veiller à ce que la personne qui succédera à l'actuelle Médiatrice, dont le mandat viendra à expiration prochainement, soit nommée de façon impartiale, sur la base du consensus et du soutien les plus larges possibles au sein de la société géorgienne, de la même manière qu'en 2017.

19. L'Assemblée regrette qu'à ce jour, la Géorgie n'ait pas signé et ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ([STE n° 148](#)), alors qu'elle s'y était explicitement engagée lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. L'Assemblée note que ceci est très vraisemblablement le résultat d'une incompréhension et d'idées fausses profondément ancrées au sujet de la Charte et de ce qu'elle implique. L'Assemblée invite donc les autorités géorgiennes à signer la Charte sans plus attendre puis à organiser, en coopération avec les services pertinents du Conseil de l'Europe, une stratégie de sensibilisation appropriée pour que la Charte soit ratifiée par le parlement géorgien.

20. L'Assemblée réitère son plein appui à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie au sein de ses frontières internationalement reconnues. Elle déplore et condamne l'occupation *de facto* et l'annexion progressive par la Fédération de Russie des régions géorgiennes de l'Abkhazie et de la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud. L'Assemblée prend note de la décision de la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Géorgie c. Russie(II) selon laquelle, à la suite de la phase active des hostilités dans la guerre de 2008 entre la Russie et la Géorgie, la Fédération de Russie avait exercé un contrôle effectif sur l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie. L'Assemblée se félicite de l'élaboration par les autorités géorgiennes d'une stratégie de réconciliation axée sur les populations et appelle à la pleine restauration de la liberté de circulation pour les civils entre ces deux régions et le reste de la Géorgie.

21. L'Assemblée décide de poursuivre sa procédure de suivi vis-à-vis de la Géorgie. Dans le même temps, l'Assemblée est convaincue que les recommandations contenues dans cette résolution et le rapport qui l'accompagne donnent une idée claire des progrès que la Géorgie doit réaliser avant l'ouverture d'un dialogue postsuivi. Elle souligne toutefois que ces progrès ne seront possibles que s'ils reposent sur l'engagement total et la volonté politique de toutes les forces politiques, tant de la majorité au pouvoir que de l'opposition, et s'il n'y a pas de retour en arrière ou de régression par rapport aux progrès accomplis à ce jour.

## B. Exposé des motifs par M. Titus Corlăţean et M. Claude Kern, corapporteurs

### 1. Introduction

1. La Géorgie est devenue membre du Conseil de l'Europe le 27 avril 1999, à la suite de l'adoption par l'Assemblée parlementaire d'un avis positif concernant sa demande d'adhésion ([Avis 209 \(1999\)](#)). Après la révolution des roses, qui a conduit au pouvoir le Président Saakachvili et son parti, le Mouvement national uni (MNU), l'Assemblée a considéré que le nouveau gouvernement ne pouvait être tenu responsable du non-respect par les précédentes autorités des obligations et engagements du pays dans les délais fixés lors de l'adhésion. En soutien au nouveau gouvernement et en reconnaissance de la tâche à laquelle il était confronté, l'Assemblée a adopté, dans la [Résolution 1415 \(2005\)](#), une série de délais révisés pour le respect des engagements contractés par la Géorgie auprès du Conseil de l'Europe.

2. Le présent rapport fait suite à plusieurs visites et discussions approfondies avec les autorités géorgiennes, les partis politiques, la société civile et d'autres parties prenantes. Sa présentation à l'Assemblée initialement prévue en avril 2020 a été retardée en raison de la pandémie de Covid-19 et des obstacles qui ont ainsi entravé le travail de l'Assemblée et de sa commission de suivi. Les élections législatives d'octobre 2020 et les élections locales d'octobre 2021 ont entraîné d'autres retards. Conformément à la procédure établie, aucun rapport de suivi n'est adopté ou examiné par la commission, ainsi que par l'Assemblée elle-même, pendant la période de campagne qui précède des élections nationales. Comme nous le verrons plus loin, les élections locales de 2021 se sont transformées en un plébiscite<sup>3</sup> national *de facto* sur la majorité au pouvoir. C'est pourquoi nous avons appliqué le même principe et attendu que ces élections aient eu lieu pour présenter notre rapport. Dès que la situation sanitaire l'a permis, nous nous sommes rendus en Géorgie du 1<sup>e</sup> au 3 juin 2021 et à nouveau du 8 au 10 décembre 2021 afin de finaliser ce rapport. Nous remercions les autorités géorgiennes, et en particulier les présidents successifs et les membres de la délégation géorgienne avec lesquels nous avons travaillé, pour leur coopération et leur souhait de nous recevoir et de s'entretenir avec nous, notamment dans des conditions de pandémie difficiles, qui, nous le pensons, reflètent bien la relation cordiale et constructive établie de longue date entre la Géorgie et la procédure de suivi parlementaire.

3. La Géorgie a accompli des progrès notables et constants dans le respect de ses obligations et engagements à l'égard du Conseil de l'Europe depuis le dernier rapport de suivi la concernant<sup>4</sup>. Dans le même temps, comme nous l'exposerons dans le présent rapport, un certain nombre de problèmes et de sujets de préoccupation, dont certains sont graves, doivent encore être traités. C'est pourquoi, pour que le pays puisse atteindre la nouvelle étape du processus de suivi, il convient de reconnaître les progrès réalisés, mais aussi d'attirer l'attention sur les engagements non honorés et les problèmes non réglés. Deux points doivent toutefois être soulignés dans ce contexte. Pour commencer, une telle évolution ne pourra intervenir qu'à condition qu'il n'y ait aucun recul par rapport aux progrès enregistrés et, deuxièmement, tout avancée dans la procédure de suivi nécessite l'engagement total et la volonté politique nécessaire de la part à la fois des autorités au pouvoir et de l'opposition. Il appartient à toutes les forces politiques du pays, et non aux seules autorités ou à l'opposition, d'assurer une consolidation réelle de la démocratie. Nous rappelons également à nouveau à l'ensemble des forces politiques qu'il importe de placer le bien commun de la nation au-dessus de toute stratégie politique partisane étroite. À cet égard, nous tenons à souligner que jusqu'à présent, les autorités géorgiennes, quelle que soit la majorité au pouvoir ou l'opposition, ont toujours fait montre de leur souhait et d'une volonté politique claire d'honorer leurs engagements et obligations, et ont travaillé de manière cordiale et constructive avec les rapporteurs de la commission de suivi de l'Assemblée.

4. Depuis l'adoption du précédent rapport, M. Michael Aastrup Jensen (Danemark, ADLE), dont les cinq années de mandat de corapporteur étaient arrivées à leur terme, a été remplacé par Mme Kerstin Lundgren (Suède, ADLE) le 25 juin 2015. Cette dernière a quitté l'Assemblée en décembre 2018 après avoir été nommée vice-présidente du Parlement suédois et a été remplacée par M. Claude Kern (France, ADLE) le 23 janvier 2019. Enfin, à l'issue de ses cinq années de mandat de rapporteur, M. Boriss Cilevičs (Lettonie, SOC) a été remplacé par M. Titus Corlăţean (Roumanie, SOC) le 27 juin 2017. Pendant la période couverte par le présent rapport, les corapporteurs se sont rendus à dix reprises en Géorgie. Ils ont également participé aux missions préélectorales et aux missions d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire à l'occasion des élections législatives de 2016 et du scrutin présidentiel de 2018.

5. Les conséquences de la guerre entre la Fédération de Russie et la Géorgie sont couvertes conjointement par les procédures de suivi visant la Géorgie et la Fédération de Russie et ne sont que

---

<sup>3</sup> Voir paragraphe 37.

<sup>4</sup> [Résolution 2015 \(2014\)](#) et [Doc. 13588](#) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Géorgie.



partiellement abordées dans le présent rapport. Malheureusement, du fait également de l'absence volontaire de la délégation de la Fédération de Russie aux sessions de l'Assemblée parlementaire, aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne les demandes et les recommandations formulées par cette dernière dans ses [Résolutions 1633 \(2008\)](#), [1647 \(2009\)](#) et [1683 \(2009\)](#), ainsi que dans de nombreuses autres résolutions adoptées les années suivantes. Les régions géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie restent occupées par les troupes militaires de la Fédération de Russie, qui poursuit la « frontiérisation » et l'annexion progressive de ces deux régions. Cette situation reste une source de tension et d'instabilité dans la région, et engendre un coût humain colossal des deux côtés de la ligne de démarcation administrative. Au cours de la période considérée, nous avons régulièrement rappelé le soutien indéfectible de l'Assemblée à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Géorgie à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues et nous avons condamné la frontiérisation et l'annexion rampante de ces deux régions géorgiennes par la Fédération de Russie. Nous espérons qu'avec le retour de la délégation parlementaire russe à l'Assemblée, il sera désormais possible pour les rapporteurs pour la Géorgie et la Fédération de Russie d'effectuer des visites conjointes à Soukhoumi et Tskhinvali, ainsi qu'à Moscou et Tbilissi, dans le cadre de notre mandat sur les conséquences de la guerre entre ces deux pays.

6. Cette guerre et l'occupation des régions géorgiennes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie, bien que tragiques, tendent à unifier la société géorgienne autour de cette question très sensible, et continuent d'avoir un impact considérable sur l'évolution et le climat politiques du pays, comme l'ont par exemple révélé les événements du 20 juin 2019 que nous évoquerons plus loin dans le présent rapport. Dans le même temps, et comme nous l'avons indiqué dans le précédent rapport, la société géorgienne voit largement dans l'agression russe d'août 2008 une attaque directe contre sa nature et ses aspirations démocratiques, ce qui continue de donner de l'élan aux nombreuses réformes et à la consolidation démocratique engagées dans le pays.

## 2. Principaux développements politiques

7. Le climat politique du pays est extrêmement polarisé, les partis politiques adhérant largement à des stratégies politiques à somme nulle<sup>5</sup>, ce qui influe sur le fonctionnement des institutions démocratiques du pays et affecte le rythme – et parfois l'orientation – des différents processus de réforme. En outre, la dynamique entre le gouvernement et l'opposition est influencée par le contexte des politiques régionales de la Fédération de Russie et par la position perçue ou alléguée des partis vis-à-vis de cette dernière. Cette situation est exacerbée par le fait que des partis et des organisations de la société civile réputés proches de la Fédération de Russie – et financièrement soutenus par celle-ci – sont de plus en plus actifs. Si ces interventions de la Fédération de Russie nuisent effectivement à la stabilité du pays et à la sécurité nationale, les allégations et les accusations des acteurs politiques à cet égard masquent souvent des problématiques et des divergences internes plus profondes, qui sont à la base du clivage entre l'opposition et la majorité au pouvoir.

8. La polarisation extrême et les politiques à somme nulle font également fréquemment obstacle à toute coopération constructive entre l'opposition et la majorité au pouvoir<sup>6</sup>, indépendamment des personnes qui la composent, et rendent difficile, voire impossible, la formation de coalitions gouvernementales durables et stables. D'où un environnement électoral de plus en plus tendu et conflictuel, les élections constituant le plus souvent un plébiscite *de facto* sur la majorité au pouvoir - et partant, sur l'opposition - plutôt qu'une compétition entre des candidats aux perceptions différentes du développement futur et de l'orientation politique du pays. Des élections législatives se sont tenues en Géorgie le 8 octobre et le 30 octobre (second tour) 2016 et ont été largement perçues comme le premier test d'endurance et de popularité de la coalition Rêve géorgien, arrivée au pouvoir en 2012. Elles se sont déroulées alors que la majorité au pouvoir et l'opposition n'étaient pas parvenues à s'entendre sur le calendrier de mise en œuvre d'une ambitieuse réforme du système électoral<sup>7</sup>, ce qui a considérablement durci le climat électoral. De surcroît, la coalition alors au pouvoir était de plus en plus fragmentée après le départ des Démocrates libres en raison de désaccords sur les politiques à mener, et compte tenu des relations de plus en plus tendues entre les autres partenaires de la coalition.

9. Les élections législatives de 2016 ont été observées par l'Assemblée dans le cadre d'une mission internationale d'observation électorale (MIOE) qui comprenait également l'OSCE/BIDDH, le Parlement européen, l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (AP-OSCE) et celle de l'OTAN (AP-OTAN). D'après la MIOE, les élections ont été pluralistes et se sont généralement déroulées conformément aux normes européennes en matière d'élections démocratiques. Malheureusement, les observateurs nationaux et internationaux ont fait état d'actes de violence qui ont entaché la campagne, ajoutant que des pressions auraient été exercées sur des électeurs et des militants. Les élections ont été remportées par le parti sortant Rêve géorgien, qui a obtenu

<sup>5</sup> Voir également la partie ci-dessous consacrée au cadre électoral.

<sup>6</sup> Dans leurs commentaires à l'avant-projet de rapport, la majorité au pouvoir a noté que ces phénomènes ne sont pas uniques en Géorgie.

<sup>7</sup> Voir la partie ci-dessous sur les « Institutions démocratiques ».

une majorité constitutionnelle de 115 sièges sur 150 (soit 44 mandats à la proportionnelle sur 77 et 71 mandats à la majorité sur 73). L'opposition fragmentée n'a pas su exploiter le mécontentement de l'opinion publique face à certaines politiques mises en œuvre par le gouvernement dirigé par Rêve géorgien. Le Mouvement national uni a obtenu 27 sièges. L'Alliance des patriotes, qui a gagné six sièges, a été le seul autre parti à franchir le seuil requis pour les élections proportionnelles. En outre, une candidate indépendante, Salomé Zourabichvili, ancienne ministre des Affaires étrangères et actuelle Présidente de la Géorgie, et un candidat du parti des Industrialistes, sont entrés au Parlement après l'avoir emporté aux scrutins majoritaires. Tous les autres partis n'ont obtenu aucun siège.

10. Les résultats de ces élections ont eu de profonds effets sur le paysage politique de la Géorgie, et en particulier sur les forces d'opposition. Le Parti républicain a vu le départ de plusieurs de ses membres influents dont son ancien chef de file, David Oussoupachvili, tandis que de son côté, celui des Démocrates libres voyait partir Irakli Alasania et plusieurs autres de ses membres influents et fondateurs. À cette époque, de nombreux interlocuteurs, y compris au sein même du Mouvement national uni, ont critiqué l'incapacité de ce dernier à tirer parti du mécontentement de la population à l'égard du gouvernement mené par Rêve géorgien, et le rôle que continuait à jouer l'ancien président Saakachvili – dont les positions étaient de plus en plus radicales – à la direction du parti. Les tensions entre le Conseil politique du MNU et M. Saakachvili se sont accrues jusqu'à ce que, le 12 janvier 2017, une bonne partie des membres influents du parti fassent scission pour former un nouveau mouvement politique baptisé Géorgie européenne. Cependant, le MNU bénéficiant de la structure étendue et bien organisée que le parti avait développée dans tout le pays pendant ses années au pouvoir, s'est rapidement relevé et restait, au moment de la rédaction du présent rapport, le principal parti d'opposition en Géorgie.

11. Des élections locales se sont tenues en Géorgie le 21 octobre 2017. Un second tour<sup>8</sup> a été organisé le 12 novembre 2017 dans les communes où aucun candidat à la fonction de maire n'avait obtenu la majorité absolue. Ces scrutins locaux ont été observés par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe dans le cadre d'une mission internationale d'observation électorale menée avec l'OSCE/BIDDH. La MIOE a conclu que les libertés fondamentales avaient été respectées et que les candidats avaient pu faire campagne librement pendant ces élections, qui avaient été gérées avec efficacité. Cela étant, celles-ci ont été marquées par la domination du parti au pouvoir et, malheureusement, des cas isolés de violences et de pressions exercées sur les électeurs ont encore été signalés. Les observateurs nationaux ont toutefois conclu que les élections s'étaient déroulées dans le respect des normes internationales et généralement sans incidents ni infractions graves. Les résultats ont confirmé la domination politique du parti au pouvoir Rêve géorgien. À l'échelle nationale, le Rêve géorgien-Géorgie démocratique (GDDG) a obtenu 55,73 % des voix, le Mouvement national uni (MNU) 17,07 %, Géorgie européenne 10,41 %, l'Alliance des patriotes 6,56 %, le Parti travailliste 3,27 %, le Mouvement démocratique-Géorgie libre 2,58 %, l'Unité Nouvelle Géorgie 1,23 %, le Mouvement du développement 0,76 % et le Parti républicain 0,76 %.

12. Au lendemain des élections législatives de 2016, l'agenda politique a été dominé par le débat et les négociations sur la réforme constitutionnelle et la réforme électorale. Ces deux réformes étroitement liées seront décrites en détail dans la prochaine partie. Pour rappel, durant la période qui a précédé les élections de 2016, la majorité au pouvoir avait accepté de mettre en place à compter des élections législatives de 2020 un système électoral entièrement proportionnel, satisfaisant ainsi à une demande de longue date des partis d'opposition et de la société civile. Cependant, les modifications constitutionnelles nécessaires n'ont pas obtenu le soutien suffisant des députés de l'opposition, qui demandaient instamment l'introduction immédiate d'un système électoral à la proportionnelle intégrale. Après les élections, les discussions sur la modification du système électoral ont repris dans le cadre de la réforme de la Constitution engagée par Rêve géorgien, qui a obtenu la majorité constitutionnelle au scrutin de 2016.

13. La réforme constitutionnelle complète entreprise en 2010 par la majorité alors au pouvoir – le MNU – avait introduit un régime mixte présidentiel et parlementaire. Dans son Avis sur la réforme constitutionnelle de 2010<sup>9</sup>, la Commission de Venise avait indiqué qu'en règle générale, la Constitution de 2010 représentait une avancée par rapport à ce qu'il en était précédemment, mais qu'un certain nombre de failles demeuraient dans le cadre constitutionnel. Remédier à ces lacunes, notamment en ce qui concerne le système judiciaire, et apporter des modifications au système électoral, figuraient parmi les priorités fixées par le parti majoritaire Rêve géorgien en engageant le processus de réforme constitutionnelle.

14. Le projet de modifications proposé par la commission constitutionnelle prévoyait la mise en place d'un système électoral pleinement proportionnel à compter des élections législatives de 2020. Cependant, comme

<sup>8</sup> Depuis 2014, les maires sont élus directement en Géorgie. A cette époque, un seuil de 4% a également été introduit pour les Sakrebulo.

<sup>9</sup> [CDL-AD \(2010\) 008](#).



nous l'expliquerons ci-après, pendant le processus d'adoption, le parti au pouvoir Rêve géorgien a décidé de reporter l'introduction de ce système à une date ultérieure aux prochaines élections, soit, dans les faits, de 2020 à 2024, ce qui a été décrié par l'opposition.

15. La nouvelle Constitution a fait passer le système politique d'un régime mixte présidentiel et parlementaire à un régime purement parlementaire. En conséquence, les pouvoirs du Président s'en sont trouvés considérablement réduits, au point de devenir essentiellement honorifiques. De plus, l'élection présidentielle de 2018 allait être la dernière où un Président serait élu au suffrage direct. À compter de ce moment, le Président sera élu au suffrage indirect, par un collègue d'électeurs. Ces changements sont intervenus alors que les relations entre le Président et la majorité au pouvoir devenaient de plus en plus acrimonieuses, la réduction des pouvoirs présidentiels étant perçue comme une sanction pour son approche critique, dont le but était de l'affaiblir en modifiant l'équilibre des pouvoirs entre les différentes branches de l'exécutif. À la suite de ces changements, le climat politique géorgien, déjà polarisé, est devenu de plus en plus tendu et marqué par des controverses, et le climat préélectoral d'avant le scrutin présidentiel de 2018 s'est révélé de plus en plus dur et acerbe.

16. L'élection présidentielle s'est tenue le 28 octobre 2018, et le second tour entre les deux candidats les mieux placés a eu lieu le 28 novembre 2018. L'opposition voyait dans ce scrutin une occasion de mettre fin à la domination de la scène politique par la majorité au pouvoir. Son déroulement a été observé par l'Assemblée dans le cadre de la mission internationale d'observation électorale (MIOE). Selon les constatations et conclusions préliminaires de la MIOE, le premier tour de l'élection présidentielle a 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 dans les dons et les dépenses de campagne ainsi que dans l'utilisation des ressources administratives<sup>10</sup>. Si 25 candidats ont participé au premier tour de l'élection présidentielle, dans les faits, la course présidentielle s'est centrée sur les trois principaux candidats : Mme Salomé Zourabichvili, une candidate indépendante soutenue par le parti au pouvoir Rêve géorgien, M. David Bakradze, ancien président du Parlement et candidat de Géorgie européenne, et M. Grigol Vachadze, ancien ministre des Affaires étrangères et candidat du MNU. Au premier tour des élections, Mme Zourabichvili a obtenu 38,66 % des voix, M. Vachadze, 37,7 % et M. Bakradze 10,97 %. 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 pour le 28 novembre. Après avoir reconnu sa défaite, M. Bakradze a appelé ses électeurs à soutenir M. Vachadze au second tour.

17. Le coude à coude entre Mme Zourabichvili et M. Vachadze a galvanisé l'opposition et la majorité au pouvoir, mais a aussi considérablement durci le climat et la rhétorique de la campagne<sup>11</sup>. Mme Zourabichvili a remporté le second tour avec 59,5 % des voix contre 40,5 % pour M. Vachadze. Le taux de participation s'est élevé à 56,2 %, soit une augmentation de 9 % par rapport au premier tour, témoignant de l'ampleur de la mobilisation électorale. Selon la MIOE, le second tour était compétitif et les candidats ont pu faire campagne librement, malgré l'avantage indu dont a bénéficié la candidate soutenue par la majorité au pouvoir. Le caractère négatif de la campagne menée par les deux camps a entaché le processus. La campagne a été marquée par la polarisation et par des propos agressifs, notamment dans les médias. Malheureusement, une utilisation accrue des ressources administratives et des incidents violents isolés ont été observés pendant la période préélectorale<sup>12</sup>.

18. Au printemps et à l'été 2017, 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, semble-t-il, à la suite de l'ingérence délibérée d'un membre du parquet général, qui avait cherché à couvrir un proche impliqué dans l'incident.

19. L'Assemblée interparlementaire de l'orthodoxie (AIO) devait se réunir à Tbilissi du 19 au 23 juin 2019 à l'invitation du Parlement géorgien. Lorsque, le 20 juin 2019, le président de l'AIO, un député russe, a tenté de prendre la parole devant cette assemblée depuis le siège du président du Parlement géorgien, les députés de l'opposition ont bloqué le présidium et exigé l'annulation de la réunion. Ils ont rapidement été rejoints par un grand nombre de manifestants massés à l'extérieur du bâtiment. Ce soir-là, lorsque les manifestants,

<sup>10</sup> [Mission internationale d'observation électorale, Constatations et Conclusions préliminaires, Premier tour de l'élection présidentielle en Géorgie \(anglais\).](#)

<sup>11</sup> L'idée que M. Vachadze, qui était considéré comme proche de l'ancien président Saakachvili, puisse remporter l'élection présidentielle était sans conteste perçue comme un anathème par la majorité au pouvoir.

<sup>12</sup> [Mission internationale d'observation électorale, Constatations et Conclusions préliminaires, Second tour de l'élection présidentielle en Géorgie \(anglais\).](#)

encouragés par les membres de l'opposition, ont essayé de prendre d'assaut le Parlement, la police a réagi en faisant usage d'une force jugée par beaucoup excessive et disproportionnée<sup>13</sup>. Lors des affrontements violents qui ont suivi, 240 personnes ont été blessées, dont 12 journalistes et 80 policiers. Cependant, la détermination des manifestants n'en a été que renforcée. Le 21 juin 2019, Irakli Kobakhidze, alors président du Parlement, a annoncé sa démission, assumant la pleine responsabilité politique de l'invitation de l'AIO. Il a été remplacé le 25 juin 2019 par le chef de la majorité, Archil Talakvadze.

20. Le 24 juin 2019, décidant de faire une concession majeure aux protestataires, M. Bidzina Ivanichvili, président de Rêve géorgien, a annoncé que son parti introduirait une modification constitutionnelle en vue de mettre en place un système électoral entièrement proportionnel avec un seuil de 0 % pour les élections législatives de 2020. Cette initiative a été saluée par l'ensemble des parties prenantes, ainsi que par la société civile. Il convient de souligner que l'adoption en Géorgie d'un système électoral pleinement proportionnel était aussi une recommandation de longue date<sup>14</sup> de l'Assemblée. De surcroît, un tel système favorise normalement les partis ouverts à la formation de coalitions, ce qui pourrait susciter un changement bienvenu des mentalités sur la scène politique géorgienne. Le 1<sup>er</sup> juillet 2019, le groupe Rêve géorgien a déposé un projet d'amendements à la Constitution, proposant l'introduction d'un système entièrement proportionnel pour les élections de 2020. Cependant, le 14 novembre 2019, le Parlement géorgien, contre toute attente, a rejeté les modifications, en raison de l'abstention de l'ensemble des députés de Rêve géorgien. En conséquence, même si tous les députés de l'opposition ont voté en leur faveur, les amendements n'ont pas obtenu la majorité requise des trois quarts pour passer en première lecture. Un tel manquement du parti au pouvoir<sup>15</sup> à sa promesse de mettre en place un système électoral à la proportionnelle pour les élections législatives de 2020 a été décrié par l'opposition et la société civile et déploré par la communauté internationale.

21. Ce reniement soudain de ses promesses a également porté sur le devant de la scène les tensions qui se faisaient croissantes au sein du parti au pouvoir, et entraîné le départ de plusieurs de ses membres influents, dont Mme Tamar Chugoshvili, alors vice-présidente du Parlement et présidente de la délégation géorgienne auprès de l'APCE.

22. Des réunions régulières se sont tenues entre les partis de l'opposition et le parti au pouvoir avec le soutien d'une médiation conjointe du Bureau du Conseil de l'Europe, de la délégation de l'Union européenne et de l'ambassade des États-Unis à Tbilissi. Le 8 mars 2020, marquant une évolution que nous avons publiquement saluée<sup>16</sup>, ces négociations ont porté leurs fruits et débouché sur la conclusion d'un accord entre la majorité au pouvoir et la presque totalité des partis d'opposition parlementaires et extra-parlementaires concernant le système électoral. Selon les termes de cet accord, jusqu'en 2024, les élections se dérouleraient toujours selon un système mixte proportionnel et majoritaire, mais le nombre de mandats majoritaires a été considérablement réduit et celui des mandats proportionnels fortement augmenté, tandis que le seuil applicable aux scrutins à la proportionnelle a été abaissé à 1 %<sup>17</sup>. Tous les partis se sont en outre engagés à ne pas politiser le processus électoral et la justice. Les modifications constitutionnelles nécessaires pour appliquer l'accord sur le système électoral – notamment en ce qui concerne la question sensible du redécoupage des circonscriptions électorales – ont été rédigées rapidement dans un esprit constructif entre l'opposition et la majorité au pouvoir. Le 18 mars 2020, le Parlement géorgien a établi une commission ad hoc spéciale chargée d'organiser les consultations publiques sur ces amendements constitutionnels, conformément aux dispositions constitutionnelles en vigueur.

23. La mise en œuvre de l'engagement de s'abstenir de politiser le processus électoral et la justice, s'est avérée plus complexe et sensible, en raison notamment des interprétations manifestement différentes de l'opposition et de la majorité au pouvoir quant à la nature exacte de cet accord. Il convient de souligner que le

---

<sup>13</sup> Les autorités nous ont informés que le service d'inspection générale du ministère de l'Intérieur a suspendu de leurs fonctions dix officiers de police, dont le chef du département des tâches spéciales. À la suite d'enquêtes, trois officiers ont été inculpés d'abus de pouvoir et des sanctions disciplinaires ont été appliquées à l'encontre de 11 autres officiers. Dix manifestants ont été inculpés d'infractions pénales, telles que l'utilisation d'explosifs et la participation à des violences collectives.

<sup>14</sup> Voir, par exemple, la [Résolution 15 \(2014\)](#) et le [Doc. 13588](#), ainsi que la [Résolution 1801 \(2011\)](#) et le [Doc. 12554](#), ou la [Résolution 1603 \(2008\)](#).

<sup>15</sup> Les représentants de la majorité au pouvoir ont déclaré que l'abstention des parlementaires résultait d'une révolte spontanée des députés majoritaires du parti et non d'un changement planifié de politique. Cependant, cette affirmation a été démentie par la vitesse à laquelle, après le vote, des représentants influents de Rêve géorgien ont annoncé que les élections entièrement proportionnelles ne seraient plus à l'ordre du jour pour 2020. Cela a été confirmé lors des négociations menées par la suite entre la majorité au pouvoir et l'opposition sous l'égide de la communauté internationale, lors desquelles le parti au pouvoir a fait savoir qu'il entendait renoncer définitivement au projet de mettre en place un système électoral entièrement proportionnel également pour les élections de 2024 et les suivantes.

<sup>16</sup> [Déclaration](#) des corapporteurs.

<sup>17</sup> Pour plus de détails, voir la partie consacrée à la réforme électorale.

23 mars 2020, le tribunal de la ville de Tbilissi a libéré sous caution le militant de l'opposition Besik Tamlian qui avait été placé en détention provisoire pour violence et résistance aux forces de l'ordre durant les manifestations du 20 juin. M. Tamlian était l'un des quatre militants d'opposition emprisonnés (avec Irakli Okrouachvili, Gigi Ougoulava et Giorgi Rurua), dont la libération était considérée par plusieurs partis d'opposition comme une composante à part entière de l'accord sur la non-politisation de la justice et du processus électoral.

24. Après une situation quelque peu au point mort en raison de l'évolution de la pandémie de Covid-19, les partis de l'opposition parlementaire ont annoncé, le 13 mai 2020, qu'ils ne voteraient pas en faveur des modifications requises de la Constitution pour mettre en œuvre la réforme électorale tant que MM. Okrouachvili, Ougoulava et Rurua ne seraient pas libérés. Afin de préserver l'accord de mars, la Présidente Zourabichvili a deux jours plus tard, le 15 mai 2020, gracié MM. Ougoulava et Okrouachvili. Répondant aux appels lancés par les médiateurs internationaux, Géorgie européenne, qui était alors le principal groupe d'opposition au Parlement, a fait part de son intention de soutenir les modifications constitutionnelles en première lecture au Parlement le 21 juin 2020. Les amendements constitutionnels qui s'imposaient ont été adoptés en deuxième et dernière lecture le 23 juin 2020, malheureusement cette fois sans l'appui de l'opposition.

25. Hélas, le climat politique est resté marqué par la polarisation, donnant lieu à un environnement électoral tendu et conflictuel. Le premier tour des élections législatives a eu lieu le 31 octobre 2020, au milieu de la pandémie actuelle de Covid-19. Pour les scrutins majoritaires où aucun des candidats en lice n'avait obtenu la majorité requise, le second tour s'est déroulé le 21 novembre 2020. Ces élections législatives ont été observées par une mission internationale d'observation électorale, constituée dans une forme plus restreinte en raison de la pandémie de Covid-19, à laquelle une délégation de l'Assemblée a pris part. Elles ont aussi été observées par un large éventail d'observateurs locaux et d'organisations de la société civile.

26. La MIOE a conclu que les scrutins avaient été dans l'ensemble concurrentiels et que les libertés fondamentales avaient été respectées. Cependant, les observateurs ont également noté la persistance de très nombreuses allégations de pressions et de manœuvres d'intimidation exercées sur les électeurs et les militants des partis et, pour la première fois, les observateurs nationaux et internationaux ont relevé plusieurs incohérences dans les procès-verbaux des résultats<sup>18</sup>. Même si ces dysfonctionnements et signalements de malversations électorales ne semblent pas avoir eu une incidence significative sur le résultat global de ces élections, ces phénomènes sont très préoccupants, d'autant plus qu'ils deviennent de plus en plus récurrents lors de la tenue d'élections en Géorgie.

27. Rêve géorgien a remporté le premier tour des élections avec 48,23 % des suffrages, et, pour la première fois depuis plus de 20 ans, a vu neuf partis politiques franchir le seuil de 1 %. Parallèlement, les partis d'opposition ont également obtenu d'excellents résultats et sont devenus une force importante au sein du nouveau Parlement. Le MNU est arrivé en seconde position avec 27,17 % des voix et a confirmé son statut de principal parti d'opposition dans le pays. Géorgie européenne a obtenu 3,8 % des voix et six autres partis, qui sont tous, à l'exception d'un seul, de nouveaux partis, ont franchi le seuil de 1 %, avec des résultats allant de 1 % à 3 %. De plus, Rêve géorgien a remporté au premier tour 14 des 30 sièges attribués au scrutin majoritaire. Ces résultats étaient globalement conformes aux sondages réalisés avant les élections, ainsi qu'aux conclusions de la compilation parallèle des résultats électoraux effectuée par l'ISFED<sup>19</sup>.

28. L'opposition a cependant unanimement affirmé que les élections étaient entachées de fraudes généralisées. Malgré les appels répétés de la communauté internationale qui souhaitait les en dissuader, ces partis ont décidé de boycotter le second tour des élections et ont refusé leur mandat au sein du nouveau Parlement. Rêve géorgien s'est donc présenté sans opposition au second tour du scrutin majoritaire et a remporté les 17 sièges restants. Il a ainsi obtenu une majorité de 90 sièges au Parlement, mais pas la majorité constitutionnelle de travail ; le MNU a obtenu 36 sièges, Géorgie européenne cinq sièges et les autres partis entre un et quatre sièges (19 au total).

29. Malheureusement, malgré les appels de la communauté internationale, les partis d'opposition ont maintenu leur boycott du Parlement, en exigeant notamment la tenue de nouvelles élections anticipées, la libération de toutes les personnes qu'ils estiment être des prisonniers politiques, ainsi que de nouvelles réformes électorales. En janvier 2021, quatre membres de l'Alliance des patriotes ont fait fi de la position de leur parti et accepté leur mandat parlementaire. Deux membres du Parti des citoyens sont entrés au Parlement le même jour à la suite d'un accord passé avec Rêve géorgien concernant la libération de deux personnes - dont la détention répondait, selon l'opposition, à des motivations politiques - et concernant de nouvelles

<sup>18</sup> [Doc. 15210](#).

<sup>19</sup> [Informations actualisées sur la compilation parallèle des résultats électoraux effectuée par l'ISFED \(anglais\)](#)

réformes électorales, notamment l'abaissement du seuil fixé pour les scrutins proportionnels. Sur la base de cet accord, un groupe de travail sur la réforme électorale a été établi le 2 mars 2021. L'accord est toujours en vigueur.

30. La crise politique s'est aggravée le 23 février 2021 avec l'arrestation par la police du dirigeant du MNU, M. Nika Melia. Ce dernier était poursuivi pour le rôle dans la direction présumée de l'attaque du parlement géorgien en juin 2019 et avait été libéré sous caution à la condition qu'il porte un bracelet électronique. En novembre 2020, il a retiré ce bracelet en signe de protestation contre les résultats de l'élection et, en conséquence, a refusé de payer la caution plus élevée que le tribunal lui a imposée. Les poursuites engagées à son encontre à la suite des événements de juin 2019 sont controversées. S'il est possible qu'il ait enfreint la loi à cette occasion, on peut sérieusement s'interroger sur les motifs des poursuites dont il fait l'objet et sur la manière dont s'est déroulée la procédure judiciaire à son égard. Le 12 mai 2021, M. Melia a introduit une requête auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, affirmant notamment que ces poursuites étaient motivées par des considérations politiques. De même, la décision de procéder à l'arrestation de M. Melia en février 2021 a suscité de vives controverses. S'il est vrai qu'il avait retiré son bracelet électronique en signe de protestation et refusé de payer la caution, la procédure judiciaire liée à cet acte n'avait pas été menée à son terme et le risque qu'il prenne la fuite semble avoir été très faible, voire inexistant.

31. La décision d'arrêter M. Melia a fait l'objet de nombreuses critiques en Géorgie et de la part de la communauté internationale. Elle a également été contestée au sein du parti au pouvoir. Le Premier ministre Gakharia a démissionné le 18 février 2021 pour protester, selon lui, contre la décision de la direction de Rêve Géorgien de réarrêter M. Melia contre son avis. M. Gakharia a alors été remplacé dans ses fonctions par l'ancien Premier ministre Irakli Garibachvili.

32. Les efforts de médiation déployés par la communauté internationale sont restés vains jusqu'en mars 2021, date à laquelle lors de sa visite en Géorgie, le président du Conseil européen Charles Michel a annoncé qu'il ferait personnellement office de médiateur entre le gouvernement et l'opposition. Une première proposition d'accord a tout d'abord été rejetée par l'opposition et la majorité au pouvoir. La demande d'élections anticipées et la libération de M. Melia et de M. Giorgi Rurua constituaient les principaux obstacles à la conclusion d'un tel accord<sup>20</sup>.

33. Le 16 avril 2021, la majorité au pouvoir a annoncé qu'elle avait officiellement signé la proposition de compromis. Le 19 avril 2021, le président du Conseil européen, M. Michel, a publié une proposition d'accord actualisée visant à lever les dernières hésitations des partis d'opposition. Cette proposition prévoyait une amnistie ou grâce pour MM. Melia et Rurua, ainsi que l'organisation d'élections anticipées au cours de l'année 2022 si Rêve géorgien recueillait moins de 43 % des suffrages valablement exprimés lors des élections locales de 2021. Le parti au pouvoir, ainsi que la plupart des partis d'opposition ont signé cet accord. Malheureusement, la principale force d'opposition, le MNU, s'y est refusée. Le 30 mai, le MNU a toutefois annoncé qu'il entrerait au Parlement, mais qu'il ne signerait pas l'accord et ne serait pas lié par lui.

34. À la suite de cette évolution, le paysage politique de la Géorgie, ainsi que la composition politique du Parlement, ont considérablement changé. Plusieurs députés sont passés d'un groupe à l'autre, en ont formé de nouveaux ou sont entrés au Parlement en qualité de membres indépendants. C'est ainsi que Rêve géorgien détient actuellement 84 sièges, sachant qu'il lui en manque six pour obtenir la majorité constitutionnelle. De façon regrettable, ces changements ne se sont pas traduits par un renforcement du pluralisme ou du dialogue, en raison notamment de la persistance d'un climat polarisé et de l'absence de culture des coalitions politiques en Géorgie.

35. Après le retour de l'opposition au Parlement, la Présidente Zourabichvili a gracié M. Giorgi Rurua le 27 avril 2021. De plus, le Parlement a entamé l'élaboration d'une loi d'amnistie des infractions commises dans le cadre des manifestations et émeutes du 20 juin 2019, indispensable à l'abandon des poursuites engagées à l'encontre de M. Nika Melia. Mais cette loi a été source de controverses, car l'amnistie s'appliquerait également aux policiers qui ont été condamnés pour usage excessif de la force pendant ces émeutes. La majorité au pouvoir a souligné que toute personne condamnée pour violation des droits humains serait exclue de l'amnistie. Tout en continuant à s'opposer à cette loi, M. Melia a accepté l'offre faite par l'UE de régler sa caution et a été libéré le 10 mai 2021. Les négociations relatives à la loi d'amnistie ont échoué, en raison de

---

<sup>20</sup> M. Giorgi Rurua est le fondateur et actionnaire de Mtavari Arkhi TV, une chaîne de télévision critique à l'égard du gouvernement. Il a été arrêté pour détention illégale d'armes, un chef d'accusation dont il affirme que les preuves ont été fabriquées de toutes pièces. L'opposition estime que les poursuites engagées à son encontre sont motivées par des considérations politiques et a demandé sa libération dans le cadre de l'accord politique de mars 2020 sur le système électoral. Il est le seul des quatre prisonniers réputés politiques à ne pas avoir été libéré par les autorités, qui le considèrent comme un criminel de droit commun.

la détermination dont la majorité au pouvoir et l'opposition faisaient preuve au sujet des conditions de cette amnistie, de manière cependant différente. La majorité au pouvoir souhaitait subordonner l'amnistie à son acceptation par M. Melia, tandis que, de son côté, l'opposition insistait pour que les policiers ne puissent bénéficier de ce « pardon » que si leurs « victimes » y consentaient. Le projet de loi a finalement été adopté par le Parlement géorgien le 7 septembre 2021. La condition selon laquelle une personne à amnistier doit consentir à la mesure a été maintenue.

36. L'accord du 19 avril passé entre l'opposition et la majorité au pouvoir a été officiellement rompu le 28 juillet 2021, date à laquelle Rêve géorgien a annoncé qu'il s'en retirait. Ce dernier estimait que l'accord était vidé de sa substance et ne bénéficiait toujours pas du soutien des principaux partis d'opposition, y compris de la plus grande force d'opposition dirigée par le MNU, de sorte que seul le parti au pouvoir était lié par l'accord et responsable de son respect. La décision de Rêve géorgien de dénoncer l'accord, ainsi que le refus persistant du MNU de le signer<sup>21</sup>, sont profondément regrettables.

37. L'accord conclu au mois d'avril prévoyait l'organisation d'élections anticipées en 2022 dans le cas où Rêve géorgien obtenait moins de 43 % des voix aux scrutins locaux de 2021. Comme nous le craignons, cette disposition a transformé les élections locales en un plébiscite *de facto* à l'égard de la majorité au pouvoir, créant ainsi un climat électoral extrêmement polarisé et conflictuel.

38. Les élections locales se sont déroulées le 2 octobre 2021 et un second tour a été organisé le 30 octobre pour les mandats de maires et de conseillers municipaux majoritaires pour lesquels aucun des candidats en lice n'avait obtenu la majorité requise au premier tour. La mission internationale d'observation électorale, dont le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe faisait partie, a déclaré<sup>22</sup> à l'issue du premier tour que ces élections avaient été compétitives et bien administrées, mais entachées d'allégations de pressions exercées sur les électeurs et d'achat de voix, ajoutant que tous les candidats n'avaient pas joué à armes égales. Le nouveau cadre juridique était globalement adapté à l'organisation d'élections démocratiques, mais il s'est révélé trop complexe et a eu tendance à réglementer de manière excessive de nombreux aspects du processus électoral. De par sa nouvelle composition, l'administration électorale, qui a géré les élections de manière efficace, a gagné en pluralisme. Malheureusement, le débat politique national a relégué les questions locales au second plan, suscitant des propos de plus en plus hostiles et donnant lieu à plusieurs cas de violence et d'altercation physique. La MIOE a conclu que le déséquilibre important en termes de ressources, le contrôle insuffisant du financement des campagnes et l'avantage indu conféré par la position de sortant, avaient faussé les conditions d'une concurrence équitable au profit des autorités en place. De plus, comme pour les élections législatives de 2021, des allégations persistantes d'achat de voix et de pressions subies par les électeurs ont été relevées.

39. Il est regrettable et préoccupant que les campagnes de plus en plus acrimonieuses, les incidents violents entre partisans de la majorité au pouvoir et de l'opposition, ainsi que l'utilisation abusive<sup>23</sup> de ressources administratives et de rapports sur les pressions sur les électeurs, notamment sur les fonctionnaires, soient devenus une tendance de plus en plus marquée lors des élections en Géorgie. De telles pratiques ne sauraient rester impunies et des mesures s'imposent pour empêcher qu'elles ne deviennent une habitude récurrente susceptible de saper la confiance des candidats et des électeurs dans le processus électoral. Les autorités doivent mener des enquêtes<sup>24</sup> approfondies et transparentes sur toutes les infractions présumées à la législation électorale et, le cas échéant, y donner suite, et prendre toutes les mesures nécessaires pour préserver et, au besoin, rétablir la confiance des citoyens dans le système électoral. Ce point est d'autant plus important que le niveau de confiance du public dans l'appareil judiciaire, sur lequel repose le mécanisme de règlement des plaintes électorales, est faible.

40. Le retour dans le pays de l'ancien président Saakachvili et son arrestation ultérieure par les autorités ont encore accentué la polarisation de l'environnement politique. Le 27 septembre, l'ancien président Saakachvili avait annoncé sur sa page Facebook son intention de rentrer en Géorgie le 2 octobre 2021, jour des élections locales, afin de faire respecter la volonté des électeurs et de contribuer au sauvetage du pays. Le 1<sup>er</sup> octobre 2021, il faisait savoir qu'il était déjà arrivé sur le territoire géorgien. Après avoir commencé par nier la présence de M. Saakachvili dans le pays, les autorités ont annoncé ce même jour, en fin d'après-midi, avoir procédé à son arrestation après son entrée illégale dans le pays. Son retour d'exil a

<sup>21</sup> Ce n'est qu'après le retrait de Rêve géorgien de l'accord que le MNU a annoncé, le 1<sup>er</sup> septembre 2021, qu'il signerait celui-ci. Toutefois, cette déclaration a eu peu d'impact sur la situation politique du pays.

<sup>22</sup> Voir aussi [Géorgie, élections locales, second tour, 30 octobre 2021 : Constatations et Conclusions préliminaires | OSCE \(anglais\)](#) et [Géorgie, élections locales, 2 octobre 2021 : déclaration préliminaire | OSCE \(anglais\)](#).

<sup>23</sup> Dans leurs commentaires sur l'avant-projet de rapport, la majorité au pouvoir n'était pas d'accord avec notre conclusion selon laquelle le nombre de cas relevés équivaldrait à une tendance à l'augmentation.

<sup>24</sup> De l'avis de la plupart des organisations de la société civile et des partis d'opposition que nous avons rencontrés, aucune enquête effective n'a été menée sur les violations électorales.



reçu un accueil mitigé, notamment de la part des partis d'opposition, et a suscité des critiques pour avoir perturbé le processus des élections locales et nuï à la stabilité politique du pays.

41. M. Saakachvili a été placé en détention en raison de sa condamnation par contumace dans deux affaires pénales, pour avoir organisé le passage à tabac du député de l'opposition Valeri Gelachvili ainsi que pour avoir gracié d'anciens fonctionnaires du ministère de l'Intérieur condamnés dans la tristement célèbre affaire Girgvliani<sup>25</sup>. Il a introduit une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg dans le cadre de ces deux affaires, invoquant des violations des articles 6 et 7 de la Convention. Par ailleurs, il fait toujours l'objet de deux procédures pénales devant les tribunaux géorgiens, l'une pour avoir outrepassé ses prérogatives et abusé de ses pouvoirs officiels lors de la répression des manifestations antigouvernementales du 7 novembre 2007 et de la saisie ultérieure des biens et de la licence d'Imedi TV, et l'autre pour avoir détourné des fonds du Service de sécurité d'État à des fins personnelles. Après son arrestation, de nouvelles accusations ont été portées contre lui pour franchissement illégal des frontières du pays<sup>26</sup>.

42. M. Saakachvili a été incarcéré à la prison de Rustavi, un établissement pénitentiaire spécialement destiné aux policiers et aux militaires, ainsi qu'aux agents de l'État et à d'autres personnes dont la sécurité serait menacée si elles étaient mélangées aux détenus ordinaires. Après avoir dénoncé les condamnations et poursuites dont il fait l'objet, en les qualifiant de politiquement motivées, M. Saakachvili a fait savoir le 2 octobre qu'il avait entamé une grève de la faim pour protester contre son incarcération. Sans vouloir nous prononcer sur le bien-fondé des poursuites engagées à son encontre, nous tenons à souligner qu'il est essentiel que ses droits soient pleinement respectés, au même titre que ceux de tout autre citoyen géorgien. Le traitement initial réservé à l'ancien président pendant sa grève de la faim a soulevé des inquiétudes à cet égard.

43. Face à la dégradation de l'état de santé de M. Saakachvili due à sa grève de la faim, ses représentants ont demandé son transfert dans un établissement hospitalier civil, l'hôpital de la prison de Rustavi ne disposant pas des installations nécessaires. Les autorités ont cependant refusé de donner suite à cette demande pour des raisons de sécurité. À l'initiative du Premier ministre, un conseil médical indépendant a été formé et chargé de surveiller l'état de santé de M. Saakachvili et de conseiller les autorités en conséquence. Le 8 novembre, l'ancien président a été transféré contre son gré à l'hôpital de la prison de Gldani. Cet établissement pénitentiaire accueille des personnes condamnées pour des crimes particulièrement graves et faisait partie des lieux où les mauvais traitements des détenus étaient apparemment pratiqués couramment sous le gouvernement de M. Saakachvili. C'était d'ailleurs l'un des problèmes ayant contribué au changement de pouvoir lors des élections de 2012. De ce fait, M. Saakachvili aurait été rudoyé et aurait fait l'objet de railleries et de menaces par d'autres détenus, constituant une forme de violence psychologique qui justifiait ses craintes pour sa sécurité personnelle. Par ailleurs, les services pénitentiaires ont publié à deux reprises des vidéos de M. Saakashvili, notamment de son transfert forcé à la prison de Gldani, sans son consentement et en violation manifeste de sa vie privée. Plusieurs acteurs nationaux et institutions du pays ont condamné de telles atteintes à ses droits et à sa vie privée, dont la Présidente Zourabichvili, la Défenseure publique ainsi que le Service d'inspection de l'État (SIS), un organe chargé entre autres d'enquêter sur les infractions à la protection des données à caractère personnel et les abus de pouvoir. Le SIS a annoncé avoir ouvert une enquête concernant le transfert de M. Saakachvili à l'hôpital pénitentiaire de Gldani. Cependant, le 17 janvier 2022, le tribunal de la ville de Tbilissi a décidé que le Service pénitentiaire spécial n'avait pas violé les lois sur la protection de la vie privée et que les informations relatives au transfert de M. Saakashvili avaient été publiées dans le but légitime d'assurer la protection de l'État et la sécurité publique.

44. Le 10 novembre 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a décidé d'indiquer des mesures provisoires dans l'affaire Saakachvili c. Géorgie<sup>27</sup>. Elle a demandé au gouvernement géorgien qu'il assure la sécurité en prison de l'ex-chef de l'État, qu'il lui administre les soins médicaux appropriés et qu'il la renseigne sur son état de santé. Dans le même temps, la Cour a enjoint à M. Saakachvili de mettre un terme à sa grève de la faim. Le 18 novembre 2021, le CPT a formulé une demande d'informations similaire au sujet du traitement réservé à M. Saakachvili. La situation a trouvé une issue lorsque ce dernier a accepté, le 19 novembre, la proposition du ministre de la Justice concernant son transfert à l'hôpital militaire de Gori et a cessé sa grève de la faim et les mesures intérimaires ont été levées le 17 janvier 2022.

45. Le 3 mars 2022, le Premier ministre géorgien, M. Garibashvili, a signé une demande d'adhésion à l'UE au nom du pays. Cette demande est intervenue après la signature de l'accord d'association avec l'UE en 2014, qui souligne l'engagement clair du pays en faveur de l'intégration euro-atlantique.

<sup>25</sup> [Affaire Enoukidze et Girgvliani c. Géorgie \(requête n° 25091/07\)](#).

<sup>26</sup> Il serait entré clandestinement dans le pays à bord d'un camion de produits laitiers débarqué dans le port de Poti.

<sup>27</sup> <https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-7181571-9747611>.



46. Les procédures liées à certaines affaires sensibles et fortement médiatisées contre d'anciens membres du gouvernement ainsi que des membres de l'opposition, et les allégations concernant leur motivation politique ont continué de faire polémique pendant la période considérée. À celles-ci s'est ajoutée la bataille juridique pour la propriété de Rustavi 2, une chaîne de télévision de premier plan liée à l'opposition, qui, selon ses représentants, répondait aussi à des visées politiques. Malheureusement, du fait de ces affaires et des allégations à leur sujet, les magistrats et le système judiciaire sont devenus otages de l'épreuve de force entre l'opposition et la majorité au pouvoir et ont été de plus en plus instrumentalisés par les deux camps, au détriment de leur indépendance. La confiance de l'opinion publique dans cette importante institution s'en est, à son tour, trouvée affectée. Cette situation a également été sévèrement critiquée par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Rustavi 2 Broadcasting Company Ltd et autres c. Géorgie*<sup>28</sup>.

47. Le climat politique extrêmement polarisé qui règne en permanence dans le pays et qui empêche tout dialogue et coopération politiques est source de vive préoccupation. Cette situation nuit à la stabilité politique et à la consolidation démocratique du pays, mettant en péril les progrès considérables réalisés par la Géorgie à cet égard au fil des ans. La consolidation démocratique et l'intégration euro-atlantique sont la responsabilité partagée de toutes les forces politiques du pays. Nous demandons donc instamment à ces dernières, en particulier aux deux plus grands partis, le Rêve géorgien et le Mouvement national uni, de placer le bien commun de la nation au-dessus de toute stratégie politique partisane étroite.

48. Nous tenons à souligner une nouvelle fois l'une des caractéristiques de la Géorgie, à savoir que les autorités nationales successives ont toujours entretenu des relations cordiales et constructives avec les partenaires internationaux du pays et répondu à leurs préoccupations et recommandations, même concernant les points de désaccord. Cette attitude a contribué à bien des égards au développement du pays et nous ne doutons pas que cette excellente coopération avec ses partenaires internationaux continuera d'être la pierre angulaire de sa politique internationale.

### 3. Institutions démocratiques

49. Dans la partie ci-après, nous présenterons les principales évolutions observées dans le fonctionnement des institutions démocratiques de Géorgie, notamment en ce qui concerne la réforme constitutionnelle et la réforme électorale, ainsi que le contrôle parlementaire et l'obligation de rendre des comptes. Malgré des hauts et des bas, il s'agit d'un domaine dans lequel la Géorgie a accompli des progrès durables et marqués depuis la révolution des roses, indépendamment du gouvernement en place. Cette évolution s'est poursuivie pendant la période couverte par le présent rapport.

#### 3.1. Réforme constitutionnelle

50. Une réforme constitutionnelle ambitieuse a été menée en Géorgie en 2010, sous l'administration du MNU. Cette réforme a fait passer le pays d'un régime présidentiel à un système mixte présidentiel et parlementaire. Elle a également renforcé le cadre constitutionnel permettant d'assurer un contrôle judiciaire et parlementaire indépendant des pouvoirs du Président. La réforme constitutionnelle de 2010, et les lacunes et vulnérabilités demeurant dans la Constitution, ont été présentées en détail dans le rapport<sup>29</sup> sur le respect des obligations et des engagements de la Géorgie examiné par l'Assemblée le 13 avril 2011.

51. À la suite des élections législatives d'octobre 2016, M. Giorgi Kvirikachvili, alors Premier ministre, a annoncé que la majorité au pouvoir avait l'intention de réformer la Constitution géorgienne dans le but d'établir un système politique entièrement parlementaire qui renforcerait la séparation des pouvoirs et « garantirait qu'aucune entité politique ne puisse usurper le pouvoir » en Géorgie<sup>30</sup>. La révision de la Constitution avait également pour but affiché de fournir un cadre constitutionnel pour les réformes électorales, notamment pour la mise en place d'un système électoral proportionnel.

52. Le 15 décembre 2016, le Parlement a créé la commission constitutionnelle, présidée par le président du Parlement géorgien. La commission était composée de 23 membres de la majorité au pouvoir, de six

<sup>28</sup> [Requête n°16812](#): « ...la Cour tient notamment compte du fait que les propriétaires de Rustavi 2 ont systématiquement déposé des demandes infondées de récusation à l'encontre de différents juges des juridictions des trois degrés, probablement dans le but de paralyser l'administration de la justice, tandis que le directeur général de Rustavi 2 a attaqué de manière gratuite et virulente dans les médias les juges nationaux impliqués dans l'examen du litige relatif à la propriété de la chaîne, ainsi que le pouvoir judiciaire géorgien en général. » CEDH 270 (2019).

<sup>29</sup> [Doc. 12554](#).

<sup>30</sup> La réforme était perçue comme un moyen d'apaiser les craintes exprimées par les représentants de l'opposition et de la société civile, selon lesquelles la majorité au pouvoir utiliserait sa majorité constitutionnelle pour gouverner le pays sans concertation et sans prise en compte institutionnelle de l'opposition parlementaire.

membres de l'opposition parlementaire officielle (MNU/Géorgie européenne) et de deux représentants de l'Alliance des patriotes. Les partis non représentés au Parlement qui n'avaient pas franchi le seuil des 5 % lors des dernières élections, mais qui avaient obtenu au moins 3 % des suffrages, ont chacun bénéficié d'un siège à la commission. De plus, le Président géorgien a eu la possibilité de nommer deux représentants à la commission<sup>31</sup>, outre le secrétaire du Conseil national de sécurité, lesquels lui rendant directement compte. Le gouvernement était représenté par son secrétaire parlementaire et le ministre de la Justice. Les chefs des organes législatifs d'Adjarie et du gouvernement en exil d'Abkhazie disposaient chacun d'un représentant à la commission, de même que les présidents de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême, le Défenseur public, le président de la Banque nationale et celui de la Cour des comptes de Géorgie. En outre, la société civile y était représentée par 20 membres d'ONG. La commission constitutionnelle était structurée en quatre groupes de travail : 1) sur les libertés et droits humains fondamentaux, le pouvoir judiciaire, le préambule et les dispositions transitoires ; 2) sur le Président de la Géorgie, le Gouvernement de la Géorgie et la défense ; 3) sur le Parlement géorgien, les finances, et le contrôle, et la révision de la Constitution de la Géorgie ; et 4) sur l'aménagement administratif et territorial et l'autonomie locale.

53. Le 22 avril 2017, la commission constitutionnelle a adopté son projet de Constitution. Conformément aux objectifs de la réforme, la nouvelle Constitution proposée réduisait considérablement les pouvoirs du Président de la Géorgie, tout en renforçant ceux du Parlement et de l'exécutif. Le Président restait le commandant en chef des forces armées et conservait son rôle de représentant du pays dans les relations internationales, mais il n'était plus chargé, notamment, de veiller au bon fonctionnement des organes de l'État, et ne pouvait plus inscrire des points à l'ordre du jour des réunions du Conseil des ministres ni participer à ses débats. De plus, la commission constitutionnelle proposait de supprimer l'élection du Président au suffrage direct au profit d'une élection par un collège de 300 électeurs, le Conseil électoral, composé de députés et de représentants des collectivités locales et régionales. En réponse aux préoccupations selon lesquelles ce changement de système électoral visait à sanctionner le Président Margvelachvili, qui avait critiqué ouvertement le gouvernement et la majorité au pouvoir, la commission constitutionnelle a proposé qu'à titre de mesure transitoire, ce changement dans le mode d'élection du Président n'entre en vigueur qu'après le scrutin présidentiel de 2018.

54. La nouvelle Constitution ne désigne plus Koutaïssi comme le siège du Parlement, ce qui a permis de déplacer ce dernier à Tbilissi. Il s'agit d'assurer un fonctionnement plus efficace du Parlement et de renforcer sa fonction de contrôle de l'exécutif, qui était resté à Tbilissi alors que le Parlement était basé à Koutaïssi.

55. Malheureusement, dans une démarche qui semble relever pour l'essentiel de motivations populistes, la nouvelle Constitution réserve l'institution du mariage aux personnes de sexe opposé. Bien que la législation actuelle ne contienne aucune disposition qui autoriserait les mariages entre personnes de même sexe et que l'on ne puisse guère s'attendre à ce que cela change de sitôt dans une société géorgienne conservatrice sur le plan social, aucune restriction constitutionnelle n'empêcherait ces mariages si le droit coutumier venait à être modifié. Même si une interdiction constitutionnelle des mariages entre personnes de même sexe ne constitue pas une violation de la Convention européenne des droits de l'homme, il s'agit là d'une régression évidente, bien que largement symbolique.

56. Les modifications de la Constitution et la réforme électorale sont étroitement liées. La commission constitutionnelle avait proposé d'introduire un système entièrement proportionnel sur la base de listes bloquées dans une circonscription nationale unique. Elle avait aussi proposé d'interdire les alliances électorales tout en conservant un seuil – relativement élevé – de 5 % que les partis devaient franchir pour entrer au Parlement. Enfin, elle avait suggéré que toutes les voix recueillies par les partis qui n'avaient pas franchi le seuil fixé soient attribuées au vainqueur des élections. Cette formule de répartition des voix a été source de controverse, dans la mesure où, combinée à l'interdiction de former des alliances électorales et à l'imposition d'un seuil élevé, elle aurait attribué de nombreux sièges supplémentaires au plus grand parti, nuisant ainsi à la proportionnalité des résultats des élections. Cela aurait eu, par ricochet, des effets négatifs sur le caractère pluraliste du Parlement et, au final, sur le paysage politique du pays.

57. Les résultats des travaux de la commission constitutionnelle ont fait l'objet de vives critiques de la part des partis de l'opposition et des organisations de la société civile, qui ont estimé qu'ils avaient été trop influencés par la majorité au pouvoir, et que très peu de propositions issues de leurs rangs avaient été prises en compte dans le projet de Constitution. En signe de protestation, les 13 représentants des partis de l'opposition ont quitté la commission constitutionnelle.

---

<sup>31</sup> Le Président Margvelachvili a refusé de désigner ses représentants à la commission constitutionnelle, apparemment en raison du rejet par le Parlement de sa proposition de voir la commission coprésidée par le Président, le président du Parlement et le Premier ministre.

58. La Commission de Venise a adopté son Avis sur le projet de Constitution établi par la commission constitutionnelle lors de sa réunion plénière des 16 et 17 juin 2017. Elle a conclu, notamment, que la nouvelle Constitution telle que proposée constituait une avancée favorable au renforcement et à l'amélioration de l'ordre constitutionnel national. Elle s'est, en particulier, félicitée de l'introduction d'un système électoral proportionnel, mais s'est interrogée sur le bien-fondé de la formule de répartition des sièges restants, de l'interdiction des alliances électorales et du seuil relativement élevé.

59. La nouvelle Constitution apporte un certain nombre de changements importants au système judiciaire et à la magistrature. Elle fixe notamment le nombre minimum de juges de la Cour suprême à 28 et prévoit leur nomination à vie. Elle modifie également la procédure de nomination de ces derniers comme nous le verrons en détail ci-dessous. Les suggestions soumises en vue de remédier aux préoccupations concernant cette procédure n'ont pas été prises en compte par le Parlement lors de l'adoption des amendements constitutionnels. Il convient de saluer le fait que la nouvelle Constitution prévoit la nomination à vie des juges des juridictions de droit commun sans période probatoire, bien que seulement à compter de 2024, ce qui répond à une recommandation de longue date de la Commission de Venise.

60. La nouvelle Constitution a mis en place un procureur général entièrement indépendant, qui n'est tenu de rendre des comptes qu'au Parlement qui l'élit à la majorité absolue des députés pour un mandat non renouvelable de six ans. Cette mesure renforce l'indépendance de cette institution et réduit sa vulnérabilité à une éventuelle instrumentalisation à des fins politiques. Malheureusement, la recommandation selon laquelle le procureur général serait nommé à la majorité qualifiée n'a pas été suivie. En revanche, le législateur géorgien a pris en compte les recommandations de la Commission de Venise visant à garantir que la responsabilité du ministère public devant le Parlement ne s'étende pas aux affaires individuelles.

61. Les modifications proposées par la commission constitutionnelle ont été examinées par le Parlement géorgien en première lecture le 22 juin 2017. Dans le cadre de cette discussion, le parti au pouvoir Rêve géorgien a décidé de reporter l'introduction d'un système électoral pleinement proportionnel après la tenue des prochaines élections, soit de 2020 à 2024, ce qui a été décrié par l'opposition. D'aucuns ont déploré le fait que cette décision ait été prise par la majorité au pouvoir après avoir reçu un avis favorable de la Commission de Venise sur le projet de Constitution préparé par la commission constitutionnelle qui reposait également sur un changement du système électoral. Pour sa part, la majorité au pouvoir a fait savoir que, sans le soutien de l'opposition – qui avait annoncé qu'elle se prononcerait contre les modifications constitutionnelles proposées par la commission constitutionnelle – elle ne disposerait pas d'assez de voix pour adopter les modifications, dans la mesure où elle s'attendait à ce que des députés de son propre camp contestent la suppression de la composante majoritaire du système électoral. Par conséquent, elle a indiqué n'avoir d'autre choix que de faire des compromis sur l'adoption du système proportionnel avec son aile majoritaire.

62. Le 26 septembre 2017, le Parlement géorgien a adopté<sup>32</sup> en dernière lecture le projet révisé de modifications constitutionnelles. À titre de concession à l'opposition, la majorité au pouvoir a accepté la formation d'alliances électorales pour les élections de 2020<sup>33</sup>, et a convenu d'abaisser le seuil de 5 % à 3 % pour ce scrutin. De plus, les autorités ont accepté de renoncer à la formule controversée de répartition « des mandats non attribués » au profit d'un système de répartition à égalité. Cependant, dans la mesure où ces dispositions de « compromis » n'avaient pas été introduites lors de la première lecture du projet de modifications constitutionnelles, elles n'ont pas pu être adoptées dans le cadre du train de réformes constitutionnelles le 26 septembre 2017. Une nouvelle procédure de modification a dès lors été engagée en vue d'intégrer les concessions susmentionnées, proposées par la majorité au pouvoir.

63. Dans un paysage politique dominé par un parti disposant d'une majorité constitutionnelle – bien qu'il ait été démocratiquement élu – il importe de veiller à la mise en place d'un bon système de contre-pouvoirs. Si beaucoup de progrès ont été accomplis en matière de renforcement du contrôle parlementaire (voir ci-après), le système de contre-pouvoirs doit être développé plus avant. Cet aspect est d'autant plus important en ce qui concerne les services de sécurité et de renseignement. Plusieurs interlocuteurs ont en effet déclaré que les services de sécurité avaient pris de plus en plus d'importance dans l'administration du pays et qu'ils étaient de plus en plus consultés sur les politiques et les nominations avant qu'elles soient décidées. Si la situation géopolitique du pays peut, dans une certaine mesure, justifier cette évolution, il faut qu'un mécanisme solide de contrôle civil sur les services de sécurité, y compris par l'opposition, vienne faire contrepoids.

64. Malgré un petit nombre de questions non réglées, la nouvelle Constitution a clairement amélioré le cadre constitutionnel de la Géorgie. Malheureusement, le principal échec de la réforme, le fait qu'un système

<sup>32</sup> Ce vote a été boycotté par les partis de l'opposition parlementaire.

<sup>33</sup> Ces élections se tiendront toujours sur la base d'un système mixte.

électoral entièrement proportionnel n'ait pu être introduit dès les élections de 2020, a marqué et dominé la vie politique, et est profondément regrettable.

65. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, un certain nombre de modifications ont été adoptées afin de mettre en œuvre les ajustements du système électoral convenus entre l'opposition et la majorité au pouvoir dans le cadre de l'accord politique conclu en mars 2020. Au moment de la rédaction du présent rapport, d'autres modifications de la Constitution nécessaires à l'application de l'accord du 19 avril 2021 entre l'opposition et la majorité au pouvoir étaient en cours d'examen devant le Parlement. Ils ont été débattus en première lecture en septembre 2021, une deuxième lecture avoir lieu en février 2022. Ces amendements portent sur le seuil fixé pour les élections proportionnelles ainsi que sur le processus de nomination du procureur général et seront examinés dans les chapitres correspondants ci-dessous.

### 3.2. Réforme électorale

66. De tout temps, le débat sur la réforme électorale en Géorgie a été dominé par la question de savoir quel serait le système électoral le mieux adapté au pays. En Géorgie, le système électoral est défini dans la Constitution de manière très, et sans doute excessivement, détaillée. C'est pourquoi la réforme électorale et la réforme constitutionnelle sont étroitement liées.

67. La Géorgie est dotée d'un système électoral mixte, mi-majoritaire, mi-proportionnel, dans lequel une partie des mandats parlementaires sont répartis sur la base d'un scrutin proportionnel, et le reste des mandats sont attribués sur la base des résultats obtenus dans les circonscriptions uninominales. Jusqu'à l'accord politique de mars 2020, sur les 150 membres que compte le Parlement géorgien, 77 étaient élus au scrutin proportionnel et 73 au scrutin majoritaire<sup>34</sup> dans les circonscriptions uninominales. Dans le cadre de l'accord de mars 2020, la majorité au pouvoir et l'opposition sont convenues d'une modification constitutionnelle qui, pour les élections prévues entre 2020 et 2024, portera le nombre de mandats à la proportionnelle à 120 et celui des mandats à la majorité à 30.

68. En Géorgie, les tentatives visant à faire passer le modèle électoral d'un système mixte à un système entièrement proportionnel ne datent pas d'hier, étant donné que le système mixte favorise le parti sortant, qui a le plus de chances d'obtenir la plupart des sièges attribués au scrutin majoritaire. Avant toutes les élections législatives récentes, notamment celles de 2008, de 2012 et de 2016, la majorité au pouvoir et l'opposition ont tenté de trouver un accord sur le système électoral. À chaque fois, l'opposition (d'alors) s'est montrée favorable au remplacement du système mixte par une forme de proportionnelle (régionale), ce à quoi le parti au pouvoir (d'alors) s'est opposé, affirmant que l'on ne pouvait supprimer la composante majoritaire du système pour diverses raisons<sup>35</sup>, notamment la ferme réticence des députés de son camp élus au scrutin majoritaire.

69. Comme nous l'avons mentionné, en Géorgie, le système électoral mixte favorise de manière disproportionnée le parti sortant et a systématiquement créé des super majorités, qui posent problème, car elles :

- a. compromettent le système démocratique de contre-pouvoirs ;
- b. encouragent les politiques à somme nulle plutôt que la coopération et la recherche de consensus, ce qui crée un climat politique constamment polarisé ;
- c. entravent le développement des partis politiques et de la démocratie multipartite ;
- d. affaiblissent le Parlement, dans la mesure où la prise de décision au sein du Parlement est souvent remplacée par une prise de décision informelle au sein du parti au pouvoir qui dispose d'une majorité écrasante.

70. C'est pourquoi l'Assemblée recommande depuis longtemps la mise en place d'un système électoral proportionnel (régional). La Commission de Venise et l'Assemblée parlementaire ont profondément regretté qu'un tel système n'ait pu être immédiatement instauré dans le cadre de la récente réforme constitutionnelle<sup>36</sup>. Par conséquent, lorsqu'après les manifestations massives de juin 2019, la majorité au pouvoir a proposé l'introduction dès 2020 d'un système électoral proportionnel, la communauté internationale s'en est vivement félicitée, non seulement parce que cela allait considérablement apaiser les tensions au sein du système politique, mais aussi parce que cela représentait une avancée majeure pour la consolidation démocratique de la Géorgie.

---

<sup>34</sup> Jusqu'aux élections législatives de 2016, dans les circonscriptions uninominales, les sièges étaient attribués au scrutin majoritaire à un tour. En 2016, l'obligation pour un candidat d'obtenir au moins 50 % des suffrages pour être élu a été introduite.

<sup>35</sup> [AS/Mon \(2011\) 24 rev 3](#) § 5 à 15.

<sup>36</sup> [Résolution 2203 \(2018\)](#) § 6.5.

71. Aux termes de l'accord du 8 mars, jusqu'en 2024, le seuil applicable aux scrutins à la proportionnelle dans le système électoral mixte est établi à 1 % des voix pour les partis politiques et, s'agissant des blocs politiques, à 1 % des voix fois le nombre de partis composant le bloc<sup>37</sup>. Les mandats à la majorité sont accordés au candidat qui recueille la majorité des voix dans les circonscriptions au scrutin uninominal majoritaire. Pour apaiser les craintes que le maintien d'un système électoral mixte permette au parti vainqueur de rafler un nombre de sièges disproportionné<sup>38</sup> au sein du nouveau Parlement, les partis ont accepté une modification constitutionnelle prévoyant que le pourcentage des mandats obtenus par un parti politique ou un bloc électoral ne peut dépasser 25 % du pourcentage de voix recueillies dans les élections à la proportionnelle<sup>39</sup>. La réduction du nombre des mandats accordés au scrutin majoritaire supposait aussi le redécoupage des circonscriptions votant selon ce principe. Conformément à la décision de la Cour constitutionnelle concernant la taille des circonscriptions électorales (voir ci-dessous) et sur l'insistance de la communauté internationale, il a été décidé qu'à l'exception de trois cas spécifiques, l'écart dans la taille des circonscriptions votant selon un scrutin uninominal ne dépasserait pas 15 %, ce qui est le maximum autorisé selon les normes de la Commission de Venise<sup>40</sup>. Le redécoupage des circonscriptions électorales a ensuite été présenté dans les modifications constitutionnelles relatives à la mise en œuvre de l'accord qui avaient été acceptées par consensus<sup>41</sup>. Étant donné le caractère sensible du sujet quelle que soit la démocratie concernée, il convient de saluer le consensus qui a permis de s'entendre sur la délimitation des circonscriptions pour le scrutin de 2020.

72. Le système susmentionné sera utilisé pour toutes élections anticipées qui pourraient se tenir avant l'introduction du système pleinement proportionnel qui doit entrer en application pour les élections régulières de 2024. D'où la crainte que le parti au pouvoir ne soit tenté de provoquer des élections anticipées juste avant les scrutins ordinaires de 2024 afin de repousser au-delà de cette date l'introduction d'élections entièrement proportionnelles. Il a donc été décidé qu'aucune élection anticipée n'aurait lieu en 2024 et que le mandat de toute législature élue à l'issue d'une élection anticipée entre 2020 et 2024 prendrait fin en octobre 2024.

73. L'un des principaux problèmes posés par le système à la majorité absolue résidait, jusqu'aux élections législatives de 2016, dans les différences de taille considérables entre les circonscriptions uninominales, qui pouvaient compter entre 6 000 et 120 000 électeurs. De tels écarts étaient contraires au principe de l'égalité devant le suffrage. En effet, selon les normes du Conseil de l'Europe, l'écart maximal entre circonscriptions ne doit pas dépasser 10 %, ou, au plus, 15 % à titre très exceptionnel. Le 28 mai 2015, à la suite d'une plainte déposée par le Défenseur public, la Cour constitutionnelle a jugé que l'écart de taille entre les circonscriptions électorales portait atteinte au principe de l'égalité devant le suffrage tel que consacré par la Constitution géorgienne, et a ordonné de remédier à cette situation. Le 18 décembre 2015, le Parlement géorgien a adopté une série de modifications au Code électoral afin de redécouper les circonscriptions électorales de sorte que leurs différences de taille soient conformes à la décision de la Cour constitutionnelle. De plus, les modifications ont porté le seuil de représentation dans les circonscriptions uninominales de 30 % à 50 %, ce que demandaient depuis longtemps la plupart des acteurs politiques. En réglant le problème de longue date des grandes disparités de taille entre les circonscriptions électorales, un dysfonctionnement important du système électoral géorgien a été résolu, ce dont il faut se féliciter, même si les écarts se sont à nouveau accrus après l'accord de mars 2020.

74. Suite à l'accord du 8 mars 2020, un certain nombre de réformes électorales ont été adoptées pour répondre aux recommandations de l'OSCE/BIDDH, notamment en ce qui concerne la fourniture de temps d'antenne gratuit, le financement des partis, des délais plus courts pour la résolution des litiges et l'introduction de règles relatives aux conflits d'intérêts pour les membres de l'administration électorale, ainsi que des mécanismes visant à accroître la représentation des femmes.

<sup>37</sup> Par exemple 3 % pour un bloc électoral de trois partis, 5 % pour un bloc électoral de cinq partis etc.

<sup>38</sup> Avec pour résultat l'obtention d'une majorité au pouvoir voire constitutionnelle sans avoir recueilli plus de 50 % des voix au scrutin proportionnel.

<sup>39</sup> En d'autres termes, un parti ou bloc électoral devrait recueillir plus de 40 % des voix à la proportionnelle pour obtenir au Parlement une majorité absolue de sièges qui lui permettrait d'être seul au pouvoir.

<sup>40</sup> Code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD \(2002\)023rev2-cor](#)) Section I.2.2.-2.4. En fait, le Code prévoit une variation maximum de 10 % et 15 % dans des cas exceptionnels. Toutefois, étant donné la validité limitée de ces circonscriptions électorales (jusqu'en 2024) et le fait que le découpage des circonscriptions s'est fait de manière consensuelle entre toutes les parties prenantes, l'écart présenté dans l'accord politique peut être considéré comme pleinement conforme à cette norme européenne importante.

<sup>41</sup> Le 21 avril 2020, l'Association des jeunes juristes géorgiens (GYLA) a publié une analyse portant sur la mise en œuvre de l'accord sur le système électoral. Il ressort de celle-ci que contrairement à l'accord et aux normes européennes, la variation dans la taille des circonscriptions telle que convenue dépasse les 15 % non pas dans trois mais 18 cas, à savoir dans plus de la moitié du nombre total (30) de circonscriptions uninominales. Dans le même temps, il convient de souligner que le découpage des circonscriptions a été établi par consensus entre toutes les formations représentées au Parlement et n'est valable que pour une durée limitée (jusqu'en 2024).



75. Le 17 décembre 2020, dans ce qui a été perçu comme une réaction impulsive au boycott du Parlement par l'opposition, la majorité au pouvoir a proposé un paquet d'amendements au Code électoral, à la loi sur les associations politiques de citoyens, ainsi qu'au règlement du Parlement géorgien. Selon les modifications proposées, les partis qui n'occuperaient pas au moins 50 % des mandats qu'ils ont remportés perdront le financement de l'État, ainsi que leur temps d'antenne gratuit, lors de la prochaine campagne électorale. Par ailleurs, si plus de la moitié des membres d'un parti sont absents sans raison valable pendant plus de la moitié des sessions plénières, le parti ou la coalition en question verra son financement public suspendu pendant une période de six mois. Au vu des critiques formulées à l'encontre de ces propositions de modifications, la majorité au pouvoir a accepté de transmettre ces dernières à la Commission de Venise pour avis et d'attendre l'adoption de celui-ci avant de les examiner en deuxième et troisième lecture. Dans cet avis<sup>42</sup>, la Commission de Venise souligne, tout en jugeant regrettable le recours au boycott parlementaire, que cette option est néanmoins légitime pour un parti politique et qu'elle est protégée par le principe de la liberté d'expression. Le fait de priver un parti de son financement public, qui repose sur ses résultats électoraux, parce qu'il boycotte le Parlement constituerait une sanction disproportionnée qui nuirait également au pluralisme du paysage politique en Géorgie, car la plupart des partis politiques dépendent de ce soutien financier. De plus, la Commission de Venise juge disproportionnée qu'un parti politique soit privé de son financement public pendant un temps donné parce que la majorité de ses membres n'assistent pas aux sessions plénières sans raison valable. À ce propos, elle fait observer que la rémunération de chaque député est déjà régie par le règlement du Parlement, qui reconnaît actuellement le boycott comme une raison valable d'absence. De surcroît, la rémunération des députés est garantie par la Constitution géorgienne, de sorte que si la réduction de leur salaire peut s'avérer légitime, sa suppression totale serait probablement inconstitutionnelle, selon la Commission de Venise. Malgré cela, le Parlement géorgien a malheureusement adopté ces amendements le 22 juin 2021.

76. La majorité au pouvoir avait à l'origine déposé un paquet d'amendements au Code électoral qui auraient pour effet d'entraîner la radiation et la dissolution de tout parti dont le dirigeant n'est pas habilité à voter en Géorgie. Ces amendements visaient clairement le MNU, dont le dirigeant, l'ancien président Saakachvili, a, conformément à la législation du pays, été déchu de sa nationalité géorgienne lorsqu'il a obtenu la nationalité ukrainienne. Le président du Parlement géorgien a demandé l'avis de la Commission de Venise avant qu'ils ne soient officiellement inscrits à l'ordre du jour du Parlement. Comme l'a noté la Commission de Venise dans son avis<sup>43</sup>, le projet d'amendement est clairement un exemple de législation « ad hominem ». De plus, si des restrictions peuvent être imposées aux droits de vote actifs et passifs des citoyens d'autres États, ainsi qu'à la possibilité pour eux de créer des partis, il serait contraire aux normes européennes d'étendre ces limitations à l'adhésion à un parti ou à l'exercice de fonctions dans des partis ou mouvements politiques. Par ailleurs, la Commission de Venise a fait observer que la notion de dirigeant politique n'était pas clairement définie dans les amendements et que la sanction consistant à radier un parti de la liste était lourde de conséquences pour le pluralisme du paysage politique et semblait disproportionnée. Elle a donc recommandé de reconsidérer l'adoption de l'amendement proposé.

77. Dans le cadre d'un protocole d'accord signé avec les partis d'opposition revenus au Parlement en janvier 2021, le Parlement a adopté en première lecture un projet d'amendements à la législation électorale, qui vise à remédier aux défaillances constatées à l'occasion des élections d'octobre 2020 et à abaisser le seuil pour les élections proportionnelles à 3 % maximum. Par ailleurs, dans l'accord du 19 avril 2021, les partis signataires s'engagent à mettre en œuvre un certain nombre de « réformes électorales ambitieuses » pour remédier aux lacunes relevées lors des élections précédentes, notamment en ce qui concerne la composition de l'administration électorale. Le 18 mai, au terme d'un processus de rédaction inclusif, l'opposition et la majorité au pouvoir sont parvenues à un accord sur les modifications à apporter à la législation électorale.

78. L'administration électorale en Géorgie présente une composition mixte, faite de représentants de partis et de membres qui n'appartiennent à aucun parti nommé par le Parlement. La règle de composition en vigueur a été largement perçue comme plaçant le parti au pouvoir en position de force dans les commissions électorales, sapant ainsi la confiance des parties prenantes dans l'impartialité de l'administration électorale<sup>44</sup>. Les amendements convenus le 18 mai 2021 maintenaient cette composition mixte pour les commissions électorales, mais augmentaient le nombre de leurs membres, qui passe de 12 à 17. La Commission de Venise s'est montrée dubitative sur l'aspect pratique de cette augmentation des DEC<sup>45</sup> et PEC<sup>46</sup> et a recommandé de la reconsidérer. En ce qui concerne la Commission électorale centrale (CEC), sept de ses membres, en plus

---

<sup>42</sup> [CDL-AD\(2021\)008](#).

<sup>43</sup> [CDL-AD\(2021\)009](#).

<sup>44</sup> [CDL-PI\(2021\)005 § 29](#)

<sup>45</sup> Commissions électorales de circonscription.

<sup>46</sup> Commissions électorales locales.



de son président, sont nommés par le Parlement, sur proposition du Président de la Géorgie, à la majorité des deux tiers, avec un mécanisme anti-blocage<sup>47</sup>. Les neuf autres membres sont nommés par les partis politiques enregistrés auxquels a été attribué au moins un mandat<sup>48</sup> au Parlement<sup>49</sup>. La composition des DEC et des PEC suit le même modèle que celui de la CEC, les membres qui n'appartiennent à aucun parti étant nommés par la CEC pour les DEC et par leurs DEC respectives pour les PEC. Les présidents de ces commissions sont élus par les membres de ces dernières, parmi ceux ne se réclamant d'aucun parti. La CEC aura deux adjoints, l'un étant choisi par les partis d'opposition et l'autre étant un membre professionnel (qui n'appartient à aucun parti).

79. Dans ses avis<sup>50</sup> sur les projets d'amendements au Code électoral, la Commission de Venise a souligné la nécessité de mettre en place un processus de sélection transparent et fondé sur le mérite pour les membres affiliés à aucun parti, qui jusqu'à présent étaient souvent considérés comme des fidèles du parti au pouvoir, ce qui porte atteinte à la confiance des citoyens dans l'administration électorale. Par conséquent, la Commission de Venise a recommandé que la procédure de sélection des membres de la commission qui choisit les membres n'appartenant à aucun parti, ainsi que la manière dont cette commission prend ses décisions, soient définies par la loi.

80. Outre la composition de l'administration électorale, les amendements améliorent aussi considérablement les dispositions relatives à l'établissement des procès-verbaux de résultats et à la conduite du recomptage des voix. Selon la mission d'observation électorale qui a observé les élections locales d'octobre 2021, ces dispositions ont eu un impact positif sur l'administration et l'organisation des scrutins. Malheureusement, les modifications visant à lutter contre l'abus des ressources administratives n'ont pas eu l'effet escompté, et la législation ne garantit toujours pas que toutes les décisions prises par l'administration électorale à la suite de plaintes puissent faire l'objet d'un recours devant une juridiction. Ce point doit être réglé avant l'organisation des prochaines élections.

81. S'agissant des élections locales, les amendements augmentent sensiblement la représentation proportionnelle au sein des conseils municipaux, tandis que le seuil fixé pour l'élection des candidats au scrutin majoritaire a été relevé à 40 %.

82. Dans l'accord du 19 avril obtenu grâce aux efforts de médiation du président du Conseil européen, les parties sont convenues qu'à l'avenir, toutes les élections législatives seront entièrement proportionnelles. Un seuil naturel ou n'excédant pas 2 % sera établi pour les deux prochains scrutins législatifs. Les amendements visant à mettre en œuvre l'abaissement du seuil sont actuellement à l'examen devant le Parlement. Malgré son retrait de l'accord, la majorité au pouvoir a fait savoir qu'elle restait attachée à cette mesure<sup>51</sup>, mais qu'elle pourrait ne plus y être favorable dans le cadre d'élections anticipées susceptibles d'être organisées avant 2024, date d'entrée en vigueur des modifications constitutionnelles relatives à un système électoral à la proportionnelle intégrale. Tout en espérant sincèrement que la Géorgie va désormais connaître une période de relative stabilité politique jusqu'aux prochaines élections régulières, nous sommes d'avis que l'adoption de l'abaissement du seuil pour tous les scrutins à venir pourrait contribuer à apaiser les tensions qui règnent dans l'environnement politique et demandons ainsi instamment à la majorité au pouvoir de soutenir cette mesure.

83. Si, comme l'ont indiqué les missions internationales d'observation électorale successives, en Géorgie, les élections se sont généralement déroulées conformément aux normes internationales en matière d'élections démocratiques, il convient encore de remédier à une série de dysfonctionnements récurrents. L'utilisation abusive des ressources administratives, dont des cas signalés de pressions exercées sur des agents de l'État, des incidents violents entre les partisans et les militants des partis, ainsi que les campagnes de dénigrement marquées par l'agressivité, qui outrepassent parfois la limite des discours de haine, sont malheureusement devenus monnaie courante dans les élections géorgiennes. Souvent, les informations et les allégations concernant des malversations électorales ne font pas l'objet d'enquêtes complètes, impartiales et transparentes, ce qui risque de créer un climat d'impunité pour de tels actes. Les autorités doivent se pencher d'urgence sur ce problème. Comme indiqué ci-dessus, en Géorgie, les crises politiques ont souvent été résolues par le biais d'un accord visant à modifier le cadre juridique régissant les élections. La Commission

<sup>47</sup> Lors des deux premiers tours de scrutin, un candidat doit obtenir la majorité des deux tiers pour être nommé et la majorité des trois cinquièmes à l'occasion d'un troisième tour. La majorité simple suffit lors du quatrième tour de scrutin, sachant que dans ce cas, le mandat est limité à six mois.

<sup>48</sup> Indépendamment du fait qu'ils exercent ou non ce mandat.

<sup>49</sup> Lorsque les partis concernés sont plus de neuf, ceux ayant obtenu le plus grand nombre de mandats sont prioritaires.

<sup>50</sup> [CDL-PI\(2021\)005](#) et [CDL-AD\(2021\)026](#).

<sup>51</sup> Il y a lieu de préciser que l'abaissement du seuil à 3 % au plus faisait également partie de l'accord passé entre la majorité au pouvoir et les membres du Parti des citoyens qui ont fait leur retour au Parlement en janvier 2021. Cet accord est toujours en vigueur.

de Venise a noté que même si ces changements reposent souvent sur un consensus, la modification fréquente « *de la législation électorale risque de compromettre l'intégrité du processus électoral et les efforts en cours pour consolider la démocratie* »<sup>52</sup>. Nous adhérons donc pleinement à la recommandation de la Commission de Venise selon laquelle les acteurs politiques du pays doivent, de manière consensuelle, entreprendre une réforme complète et systémique de la législation électorale, en vue de mettre en place un cadre cohérent et stable qui ne fasse pas sans cesse l'objet de modifications. Cela étant, il convient de noter qu'en Géorgie, le cadre juridique des élections est depuis longtemps adapté à l'organisation d'élections démocratiques, dès lors qu'il est mis en œuvre et respecté de manière cohérente par tous les sujets électoraux.

### 3.3. Contrôle parlementaire

84. Lorsqu'une majorité au pouvoir dispose d'une majorité large ou constitutionnelle, il est particulièrement important que les droits de l'opposition soient respectés et que cette dernière soit consultée sur l'administration du pays. Dans le même temps, l'opposition doit respecter le mandat confié par les citoyens à la majorité au pouvoir et ne pas contester pour le principe toutes les politiques émanant du gouvernement. Par conséquent, afin d'assurer le bon fonctionnement d'une démocratie parlementaire, dans laquelle le Parlement exerce pleinement son rôle de contrôle du gouvernement et peut lui demander des comptes, il est essentiel que le Parlement soit pleinement informé et consulté par les membres du gouvernement. Ce processus ne saurait être remplacé par des consultations internes au sein de la majorité au pouvoir comme cela a été plusieurs fois le cas en Géorgie.

85. La priorité donnée par la majorité au pouvoir au renforcement du système de contrôle parlementaire en Géorgie, à la suite de la modification de la Constitution en faveur d'un système entièrement parlementaire, mérite donc d'être saluée.

86. Le règlement du Parlement est considéré par les autorités comme le principal mécanisme permettant de renforcer le contrôle parlementaire et le rôle de l'opposition dans ce processus. À cet effet, les dirigeants parlementaires, en consultation avec tous les groupes représentés au Parlement, ont élaboré un nouveau règlement. Les partis d'opposition ont déclaré que sur un plan général, le nouveau règlement apportait des améliorations par rapport au précédent, mais ont averti qu'il était souvent passé outre par la majorité au pouvoir. Le fait que cette dernière dispose d'une large majorité au Parlement ne l'incite guère à coopérer avec l'opposition et ne ferait qu'aggraver cette situation. Nous demandons par conséquent instamment à l'ensemble des parties prenantes d'appliquer pleinement et en toute bonne foi le nouveau règlement. Néanmoins, celui-ci ne saurait suffire à lui seul à assurer un contrôle parlementaire efficace et la participation de l'opposition à ce processus : il faut également un changement d'attitude et de comportement dans les deux camps.

87. Conformément à la Constitution révisée, le nouveau règlement simplifie les procédures d'introduction d'un vote de défiance à l'égard du gouvernement et abaisse à 50 le nombre de députés nécessaires à la création d'une commission d'enquête. En outre, le règlement du Parlement dispose que la moitié au moins de ses membres doivent représenter l'opposition. Selon les dispositions législatives, ces commissions d'enquête spéciales disposent des pleins pouvoirs d'assignation à comparaître et tous les ministères et organes de l'État sont tenus de coopérer avec elles et de leur communiquer l'ensemble des informations demandées<sup>53</sup>.

88. Le règlement pose, notamment, l'obligation pour le Premier ministre de rendre compte au Parlement au moins une fois par an ou lorsque ce dernier lui demande de faire rapport sur des parties spécifiques du programme gouvernemental. Il prévoit en outre un nouveau mécanisme d'interpellation, ainsi que la possibilité pour chaque commission, groupe politique ou regroupement de 50 membres individuels, de convoquer un ministre ou un représentant du gouvernement devant le Parlement en vue d'y être interrogé. De plus, des ministres et responsables gouvernementaux peuvent également être convoqués devant une commission à la demande de la majorité de ses membres. Enfin, le nouveau règlement permet à un groupe au sein d'une commission de demander à un membre du gouvernement d'être présent à l'une de ses réunions en vue de l'interroger. Ces nouvelles dispositions renforcent les mécanismes de contrôle parlementaire et les droits de l'opposition en la matière. Bien que le règlement soit encore relativement nouveau et que le climat politique demeure tendu et difficile, il semble avoir eu des effets positifs dans la pratique, des ministres ayant été auditionnés par le Parlement, y compris par les groupes de l'opposition. Dans le même temps, nous sommes conscients que l'application de ce nouveau règlement peut, et doit encore être améliorée.

89. L'exercice d'un contrôle parlementaire efficace sur les services de sécurité est capital. Le nouveau règlement renforce le rôle du groupe de confiance du Parlement, chargé de superviser les services de sécurité et leurs opérations. Cependant, des représentants de la société civile ont fait savoir qu'aucune intervention

<sup>52</sup> [CDL-AD\(2021\)026](#), § 13.

<sup>53</sup> Sous réserve de certaines restrictions pour assurer la sécurité de l'État.

d'experts ou de groupes d'experts extérieurs n'était prévue, contrairement à ce qui se passe dans plusieurs pays européens. De tels experts pourraient pourtant apporter des compétences qui ne sont pas nécessairement disponibles au sein du Parlement et du groupe de confiance<sup>54</sup>. Le contrôle des services de sécurité représente, pour des raisons compréhensibles, un sujet sensible qui exige un suivi de l'Assemblée. Les faits nouveaux entourant l'adoption et l'application de la loi dite « de surveillance », que nous examinerons ci-après, doivent retenir toute notre attention à cet égard.

90. Le 1<sup>er</sup> juillet 2020, plusieurs modifications du règlement ont été adoptées, réduisant de neuf à cinq le nombre de vice-présidents du Parlement et faisant passer de six à sept le nombre de députés nécessaires pour constituer un groupe parlementaire. D'autres changements, à effet temporaire, ont été adoptés le 28 janvier 2021 afin de permettre l'élection des vice-présidents des commissions et du Parlement alors que la plupart des partis de l'opposition boycottaient les travaux de ce dernier<sup>55</sup>. Le 28 mai 2021, un amendement au règlement intérieur a été adopté, qui permet à au moins deux membres du Parlement élus d'un même parti politique de former un groupe politique parlementaire. Un groupe politique a les mêmes pouvoirs qu'une faction politique.

91. Conformément à l'accord du 19 avril, l'opposition se verra attribuer la présidence de cinq commissions, dont celle de deux commissions phares. Elle occupera par ailleurs la présidence de l'une des délégations parlementaires auprès d'organismes internationaux. La majorité au pouvoir a fait savoir qu'elle restait déterminée à respecter ces modalités de partage du pouvoir après son retrait de l'accord susmentionné.

92. Les efforts consentis par le Parlement pour renforcer le contrôle parlementaire constituent un progrès significatif. Il importe néanmoins de souligner que le bon fonctionnement d'un système de contrôle parlementaire passe par l'existence d'un Parlement solide, qui a besoin pour ce faire de partis politiques forts et diversifiés, ouverts au dialogue et aux interactions et n'excluant pas a priori la possibilité de former un gouvernement de coalition.

## 4. État de droit

### 4.1. Réforme du pouvoir judiciaire

93. De l'avis de l'actuelle majorité au pouvoir, le système de justice a été instrumentalisé à des fins politiques, et notamment coercitives, sous la précédente administration (MNU). C'est pourquoi la réforme du système judiciaire, en ce qui concerne en particulier l'indépendance de la magistrature et l'administration efficace de la justice a été, et demeure, un objectif prioritaire de l'actuelle majorité.

94. Au moment de la rédaction du présent rapport, la réforme du pouvoir judiciaire s'était déployée en quatre étapes distinctes, ou « quatre vagues » de réformes judiciaires. La première vague, qui visait à dépolitiser le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et à modifier la procédure de nomination de ses membres, a été adoptée le 1<sup>er</sup> mai 2013. Cette réforme, qui a également renforcé le rôle de la Conférence des juges et accru la transparence des procédures judiciaires, a été présentée dans le rapport précédent sur la Géorgie<sup>56</sup>. La deuxième vague de réformes judiciaires visait principalement à mettre le système judiciaire en conformité avec les modifications constitutionnelles de 2013. Analysée dans notre rapport précédent, elle a entre autres instauré la nomination des juges à vie après une période d'essai de trois ans<sup>57</sup>, séparé la chambre disciplinaire du Conseil supérieur de la magistrature et renforcé plus encore la transparence des procédures judiciaires.

95. Comme indiqué dans notre rapport précédent, malgré ces deux vagues de réformes, le système de justice géorgien a continué de présenter des failles importantes ; de nouvelles sources de préoccupation sont apparues, et les réformes n'ont pas toujours eu l'effet escompté<sup>58</sup>. Dans le même temps, les observateurs nationaux ont constaté que les juges eux-mêmes étaient devenus plus indépendants de l'exécutif, comme en

<sup>54</sup> À cet égard, les autorités ont fait l'observation, à notre avis valable, que, compte tenu de la situation complexe actuelle de la Géorgie, avec 20 % de son territoire sous occupation étrangère, une guerre hybride intensive et des tentatives de pénétration de différents segments de la société par des services de renseignement étrangers hostiles, il serait inapproprié d'impliquer des acteurs extérieurs dans l'examen des activités sensibles et classifiées des institutions de défense et de sécurité, alors que leur expertise peut être utilisée via d'autres mécanismes.

<sup>55</sup> Les amendements ont permis, pour la présente mandature du Parlement, aux députés de l'opposition sans groupe parlementaire de désigner des candidats à la vice-présidence du Parlement et des commissions.

<sup>56</sup> [Doc. 13588](#).

<sup>57</sup> Dans son avis sur ces réformes, la Commission de Venise a souligné que trois ans constituaient une durée excessive, susceptible de saper l'indépendance de la justice, et recommandé de supprimer la période d'essai ou, du moins, de la réduire pour qu'elle n'excède pas six mois.

<sup>58</sup> Voir aussi Transparency International, [Assessment of the Georgian Judicial System \(2012-2016\)](#), chapitres 4 et 5.

témoignait l'augmentation marquée des jugements prononcés contre l'État<sup>59</sup>. Pendant la période couverte par le présent rapport, deux vagues supplémentaires de réformes judiciaires ont été mises en œuvre dans l'objectif de corriger les dysfonctionnements restants. Cependant, comme nous allons le montrer, les dysfonctionnements au sein du Conseil supérieur de la magistrature ont continué d'avoir un impact négatif sur le fonctionnement global du pouvoir et du système judiciaires.

96. La troisième vague de réformes judiciaires, qui a consisté en une série de modifications apportées à huit lois, a été adoptée par le Parlement le 29 décembre 2016. Ce train de réformes, qui a été profondément remanié pendant le processus d'adoption, a notamment introduit un système électronique d'affectation des affaires à compter de 2018. Cette mesure, qu'avait également recommandée la Commission de Venise, visait à réduire considérablement le rôle joué par le président du tribunal dans l'attribution des affaires, qui rendait le processus vulnérable aux ingérences. Ce changement devrait par conséquent être considéré comme une avancée importante, bien que certains interlocuteurs aient rapporté qu'il était toujours possible de contourner le système électronique d'affectation des affaires, ce que nient le ministère de la Justice et le Conseil supérieur de la magistrature.

97. Cette troisième vague de réformes judiciaire a également supprimé la période de probation de trois ans précédant la nomination à vie des juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême, pour les juges ayant au moins trois ans d'expérience professionnelle. Elle a en revanche maintenu cette période pour tous les autres juges. Comme nous l'avons précédemment indiqué, la Commission de Venise a exprimé à plusieurs reprises sa préoccupation concernant cette période probatoire de trois ans, qui va à l'encontre des normes européennes et pourrait nuire à l'indépendance de la magistrature. Malheureusement, le train de réformes n'a pas changé la façon dont étaient nommés les présidents des tribunaux, malgré les propositions formulées à cet effet dans les projets antérieurs. Ils continuent d'être nommés par le Conseil supérieur de la magistrature à partir d'une liste de candidats proposée par les juges du tribunal concerné. La Commission de Venise a recommandé que les présidents des tribunaux soient élus pour un mandat unique par, et parmi, leurs pairs de la juridiction.

98. Bien qu'ayant salué les améliorations apportées par le train de réformes, en particulier l'introduction du système électronique d'affectation des affaires, le Président Margvelachvili y a mis son veto, insatisfait, notamment, du processus de nomination des présidents des tribunaux et de l'impossibilité de supprimer ou, du moins, de réduire nettement la période de probation que les juges devaient effectuer avant d'être nommés à vie. Ses amendements de compromis ont été rejetés par la majorité au pouvoir et le Parlement est passé outre son veto le 10 février 2017.

99. Comme nous l'avons précédemment indiqué, la Constitution de 2017 contenait plusieurs nouvelles dispositions visant à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire. Elle a, en particulier, fixé le nombre minimum de juges de la Cour suprême à 28 et modifié leur processus de nomination. En outre, elle a fait du procureur général une institution constitutionnellement indépendante qui n'est tenue de rendre des comptes qu'au Parlement. Un Conseil supérieur des procureurs (CSP), semblable au Conseil supérieur de la magistrature, nommera le procureur général. Cependant, étant donné la structure hiérarchique inhérente au ministère public, le CSP aura des prérogatives plus limitées que son équivalent, le CSM, qui dispose de pouvoirs étendus en matière de nomination et de mutation des juges et de sanctions disciplinaires à leur égard.

100. Afin de réformer plus en profondeur le pouvoir et le système judiciaires, une quatrième vague de réformes judiciaires a été engagée. Si les trois premières vagues avaient été coordonnées par le ministère de la Justice, la quatrième a été menée par le Parlement. Les procédures disciplinaires contre les juges, le mandat du Conseil supérieur de la magistrature, l'École supérieure de la magistrature, ainsi que la durée et l'efficacité des procédures judiciaires ont été les principaux domaines couverts par la quatrième vague de réformes judiciaires.

101. Comme nous l'avons précédemment indiqué, le fonctionnement du CSM est très préoccupant et reste un important obstacle à la véritable indépendance du pouvoir judiciaire et à une administration impartiale de la justice. Le CSM est perçu comme un organe corporatiste dont un petit nombre de juges influents, souvent nommés « le clan », contrôlent ou orientent les travaux, ainsi que le système judiciaire dans son ensemble. La dépendance et l'ingérence externes ont été remplacées par une dépendance et une ingérence internes. Les pouvoirs étendus et discrétionnaires du CSM en matière de nomination et de mutation des juges, ainsi que concernant les procédures disciplinaires, seraient les principaux mécanismes favorisant ce contrôle et cette ingérence. À cela s'ajoute le fait que le CSM nomme également les présidents des tribunaux, qui disposent de pouvoirs considérables dans l'administration de ces instances. De plus, le fait que le CSM n'ait

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, p 18.

pas à motiver en détail ses décisions, notamment en ce qui concerne les nominations, les mutations et les révocations, empêche tout contrôle public et limite les possibilités de recours contre celles-ci.

102. Le CSM est composé de membres juges et de membres non-juges. Les premiers sont élus par la Conférence des juges et les seconds sont désignés par le Parlement à la majorité qualifiée des trois cinquièmes. La nomination récente de quatre membres juges par la Conférence des juges a été vivement critiquée pour son manque de transparence et l'intention supposée de renforcer la position du groupe de magistrats évoqué ci-dessus, souvent désigné en Géorgie sous le nom de « clan ». Le mandat de cinq des six membres non-juges du CSM est arrivé à terme et le Parlement devrait désigner leurs successeurs. Ces nominations sont de la plus haute importance car les nouveaux membres pourraient desserrer la mainmise de ce que l'on appelle le « clan » sur l'appareil judiciaire. La façon dont les membres non-juges seront choisis par le Parlement joue donc un rôle crucial. Il conviendrait que la nomination s'effectue dans le cadre d'un processus de sélection transparent et fondé sur le mérite, conduit en consultation avec les acteurs concernés, notamment la société civile. Les candidats devraient en outre être sélectionnés sur la base d'un consensus, ou au moins bénéficier d'un fort soutien de l'opposition. Toutefois, l'École supérieure de la magistrature reste *de facto* entièrement subordonnée au Conseil supérieur de la magistrature. Quatre des sept membres du Conseil indépendant, qui détermine les activités de l'école, sont élus par le Conseil supérieur de la magistrature. De même, le président du Conseil indépendant est élu par le Conseil supérieur de la magistrature de Géorgie. Nous demandons instamment aux autorités de remédier à ce problème lors des futures réformes.

103. L'École supérieure de la magistrature (ESM) est la seule institution universitaire du pays dédiée à la formation des juges. Avant l'adoption de la quatrième vague de réformes judiciaires, l'École était entièrement contrôlée par le CSM, qui pouvait fixer le nombre de places disponibles et décider de la sélection des candidats, ce qui lui donnait un moyen de pression considérable sur les nouveaux juges. Il a donc été recommandé de rendre l'ESM entièrement indépendante du CSM et de 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. Cette recommandation a été mise en œuvre dans le cadre de la quatrième vague de réformes judiciaires, ce dont nous nous félicitons.

104. Le 22 août 2017, un groupe de travail spécial a été chargé de préparer la quatrième vague de réformes judiciaires. Outre les députés de la majorité au pouvoir et de l'opposition, il était composé de représentants du pouvoir judiciaire, du ministère de la Justice et du Défenseur public. Des membres du barreau géorgien, ainsi que des représentants de la société civile et de la communauté internationale, ont aussi été intégrés à ce groupe. Fait dont il convient de se féliciter, un accord a été trouvé le 11 juin 2019 au sein du groupe de travail, et la quatrième vague de réformes a été adoptée par le Parlement géorgien le 19 décembre 2019. Dans le cadre de cette quatrième vague de réformes judiciaires, il est notamment prévu :

- a) de définir des procédures claires en matière de responsabilité disciplinaire, notamment en ce qui concerne les critères d'établissement de la preuve et le droit de recours. De plus, l'impartialité de l'Inspecteur indépendant sera encore renforcée et une commission d'éthique sera constituée, avec la participation de juges ;
- b) d'instaurer l'obligation pour le CSM de motiver toutes ses décisions concernant les nominations et les mutations de juges, ainsi que les procédures disciplinaires. En outre, afin d'accroître la transparence du CSM, les conclusions des sessions et les projets de décision seront rendus publics et la composition du Conseil sera modifiée pour que toutes les instances judiciaires de Géorgie y soient représentées ;
- c) d'assurer une (plus grande) séparation entre l'École supérieure de la magistrature et le Conseil supérieur de la magistrature. Le programme de l'École sera modernisé et les bourses de ses élèves doublées. Le CSM ne sera plus (seul) responsable de la sélection des candidats : cette prérogative sera transférée à l'École elle-même.

105. Malheureusement, un problème n'a pas été traité par la quatrième vague de réformes judiciaires, à savoir, comme nous le signalions déjà, la nomination des présidents des juridictions de première instance et d'appel, qui continue d'être assurée par le Conseil supérieur de la magistrature. Nous invitons instamment les autorités à faire en sorte, comme recommandé par la Commission de Venise, que les présidents des juridictions soient élus pour un mandat unique non renouvelable par leurs pairs au sein de chaque juridiction.

106. Le 27 décembre 2021, dans une procédure de dernière minute, la majorité au pouvoir a déposé un certain nombre d'amendements controversés à la loi sur les tribunaux de droit commun. Ces amendements augmentent considérablement les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, dont le fonctionnement,

comme nous l'avons souligné, est douteux et préjudiciable à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Ils introduisent un nouveau motif, trop large et discrétionnaire, de sanctions disciplinaires à l'encontre des juges pour "violation de la neutralité politique par un juge dans un discours public"<sup>60</sup>. Cette situation est exacerbée par la nouvelle disposition qui permet au CSM de décider des questions disciplinaires à la majorité simple au lieu de la majorité des 2/3 qui était requise jusqu'à présent. L'amendement qui autorise les membres du CSM à effectuer deux mandats consécutifs au lieu d'un seul comme c'était le cas jusqu'à présent est également préoccupant. L'interdiction pour les membres du CSM d'effectuer des mandats consécutifs était largement considérée comme l'un des rares garde-fous contre la concentration des pouvoirs et le corporatisme excessif au sein du CSM. Ces amendements ont été adoptés de manière hâtive et non transparente<sup>61</sup>, sans consultation des principales parties prenantes et de la société civile, ce qui soulève des questions quant à leurs objectifs et leur conformité aux normes et standards européens. Il est important que la Commission de Venise donne son avis sur ces amendements et que ses préoccupations et recommandations soient prises en compte par le Parlement géorgien sans retard excessif.

107. Les quatre vagues de réformes judiciaires ont marqué d'importants progrès ; néanmoins, plusieurs recommandations de la Commission de Venise, parfois essentielles, n'ont pas été mises en œuvre. Par ailleurs, certaines réformes, au premier rang desquelles celle du Conseil supérieur de la magistrature, n'ont pas livré les résultats escomptés. Cela nuit à l'indépendance de la justice et à la confiance de la population envers cette importante institution. Dans leur accord du 19 avril, les partis politiques ont donc convenu de lancer une évaluation indépendante des troisième et quatrième vagues de réformes judiciaires afin d'identifier les réussites, les lacunes persistantes et les domaines dans lesquels les réformes n'ont pas permis d'atteindre le résultat souhaité. Étant donné la polarisation du climat politique, il est important que cette évaluation soit menée en toute indépendance, sans ingérence des autorités et des acteurs politiques, afin d'éviter son instrumentalisation à des fins politiciennes. Nous estimons que la Commission de Venise pourrait jouer un rôle clé dans cette évaluation, à condition que des garanties d'indépendance soient en place, que le champ de l'évaluation soit clairement défini et que toutes les parties prenantes s'engagent à appliquer les recommandations qui en découleront.

#### 4.2. Réforme du ministère public

108. En dépit des nombreuses réformes qui ont été menées, le ministère public reste l'acteur majeur du système de justice. En revanche, et il s'agit là d'une évolution à saluer, les statistiques font ressortir une augmentation considérable du taux d'acquiescement et les tribunaux sont de plus en plus perçus comme plus indépendants et moins déférents vis-à-vis du ministère public. Cela étant, le fonctionnement du ministère public, et notamment son indépendance fonctionnelle à l'égard des intérêts de la majorité au pouvoir, est resté une source de préoccupation durant la période couverte par le rapport. Le climat politique tendu est en outre venu compliquer la donne. Dans plusieurs affaires, notamment dans des affaires sensibles sur le plan politique, les actions du ministère public – et leur calendrier – s'agissant des mises en accusation, des demandes de détention provisoire, des arrestations prononcées et des enquêtes ouvertes, ont conduit à s'interroger sur leur possible motivation politique et sur l'instrumentalisation du ministère public.

109. La réforme du ministère public, aux fins d'assurer sa dépolitisation et de garantir son indépendance vis-à-vis de toute influence ou ingérence externe, s'est dès lors imposée comme une priorité majeure, notamment des autorités. Le fait que cette réforme fasse également partie des grandes priorités du plan d'action pour la libéralisation des visas entre la Géorgie et l'UE vient également le confirmer.

110. Durant la période séparant les réformes constitutionnelles de 2010 et 2017, le procureur général relevait du ministère de la Justice. Comme indiqué plus haut, depuis les modifications constitutionnelles de 2017, le procureur général et le ministère public sont de nouveau des institutions pleinement indépendantes. En 2015, le Parlement géorgien a adopté les modifications à la loi sur le ministère public portant création d'un Conseil des procureurs et modifiant la procédure de nomination du procureur général ; le Conseil des procureurs ainsi que la procédure de nomination ont subi de nouvelles réformes dans le cadre des modifications

---

<sup>60</sup> A l'origine, la proposition était "l'expression d'une opinion par un juge en contradiction avec le principe d'approche équilibrée et de modération, ou en violation du principe de neutralité politique".

<sup>61</sup> À aucun moment, la possibilité de tels amendements n'a été évoquée par les représentants de Rêve géorgien lors de notre visite à Tbilissi, qui s'est déroulée quelques semaines seulement avant que les amendements ne soient déposés, malgré le fait que les questions de l'indépendance du pouvoir judiciaire et du contrôle politique sur les institutions judiciaires aient été au centre de nos discussions.



constitutionnelles de 2017. En vertu de la nouvelle Constitution, entrée en vigueur au moment de l'investiture de la Présidente Zourabichvili le 18 décembre 2018, le ministère public est devenu une institution indépendante, centralisée et hiérarchisée, placée sous la direction du procureur général, lequel est élu par le Parlement et responsable devant lui.

111. À la demande de la Commission de suivi, la Commission de Venise a élaboré un avis sur les dispositions légales relatives au Conseil supérieur de la magistrature et au Conseil des procureurs<sup>62</sup>. Cet avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa session plénière tenue les 14 et 15 décembre 2018.

112. En vertu de la Constitution, le Conseil des procureurs a pour mission d'assurer l'indépendance, la transparence et l'efficacité du ministère public. Sa composition a été modifiée et, fait positif, le ministre de la Justice n'est plus membre du Conseil et ne le préside plus d'office. Le Conseil des procureurs sélectionne le candidat à la fonction de procureur général, qui doit être présenté au Parlement pour nomination. Pour être désigné, le candidat doit être approuvé par la majorité des deux tiers de l'ensemble des membres du Conseil des procureurs, nouveauté qu'il convient de saluer. En revanche, l'exigence d'une majorité des deux tiers est susceptible de conduire à des blocages ; aussi la Commission de Venise recommande-t-elle la mise en place d'un mécanisme adéquat pour éviter cette situation. Dans son avis sur les réformes constitutionnelles, la Commission de Venise recommandait également que la loi prévoie l'exigence d'une majorité qualifiée pour l'élection du procureur général par le Parlement. Cette recommandation n'a cependant pas été mise en œuvre.<sup>63</sup>

113. La Commission de Venise considère que la composition du Conseil des procureurs n'est pas la mieux adaptée pour lui permettre de remplir son rôle constitutionnel. Elle fait observer que cette composition – à savoir, une majorité de procureurs élus par leurs pairs – lui assure l'expertise nécessaire, mais ne renforce pas nécessairement la confiance du public dans son indépendance, compte tenu notamment du caractère strictement hiérarchisé du ministère public prévu par la Constitution. La Commission de Venise a recommandé par conséquent d'élargir sa composition, éventuellement en prévoyant une représentation accrue de la société civile<sup>64</sup>.

114. En vertu de la loi sur le ministère public, le procureur général a toute latitude concernant la carrière des procureurs, ce qui pourrait compromettre leur indépendance. La Commission de Venise a donc suggéré un partage des compétences entre le procureur général et le Conseil des procureurs concernant les carrières et la promotion des procureurs<sup>65</sup>. Ce serait cohérent avec le mode de désignation du procureur général – élu par le Parlement sur proposition du Conseil des procureurs.

115. Dans un ministère public centralisé et hiérarchisé, il importe qu'un degré approprié d'indépendance interne des procureurs soit garanti par la loi. Des garanties minimales devraient s'appliquer, à savoir : l'obligation du procureur supérieur de donner des instructions par écrit ; le droit et le devoir du procureur subordonné d'exprimer des opinions divergentes et d'attirer l'attention sur l'illégalité des instructions reçues ; le droit d'être dessaisi d'une affaire si le procureur en question ne peut se conformer aux instructions pour des questions de conscience et de conviction professionnelle ou personnelle. La Commission de Venise a recommandé que le Conseil des procureurs se voie confier un rôle officiel pour veiller au respect de ces garanties.

116. Le 18 février 2020, sur proposition du Conseil des procureurs, M. Irakli Chotadze a été nommé procureur général par le Parlement pour un mandat non renouvelable de six ans. Sa nomination a quelque peu créé la polémique ; il avait en effet déjà occupé le poste de procureur général, dont il avait démissionné en raison de sa gestion de l'affaire du meurtre d'un jeune homme par trois autres – dont l'un était une relation du procureur général – lors d'une bagarre à Tbilissi en novembre 2017. D'importantes manifestations et rassemblements avaient alors eu lieu.

<sup>62</sup> [CDL-AD\(2018\) 029](#), Avis « sur les dispositions relatives au Conseil des procureurs contenues dans le projet de loi organique sur le ministère public et sur les dispositions relatives au Conseil supérieur de la Justice contenues dans la loi organique en vigueur sur les tribunaux ordinaires ».

<sup>63</sup> Les autorités ont fait valoir que cette recommandation n'était pas absolue puisque la Commission de Venise avait déclaré que " [...] l'élection du procureur général à la majorité qualifiée des membres du Parlement peut ne pas être nécessaire si le Conseil dispose de l'indépendance nécessaire pour éviter une trop grande ingérence politique et si plusieurs autres garanties sont en place. " [notre soulignement] ([CDL- AD\(2015\)039](#) § 24). Cependant, d'après le reste de l'avis, il nous apparaît clairement que la nomination à la majorité qualifiée est recommandée par la Commission de Venise, alors qu'on peut se demander si les conditions du § 24 de cet avis sont effectivement réunies.

<sup>64</sup> [CDL-AD \(2018\) 029](#), par. 55.

<sup>65</sup> *Ibid.*

117. Dans l'accord du 19 avril, la majorité au pouvoir et les partis d'opposition se sont engagés à modifier la Constitution pour que le procureur général soit nommé par le Parlement à la majorité qualifiée, mais avec un mécanisme anti-blocage, conformément à la recommandation formulée par la Commission de Venise dans son Avis sur les dispositions relatives au Conseil supérieur de la magistrature et au Conseil des procureurs<sup>66</sup>. Toutefois, l'accord prévoyait aussi que les nominations en vertu de la disposition anti-blocage ne seraient valables qu'un an. Cette clause n'a pas été du goût de toutes les parties prenantes, dont le bureau du procureur général lui-même, qui a indiqué qu'une nomination pour un an<sup>67</sup> saperait l'indépendance du procureur général et pourrait dissuader de nombreuses personnes compétentes de prétendre à ce poste<sup>68</sup>. Par conséquent, lorsque l'accord du 19 avril a volé en éclats, la majorité au pouvoir a cessé de soutenir cette disposition, qui a donc été retirée au moment de l'adoption en première lecture des modifications constitutionnelles destinées à mettre en œuvre l'accord, le 7 septembre 2021. À nos yeux, il importe de séparer la question de la nomination à la majorité qualifiée de celle, plus controversée, de la limitation du mandat des personnes nommées en vertu du mécanisme anti-blocage. Nous appelons donc la majorité au pouvoir à adopter des modifications constitutionnelles, que nous invitons tous les partis politiques à soutenir, visant la nomination du procureur général à la majorité qualifiée, avec un mécanisme anti-blocage, et à réfléchir à la durée du mandat pour les fonctionnaires de la justice nommés en vertu du mécanisme anti-blocage dans le contexte de l'évaluation indépendante des troisième et quatrième vagues de réformes judiciaires évoquée au chapitre précédent.

#### 4.3 Loi sur les infractions administratives

118. Comme indiqué dans le précédent rapport à l'Assemblée, le recours excessif à la détention provisoire en Géorgie est préoccupant. Les requêtes excessives de prononcé et de renouvellement de mise en détention provisoire par le ministère public, pour des motifs qui vont au-delà de ce qui est strictement acceptable pour la Convention européenne des droits de l'homme, conjuguées à un système de justice pénale relevant largement du système accusatoire et à un faible contrôle juridictionnel sur son utilisation, ont abouti à une application excessive de la détention préventive et rendu le système propice à une utilisation abusive<sup>69</sup>. Un certain nombre de réformes et d'initiatives ont été adoptées pour remédier à ce problème, ce qui a abouti à une réduction marquée de la détention préventive<sup>70</sup>. Des méthodes alternatives telles que l'assignation à résidence et la surveillance électronique ont notamment été introduites dans le cadre de la libéralisation du système judiciaire en 2015. Cependant, le nombre de personnes en détention provisoire pour 100 000 habitants reste très élevé en Géorgie, qui se classe dans les 25 % de pays en tête par rapport à d'autres États membres du Conseil de l'Europe<sup>71</sup>. Des efforts plus marqués et plus permanents sont nécessaires pour traiter ce problème de manière adéquate, la solution passant entre autres par un changement de culture au sein du ministère public lui-même concernant le recours à la détention provisoire.

119. Un autre problème est étroitement lié en Géorgie à la question de la détention provisoire : le recours à la détention administrative. La loi géorgienne sur les infractions administratives date de l'époque soviétique et sa révision complète aurait dû avoir lieu il y a longtemps. Bon nombre de ses dispositions ont déjà été jugées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle de Géorgie, et il en irait de même pour plusieurs autres si elles étaient contestées devant cette dernière. Le cadre juridique permet donc une application de portée excessive de la détention administrative, ainsi que des amendes beaucoup trop élevées, et il favorise les abus. Les problèmes que pose cette loi sont largement admis par les autorités, qui nous ont informés lors de notre dernière visite qu'elles entendaient proposer immédiatement après les élections législatives de 2020 un projet en vue de l'adoption d'un texte entièrement nouveau.

120. Cependant, le Parlement a adopté le 29 avril 2021 une série de modifications controversées à la loi existante. Parmi les nouvelles dispositions figurent notamment le durcissement considérable des peines pour les infractions de hooliganisme avec récidive et de désobéissance à la police, ainsi que l'augmentation de la durée de la détention administrative. Ces nouveautés ont suscité des critiques au sein de l'opposition, de la

---

<sup>66</sup> [CDL-AD \(2018\) 029](#).

<sup>67</sup> Ils avançaient que vu la polarisation actuelle du climat politique, il était très probable que le prochain procureur général soit nommé en vertu du mécanisme anti-blocage.

<sup>68</sup> Les dispositions constitutionnelles limitent la nomination d'un procureur général à un mandat unique non renouvelable.

<sup>69</sup> Voir également [Résolution 2077 \(2015\) de l'Assemblée](#) et le [Doc. 13863](#) sur l'abus de la détention provisoire dans des États parties à la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>70</sup> D'après les chiffres du *World Prison Brief* de l'Institute for Crime & Justice Policy Research (Université de Londres), le nombre de personnes en détention provisoire pour 100 000 personnes en Géorgie est passé de 61 en 2010 à 49 en 2019. Voir <https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data> (non disponible en français).

<sup>71</sup> Le nombre de personnes en détention provisoire est parfois donné en pourcentage de la population carcérale totale ; de ce point de vue, la Géorgie n'est pas très bien classée par rapport aux autres États membres du Conseil de l'Europe. Il convient de noter cependant que le taux d'emprisonnement dans ce pays reste l'un des plus élevés d'Europe (voir <https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data>).

société civile et de la communauté internationale, pour qui elles vont à l'encontre des principes de la liberté d'expression et de réunion.

121. Introduire des modifications touchant à un domaine aussi sensible que la liberté d'expression et de réunion dans une loi qui est considérée par le plus grand nombre comme globalement insatisfaisante et inadéquate ne saurait être considéré comme une pratique législative acceptable. Les autorités devraient retirer ces modifications pour se concentrer sur la rédaction de la nouvelle loi sur les infractions administratives, qui devrait être adoptée promptement et sans retard indu.

#### 4.4. Réforme de la Cour constitutionnelle

122. Le 27 avril 2016, le Parlement géorgien a adopté en première lecture une série de modifications à la loi organique sur la Cour constitutionnelle et à la loi sur les procédures constitutionnelles. L'objectif était notamment de modifier les modalités d'élection du président de la Cour constitutionnelle ainsi que les dispositions relatives à la fin du mandat des juges de la Cour constitutionnelle, d'accroître les compétences de la plénière par rapport à celles des chambres de la Cour constitutionnelle et de modifier le quorum et la majorité requise pour rendre des décisions en plénière. Ces modifications étaient proposées après une série d'arrêts de la Cour constitutionnelle allant à l'encontre des intérêts des autorités, et qui avaient suscité de vives critiques de ces dernières. D'aucuns y ont donc vu des représailles, visant à réduire les pouvoirs des juges de la Cour ayant été nommés lorsque le MNU dirigeait le pays. Le fait que ces modifications aient été adoptées à la hâte<sup>72</sup>, sans que tous les acteurs concernés aient été dûment consultés, est venu alimenter ces craintes. Le 19 mai, ces modifications ont été envoyées pour signature au Président géorgien. Le 20 mai 2016, ce dernier a sollicité en urgence l'avis de la Commission de Venise ; celle-ci a publié un avis préliminaire le 27 mai 2016, qu'elle a ensuite adopté à sa session plénière des 10 et 11 juin 2016<sup>73</sup>.

123. Les modifications prévoient qu'au moins trois juges de la Cour peuvent proposer un candidat au poste de président de leur juridiction. Auparavant, ce candidat était proposé sur proposition commune du Président de la République, du Président du Parlement et du Président de la Cour suprême. Ce nouveau système d'élection renforce le rôle des juges de la Cour constitutionnelle et leur offre un réel choix ; la Commission de Venise s'en est félicitée et a recommandé d'élargir ce système à l'élection des vice-présidents de la Cour. La Commission a également salué l'introduction d'un système automatique de répartition des affaires pour la Cour constitutionnelle et la publication immédiate des décisions, y compris les opinions dissidentes et concordantes, sur le site internet de la Cour et au Journal officiel, ainsi que la clarification précisant que les décisions de la Cour prendraient effet dès leur publication sur le site internet de la Cour constitutionnelle.

124. Dans le même temps, la Commission de Venise a fait part de sa préoccupation quant à la possibilité restreinte pour les juges de connaître de nouvelles affaires au cours des trois derniers mois de leur mandat, qui était l'un des principaux objectifs de ces modifications. Avant l'adoption des modifications, les juges étaient autorisés à clore les affaires en cours après expiration de leur mandat, ce qui empêchait les nouveaux juges de prendre leurs fonctions<sup>74</sup>. Tout en reconnaissant la nécessité d'éviter que les juges ne siègent après l'expiration de leur mandat, la Commission de Venise a estimé qu'il serait acceptable de mettre fin au mandat des juges en exercice même si leurs affaires n'ont pas été clôturées, à condition que la nomination de leur remplaçant intervienne immédiatement. Il s'agit en effet de veiller à ce que le quorum permettant à la Cour de rendre des décisions soit toujours atteint.

125. Les modifications ont entraîné une augmentation du nombre d'affaires devant être examinées par la plénière de la Cour constitutionnelle plutôt que par une chambre. Par ailleurs, en vertu de ces modifications, il est plus facile pour un juge de transférer une affaire à la plénière et plus difficile pour la plénière de renvoyer ces affaires à la chambre. La Commission de Venise a fait observer que, sous l'effet conjugué de ces modifications, la Cour constitutionnelle aurait plus de mal à exercer sa tâche principale : identifier et supprimer les dispositions inconstitutionnelles du corpus législatif<sup>75</sup>. Elle s'est également dite préoccupée par la modification exigeant que toutes les décisions en plénière soient prises en la présence d'au moins six juges, ce qui est excessif pour une Cour qui n'en compte que neuf. La Commission de Venise a par conséquent recommandé que ce quorum soit revu à la baisse et que la disposition en vertu de laquelle un seul juge pourrait transférer une affaire à la plénière soit modifiée afin d'éviter tout recours abusif à cette possibilité. Elle a en outre recommandé que la plénière puisse rejeter une telle demande à la majorité simple sans avoir à motiver sa décision.

<sup>72</sup> Les modifications ont été adoptées en première lecture le 27 avril 2016, en deuxième lecture le 13 mai 2016 et en lecture finale le 14 mai 2016.

<sup>73</sup> [CDL-AD\(2016\)017](#).

<sup>74</sup> Le nombre exact de juges de la Cour constitutionnelle est fixé par la loi.

<sup>75</sup> [CDL-AD\(2016\)017](#), par. 47.

126. Le 31 mai 2016, le Président géorgien a mis son veto aux modifications et proposé, comme solution de compromis, un certain nombre de modifications tenant compte de plusieurs des recommandations de la Commission de Venise. Ses propositions ont été reprises par le Parlement, qui a adopté les modifications révisées le 3 juin 2016.

127. D'autres réformes ont été mises en œuvre en 2018, qui ont notamment augmenté le quorum parlementaire pour l'élection des juges de la Cour constitutionnelle et harmonisé la législation concernant les procédures de la Cour constitutionnelle en combinant tous les règlements dans une seule loi organique.

#### 4.5 Cour suprême

128. L'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution le 18 décembre 2018 a porté le nombre minimum de juges de 16 à 28. En outre, les juges de la Cour suprême ne sont plus élus par le Parlement sur proposition du Président de la République pour un mandat de 10 ans, mais nommés par le Conseil supérieur de la magistrature et élus à vie par le Parlement. Outre les 12 nouveaux juges devant être nommés pour couvrir l'augmentation des effectifs qui passeraient de 16 à 28, cinq postes de juges étaient alors vacants à la Cour suprême et deux juges étaient proches de la retraite. Une procédure de nomination, conforme aux nouvelles dispositions légales, a par conséquent été mise en place fin 2018. Elle s'avère fortement controversée et symptomatique des défaillances dans le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature et de la politisation persistante des instances dirigeantes de l'appareil judiciaire. À ces défaillances s'ajoute le fait que, compte tenu du nombre important de postes vacants, la majorité actuellement au pouvoir pourrait élire la grande majorité des juges de la Cour suprême à vie et ainsi verrouiller sa composition pour les 20 ou 30 ans à venir, ce qui pose problème au vu de la polarisation de la scène politique géorgienne<sup>76</sup>.

129. La procédure de nomination des juges de la Cour suprême se déroule en deux temps : le Conseil supérieur de la magistrature soumet une liste de candidats au Parlement, qui procède ensuite à la nomination des juges.

130. Le 24 décembre 2018, le Conseil supérieur de la magistrature a présenté au Parlement une première liste de 10 candidats au poste de juge de la Cour suprême. Cette liste a suscité une vive controverse et la procédure de nomination a essuyé les critiques d'un grand nombre d'acteurs, parmi lesquels l'institution du Défenseur public des droits (Médiateur) de Géorgie et des organisations de la société civile, qui ont notamment dénoncé le manque de transparence du processus de sélection et l'absence de critères de sélection clairs et uniformes. Ces critiques ont été relayées par plusieurs législateurs de la majorité au pouvoir, notamment la présidente de la commission parlementaire des affaires juridiques de l'époque, Eka Beselia. Le 26 décembre 2018, face au tollé général, le Parlement a suspendu l'examen de la liste de candidats. Le 22 janvier, les 10 candidats ont appelé le Parlement à renoncer à leur nomination.

131. Cédant face aux critiques virulentes à l'égard des procédures suivies, le Parlement a décidé, le 12 janvier 2019, de modifier le cadre juridique s'appliquant à la nomination des juges de la Cour suprême et, le 11 mars 2019, le président du Parlement géorgien a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis urgent sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême. La Commission de Venise a adopté cet avis<sup>77</sup> à sa session plénière des 21 et 22 juin 2019.

132. Dans son avis urgent, la Commission de Venise salue la procédure de sélection et de nomination ouverte et inclusive prévue par la législation mais pointe plusieurs lacunes très regrettables, contraires à l'objectif d'un processus transparent et fondé sur le mérite :

- a) le processus est exposé à la politisation ;
- b) il ne garantit pas que les candidats soient sélectionnés selon des critères uniformes, objectifs et fondés sur le mérite ;
- c) il n'est pas à l'abri de décisions prises arbitrairement, le vote se faisant à bulletin secret et les décisions n'ayant pas besoin d'être motivées ;
- d) il n'offre pas de garanties suffisantes contre les conflits d'intérêts.

133. Par conséquent, bien qu'il soit plus ouvert qu'avant, le processus de nomination proposé manque encore beaucoup de transparence.

<sup>76</sup> Certains interlocuteurs ont relevé à cet égard que, conformément aux dispositions de la Constitution, la Cour suprême nomme trois des neuf juges de la Cour constitutionnelle.

<sup>77</sup> [CDL-AD\(2019\)009](#).



134. S'agissant du processus de sélection, la Commission de Venise a donc instamment invité les autorités à faire en sorte notamment que :

- a) les décisions relatives à la sélection et à la carrière des juges reposent sur des critères objectifs déterminés au préalable par la loi ;
- b) les critères qui s'appliquent aux candidats à la Cour suprême qui ne sont pas juges ne soient pas indûment restrictifs ;
- c) la vérification des antécédents des candidats ne soit pas confiée qu'à un seul membre du Conseil supérieur de la magistrature et que cette vérification ne soit ni arbitraire, ni subjective ;
- d) la tenue de scrutins à bulletin secret au sein du CSM pour présélectionner les candidats puis en établir la liste définitive soit supprimée ;
- e) le CSM soit tenu de présenter des décisions motivées, transparentes, fondées sur des critères rendus publics, et que les candidats qui n'ont pas été retenus soient autorisés à contester cette décision. D'une manière générale, la Commission de Venise a recommandé que le processus de sélection produise un groupe de candidats éligibles, lesquels seront ensuite classés en fonction des notes (argumentées et rendues publiques) qu'ils ont obtenues lors de la procédure de sélection.

135. Dans la mesure où la procédure de nomination pourrait potentiellement permettre à la majorité au pouvoir à ce moment-là de « verrouiller » la composition de la Cour suprême, la Commission de Venise a dès lors recommandé que seul le nombre de juges de la Cour suprême absolument nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de la Cour suprême soit nommé dans un premier temps et que la nomination des autres juges n'intervienne qu'après les élections législatives de 2021. Elle a également recommandé que le Parlement envisage la possibilité de transformer le mandat à durée déterminée des juges actuels de la Cour suprême en nomination à vie pour éviter de nouvelles vacances de postes.

136. Malheureusement, si un certain nombre de recommandations de la Commission de Venise ont été prises en considération, plusieurs autres, parmi lesquelles les recommandations les plus essentielles, n'ont pas été mises en œuvre.

137. Le 5 septembre 2019, le Conseil supérieur de la magistrature a établi une liste de 20 candidats à la Cour suprême qu'il a soumise au Parlement pour approbation. Les entretiens menés avec les candidats ont été retransmis en direct sur internet, améliorant ainsi encore la transparence de la procédure, ce dont il y a lieu de se féliciter. Le processus de sélection a néanmoins été critiqué par l'OSCE/BIDDH, qui en avait assuré le suivi à la demande du Défenseur public géorgien, et par des organisations de la société civile qui avaient également observé le processus de sélection. Ceux-ci ont déploré que les scrutins continuent de se tenir à bulletin secret pour établir les listes initiale et définitive de candidats et que le processus ait été émaillé de fréquentes altercations opposant les candidats juges et non juges.

138. Dans leur rapport<sup>78</sup>, les observateurs de l'OSCE/BIDDH ont attiré l'attention sur l'absence de critères de sélection clairs et uniformes, le pouvoir discrétionnaire excessif des membres du Conseil supérieur de la magistrature en matière de sélection des candidats et l'absence de décisions argumentées quant à l'établissement de la liste restreinte et à la sélection finale des candidats. La transparence du processus a également été mise à mal par la tenue de scrutins à bulletin secret. Des organisations de la société civile ont en outre mis en évidence l'existence de conflits d'intérêts et se sont interrogées sur les qualifications de certains des candidats retenus par le CSM, qui semblaient indiquer l'existence de décisions prises à l'avance et d'une collusion entre au moins certains des candidats et des membres du CSM.

139. La plupart des dysfonctionnements relevés, si ce n'est tous, auraient pu être évités si les autorités avaient appliqué pleinement toutes les recommandations de la Commission de Venise figurant dans son avis urgent sur la sélection et la nomination des juges à la Cour suprême. Le 13 décembre 2019, malgré les appels à s'abstenir de nommer ces juges en pleine crise politique, le Parlement géorgien a approuvé 14 des 19 candidats à la fonction de juge à la Cour suprême. Malheureusement, le processus parlementaire, bien qu'ouvert et public, s'est avéré très préoccupant et marqué par les mêmes lacunes que celui mené au sein du CSM. Les nominations ont été décriées par la société civile ; la communauté internationale et nous-mêmes les avons également déplorées<sup>79</sup>.

140. L'OSCE/BIDDH, qui avait également observé le processus de nomination au Parlement, a publié le 15 janvier 2020 son deuxième rapport<sup>80</sup> sur le suivi des processus au sein du CSM et du Parlement. Il a jugé que ce processus de nomination reposait en grande partie sur des affiliations et des liens politiques et non sur

<sup>78</sup> [Rapport](#) de l'OSCE/BIDDH. Voir aussi le [communiqué de presse](#) du BIDDH, 9 janvier 2020.

<sup>79</sup> [Déclaration](#) des co-rapporteurs, 13 décembre 2019.

<sup>80</sup> [Rapport](#) du BIDDH. Voir aussi le [communiqué de presse](#) du BIDDH, 9 janvier 2020.



le mérite. Il était extrêmement politisé et les députés disposaient d'une latitude excessive dans leurs choix, qu'ils n'ont ni motivés ni justifiés.

141. À l'été 2020, afin de remédier aux dysfonctionnements signalés, le Parlement sortant a préparé un projet portant modification de la loi sur les tribunaux de droit commun. Dans son avis<sup>81</sup> sur le projet de loi, la Commission de Venise a accueilli avec satisfaction le processus de nomination plus transparent et plus inclusif prévu dans le texte, ainsi que l'obligation de fournir par écrit les motivations sous-tendant chaque décision. Elle continuait toutefois de s'interroger sur la nécessité même d'un vote sur la liste des candidats, celui-ci étant susceptible de modifier le classement établi à l'issue des entretiens, dans la mesure où les membres du CSM n'étaient pas obligés de voter en fonction des notes d'évaluation. En outre, le scrutin ne se tenait plus à bulletins secrets, la teneur du vote de chaque membre du CSM ne serait pas rendue publique et sa divulgation exposerait même la personne s'y livrant à des poursuites pénales. Toute action du public visant à contrôler le vote des différents membres du CSM ou à contester une décision serait par conséquent impossible. La Commission de Venise a recommandé, par conséquent, que la loi prévoie expressément « *la divulgation, avec les votes et les motifs, de l'identité des membres du CSM qui ont exprimé les votes en question*<sup>82</sup> ». Elle a recommandé, enfin, que la loi autorise un second et dernier recours contre les décisions du CSM. Malheureusement, le Parlement géorgien n'a pas attendu l'avis de la Commission de Venise pour adopter le projet de loi, alors même qu'il savait que celui-ci ne répondait pas à toutes les recommandations de la Commission.

142. De nouvelles modifications du processus de nomination des juges de la Cour suprême ont été adoptées le 1<sup>er</sup> avril 2021. Dans son avis<sup>83</sup> sur ces nouvelles modifications, la Commission de Venise s'est félicité que la loi dispose clairement que seuls les candidats ayant obtenu les meilleurs résultats lors du processus d'évaluation soient retenus sur la liste, et que les dispositions concernant la non-divulgation de la teneur du vote de chaque membre du CSM aient été supprimées. En outre, la loi prévoit désormais expressément qu'un membre du CSM qui ne communique pas, à la demande du CSM, la teneur de son vote ou les motivations le sous-tendant est écarté de l'ensemble de la procédure de sélection. Néanmoins, la liste définitive à adresser au Parlement fait toujours l'objet d'un vote, ce qui semble contraire à un processus de sélection fondé sur le mérite. Enfin, la Commission de Venise a recommandé de reprendre depuis le début le processus de sélection ; en effet, si le processus en cours était poursuivi, les candidats se verraient appliquer à la fois des règles anciennes et des règles nouvelles, ce qui porterait atteinte à leur égalité de traitement.

143. Malheureusement, malgré les appels de la communauté internationale à recommencer la procédure de sélection, le Conseil supérieur de la magistrature a présenté le 17 juin 2021 une liste de neuf candidats à la Cour suprême et le 12 juillet, le Parlement géorgien a nommé six de ces neuf candidats juges à la Cour suprême de Géorgie. Cette décision a été largement décriée par la communauté internationale et par les parties prenantes au niveau national.

144. Le 24 août, l'OSCE/BIDDH a publié son quatrième rapport de suivi sur le processus de sélection et de nomination des juges de la Cour suprême<sup>84</sup>. Il a conclu que ce processus, bien qu'il soit bien organisé et plus transparent et qu'il offre une meilleure responsabilisation, était toujours entaché de défaillances et d'un manque d'équité qui minaient sa crédibilité et son intégrité. Il a noté que, si les auditions devant le CSM s'étaient déroulées de manière transparente, le processus de sélection avait été marqué par des « *variations de conditions, des manquements aux bons usages, des divisions internes à propos du CSM et de graves conflits d'intérêts* ». En ce qui concerne la procédure de nomination parlementaire, le BIDDH a fait remarquer que le processus risquait d'être manipulé et instrumentalisé politiquement, dans la mesure où il donne au Parlement l'entière discrétion de nommer ou de refuser un candidat figurant sur la liste, sans avoir à respecter de quelconques critères ni à justifier sa décision. Le fait que le rapport de la commission des affaires juridiques à l'assemblée plénière ait été présenté sans aucune motivation quant au choix des candidats illustre ce problème. En signe de protestation contre la poursuite du processus de nomination, la plupart des partis d'opposition ont boycotté le scrutin en assemblée plénière, qui s'est néanmoins tenu. Le BIDDH a regretté que le parti au pouvoir ait décidé de maintenir le scrutin dans ces conditions, qui remettaient en cause le caractère inclusif du processus et étaient de nature à susciter la défiance de la population face aux nominations.

145. Malgré les nombreuses manifestations d'inquiétude, le Conseil supérieur de la magistrature a malheureusement proposé le 12 novembre 2021 trois autres candidats aux sièges de juges vacants à la Cour suprême, candidats nommés par le Parlement le 1<sup>er</sup> décembre 2021. Cette démarche amène à s'interroger sur la sincérité de la majorité au pouvoir quant à la nécessaire réforme de la procédure de nomination des

---

<sup>81</sup> [CDL-AD\(2020\)021](#).

<sup>82</sup> [CDL-AD\(2020\)021](#), par. 24.

<sup>83</sup> [CDL-PI\(2021\)007](#).

<sup>84</sup> [Rapport](#) final de l'OSCE (23 août 2021).

juges de la Cour suprême ainsi que du fonctionnement du CSM, et donne crédit aux allégations selon lesquelles le pouvoir chercherait à consolider le contrôle politique qu'il exerce sur la Cour suprême et, par là, sur de larges pans du système de justice.

146. La nomination des juges de la Cour suprême a mis en lumière les dysfonctionnements persistants au sein du CSM, qui comptent toujours, en dépit des nombreuses réformes, parmi les principaux obstacles à l'existence d'une justice réellement indépendante et impartiale. Une profonde réforme du Conseil supérieur de la magistrature, fondée sur l'évaluation indépendante des récentes vagues de réformes que nous avons préconisée au chapitre précédent, reste donc nécessaire et devrait être prioritaire au sein du processus en cours de réforme de la justice.

#### 4.6. Lutte contre la corruption

147. S'agissant de la lutte contre la corruption, la Géorgie est souvent citée, à juste titre, comme un exemple pour la région. Mais si la corruption à petite échelle a pratiquement été éradiquée, des problèmes subsistent, notamment en ce qui concerne la corruption de haut niveau. Selon l'indice de perception de la corruption publié en 2019 par Transparency International<sup>85</sup>, la Géorgie obtenait un score de 56 points sur 100 et se classait au 44<sup>e</sup> rang, à égalité avec la Lettonie et la République tchèque, sur les 180 pays examinés par Transparency international. Dans son rapport sur la liberté dans le monde publié en 2019 (*2019 Freedom in the World Report*), Freedom House fait observer que « *si le pays a réalisé des progrès significatifs en matière de lutte contre la petite corruption, la corruption au sein du gouvernement reste un problème. Elle prendrait dans certains cas la forme de népotisme ou de favoritisme lors du recrutement dans l'administration. L'application effective des lois et des règlements anticorruptions est entravée par le manque d'indépendance des services répressifs et des autorités judiciaires, et il est rare que les procédures engagées contre des fonctionnaires de haut rang qui sont en bons termes avec les dirigeants du Rêve géorgien aboutissent*<sup>86</sup>. »

148. Le 22 mars 2019, le GRECO a adopté son rapport sur la Géorgie dans le cadre du Quatrième cycle d'évaluation, qui traite de la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs<sup>87</sup>. Il se félicite, dans ce rapport, des progrès accomplis en matière de transparence du processus législatif et de prévention de la corruption des parlementaires. Il déplore toutefois l'absence de règles claires concernant un processus de consultation publique pour les projets de loi et de règles plus complètes pour la déclaration des conflits d'intérêts des parlementaires. Le GRECO souligne également la nécessité d'assortir le code d'éthique à l'usage des parlementaires de règles pratiques et contraignantes complémentaires. Il conclut que, au moment de l'adoption du rapport de conformité, le pays avait mis en œuvre de façon satisfaisante seulement 5 des 16 recommandations adressées par le GRECO dans son Rapport d'évaluation du quatrième cycle. En outre, huit recommandations avaient été partiellement mises en œuvre par la Géorgie et trois autres n'avaient pas été mises en œuvre du tout. Il convient de noter que le rapport de conformité a été adopté par le GRECO avant que la quatrième vague de réformes ne soit décidée et avant qu'il puisse évaluer la mise en œuvre de la loi de 2018 sur le ministère public, sur laquelle peuvent porter ses recommandations.

149. S'agissant également des autres cycles d'évaluation du GRECO, un certain nombre de recommandations n'ont pas encore été mises en œuvre par la Géorgie, ce qui écorne quelque peu son image de pays à l'avant-garde de la lutte contre la corruption. Dans son Deuxième addendum au Deuxième rapport de conformité concernant le troisième cycle d'évaluation<sup>88</sup>, adopté en mars 2018<sup>89</sup>, le GRECO a conclu que seules 9 des 15 recommandations avaient été pleinement mises en œuvre, et que les 6 autres ne l'avaient été que partiellement.

150. Le 1er janvier 2017, les dispositions de la loi géorgienne sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques, qui établissent un système de contrôle des déclarations de patrimoine des fonctionnaires, sont entrées en vigueur. En outre, les autorités envisagent d'introduire une protection des dénonciateurs pour les personnes à l'intérieur et à l'extérieur du secteur public, ce qui constituerait un important mécanisme de lutte contre la corruption. Comme l'ont souligné les rapports précédents, le système étendu et exemplaire de Hall de service public de la Géorgie est un outil important pour lutter contre la corruption et pour fournir des services publics de manière efficace et effective.

<sup>85</sup> Transparency International, [Indice de perception de la corruption 2019](#).

<sup>86</sup> [Freedom House Georgia \(2019\)](#).

<sup>87</sup> Quatrième cycle d'évaluation du GRECO, [Rapport d'évaluation](#).

<sup>88</sup> Thèmes couverts : les incriminations prévues dans la Convention pénale sur la corruption, son Protocole additionnel et le Principe directeur 2 ; la transparence du financement des partis politiques, y compris en référence à la Recommandation du Comité des Ministres relative aux règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

<sup>89</sup> Troisième cycle d'évaluation du GRECO, [Deuxième addendum](#) au Deuxième rapport de conformité sur la Géorgie.

151. Si la lutte contre la corruption en Géorgie donne indéniablement des résultats, le pays doit toutefois poursuivre sans relâche ses efforts, notamment en ce qui concerne la corruption à grande échelle et l'indépendance de la justice, laquelle est un élément indispensable de lutte contre la corruption. Nous encourageons la Géorgie à mettre en œuvre sans tarder le reste des recommandations émises par le GRECO dans ses différents rapports d'évaluation.

#### 4.7. Observations finales sur l'État de droit

152. La Géorgie affiche un bilan globalement positif en ce qui concerne la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Sur les 127 arrêts prononcés contre la Géorgie depuis son adhésion au Conseil de l'Europe, l'exécution de 81 d'entre eux a été close par une résolution finale du Comité des Ministres. En 2019, 11 nouveaux arrêts de la Cour ont été transmis au Comité des Ministres pour la surveillance de leur exécution. Les principaux arrêts qui restent placés sous procédure de surveillance soutenue<sup>90</sup> du Comité des Ministres concernent les actions des forces de sécurité, la légalité de la détention et l'usage des restrictions aux droits pour des motifs illégitimes, ainsi que la liberté de religion et la liberté de réunion et d'association<sup>91</sup>. Deux grandes affaires contre la Géorgie ont particulièrement mobilisé l'attention et créé la polémique : l'affaire *Merabichvili c. Géorgie*<sup>92</sup> et l'affaire *Rustavi 2 Broadcasting Company Ltd et autres c. Géorgie*<sup>93</sup>. Nous reviendrons plus en détail sur ces deux affaires dans la partie suivante du rapport.

153. Si la Géorgie continue d'enregistrer des progrès considérables dans le respect de l'État de droit et l'indépendance de la justice, elle doit toutefois poursuivre sans relâche ses efforts pour garantir pleinement l'indépendance et l'impartialité de la justice. Cela vaut en particulier pour le Conseil supérieur de la magistrature, dont le fonctionnement, bien que maintes fois réformé, continue de faire obstacle à une justice réellement impartiale et indépendante. Sans vouloir entrer dans les détails des différentes affaires, les manœuvres de la majorité au pouvoir et de l'opposition visant à instrumentaliser et à discréditer le système judiciaire et les juges à des fins politiques sont sources de préoccupation et appellent une réponse. Nous saluons les réformes et les initiatives législatives qui sont entreprises ainsi que les efforts déployés par tous les acteurs concernés, mais tenons également à rappeler que l'efficacité des réformes – et partant la mise en place durable d'une justice véritablement indépendante et impartiale – repose tout autant sur leur mise en œuvre rapide et systématique que sur l'évolution des mentalités et des comportements de toutes les parties prenantes concernées.

## 5. Droits de l'homme

### 5.1. Liberté des médias

154. Durant la période couverte par le rapport, la Géorgie a continué de progresser sur la voie de la liberté des médias. Les réformes engagées ont permis de considérablement abaisser les barrières à l'accès au marché des médias, notamment en ce qui concerne l'obtention de licences de radiodiffusion. Toutefois, des dysfonctionnements demeurent et devraient être rapidement réglés par les autorités.

155. L'environnement médiatique en Géorgie reflète le climat politique et s'avère extrêmement politisé, reflétant et contribuant au climat politique polarisé du pays. La plupart des chaînes privées reflètent les intérêts économiques et les tendances politiques de leurs propriétaires. Des représentants des médias et des experts ont également souligné le caractère trop restreint du marché publicitaire en Géorgie au regard du 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.

156. Dans un rapport sur la liberté de la presse publié en 2016, Freedom House affirmait que « *le paysage médiatique géorgien restait le plus libre et le plus diversifié du Caucase du Sud, même si la polarisation politique et les liens étroits qu'entretiennent les entreprises de médias et les responsables politiques continuent d'exercer une influence négative sur le secteur* ». Sur la base de ces conclusions, Freedom House considérait alors qu'en Géorgie, la liberté des médias n'était que partielle<sup>94</sup>. Dans son rapport *Nations in Transit 2018*<sup>95</sup>,

<sup>90</sup> Procédure de surveillance s'appliquant aux affaires impliquant des mesures individuelles urgentes, aux arrêts pilotes et aux arrêts révélant d'importants problèmes structurels et/ ou complexes tels qu'identifiés par la Cour et/ou le Comité des Ministres et aux affaires interétatiques. Cette procédure doit permettre au Comité des Ministres de suivre étroitement l'avancement de l'exécution d'une affaire et de faciliter les échanges avec les autorités nationales responsables de l'exécution (Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme).

<sup>91</sup> Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, [Fiche pays : Géorgie](#).

<sup>92</sup> [Requête n° 72508/13](#).

<sup>93</sup> [Requête n° 16812/17](#).

<sup>94</sup> <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2016/georgia>.

<sup>95</sup> Freedom House, [Nations in Transit](#), 2018.

Freedom House a revu à la baisse le score de la Géorgie en matière d'indépendance des médias, de 4,00 à 4,25. Freedom House explique ce choix par la politisation des lignes éditoriales du radiodiffuseur public, la mainmise des radiodiffuseurs progouvernementaux sur la propriété des médias et les développements relatifs à Rustavi 2, sur lesquels nous reviendrons plus loin. La Géorgie occupait la 60<sup>e</sup> place du classement de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières (RSF), soit une place de plus qu'en 2018, bien qu'elle enregistre un score moins bon que l'année précédente. Faisant écho aux conclusions de Freedom House, RSF a déclaré dans son rapport : « *Le paysage médiatique géorgien est pluraliste, mais reste très polarisé*<sup>96</sup>. »

157. L'impartialité du radiodiffuseur public géorgien lors des campagnes électorales, et notamment lors de l'élection présidentielle de 2018, a été mise en doute. La mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH pour l'élection présidentielle a révélé que ce radiodiffuseur 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'impartialité<sup>97</sup>. Cette situation soulève des questions quant à l'indépendance du radiodiffuseur public, indépendance qu'il importe de renforcer. Malheureusement, le rôle de l'autorité de régulation des médias, la Commission nationale géorgienne des communications (GNCC), notamment chargée de superviser les médias pendant la campagne électorale, a également 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 renforcer encore l'indépendance de la GNCC.

158. L'une des grandes questions qui se posent aux médias géorgiens est celle du discours de haine. 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. Selon la GNCC, laisser à la libre initiative de chaque radiodiffuseur le travail de contrôle et de surveillance des contenus n'est pas satisfaisant ; cette tâche devrait selon elle être confiée à un organe de régulation spécial. Il s'agit d'une question extrêmement sensible. Bien qu'une certaine forme de contrôle et de régulation des contenus puisse être nécessaire, notamment en ce qui concerne le discours de haine et les questions liées à la sécurité nationale, compte tenu de l'environnement médiatique fortement politisé et de la partialité supposée de l'autorité de régulation, nous encourageons vivement les autorités à faire appel à l'expertise du Conseil de l'Europe pour l'élaboration de toute législation sur la régulation du contenu des médias.

159. Le 18 juillet 2019, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son arrêt dans l'affaire *Rustavi 2 Broadcasting Company contre Géorgie*<sup>98</sup>. Rustavi 2 est l'un des plus grands radiodiffuseurs de Géorgie. Très proche du Mouvement national uni (MNU) et de l'ancien Président Saakachvili, il est aussi globalement très critique envers le pouvoir en place et ses politiques. Depuis 2003, il a changé de mains à plusieurs reprises, souvent sur la base d'accords pour le moins opaques et controversés<sup>99</sup>. La plupart des actionnaires seraient toutefois de proches alliés de l'ancien Président Saakachvili<sup>100</sup>, y compris les actionnaires majoritaires de l'époque. De nombreuses plaintes auraient été déposées par d'anciens actionnaires alléguant avoir été contraints de vendre les parts de Rustavi 2 qu'ils détenaient<sup>101</sup>, mais jusqu'à récemment, aucune action civile n'avait été engagée devant les tribunaux pour contester la propriété de la chaîne. La situation a changé lorsque<sup>102</sup>, le 5 août 2015, M. Kibar Khalvachi, actionnaire majoritaire de Rustavi 2 de 2004 à 2006, a engagé une action civile pour « récupérer » ses parts qu'il avait été, selon lui, contraint de vendre bien en deçà de leur valeur marchande réelle. Sa plainte a été rejetée par les actuels propriétaires de Rustavi 2 et le Mouvement national uni qui ont mis en avant le fait que la sœur de M. Khalvachi était une députée de Rêve géorgien, dénonçant un complot ourdi par le gouvernement pour museler le principal radiodiffuseur lié à l'opposition.

160. Le 3 novembre 2015, le tribunal municipal de Tbilissi a statué en faveur de M. Khalvachi. La procédure judiciaire, ainsi que le jugement lui-même, ont été contestés par un certain nombre d'organisations de la société civile et condamnés par l'opposition. Les propriétaires de Rustavi 2 ont fait appel de la décision du tribunal de première instance, mais le 10 juin 2016, la cour d'appel a confirmé le jugement prononcé en

<sup>96</sup> Reporters sans frontières, [Classement mondial de la liberté de la presse : Géorgie](#).

<sup>97</sup> Rapport final de la Mission internationale d'observation de l'élection présidentielle en Géorgie (français non disponible).

<sup>98</sup> [Requête n° 16812/17](#).

<sup>99</sup> [Transparency International](#) (20 août 2015).

<sup>100</sup> [Civil Georgia](#), 16 novembre 2015.

<sup>101</sup> Le 9 août 2015, deux cofondateurs – et anciens propriétaires – de Rustavi 2 ont publié une déclaration soutenant les procédures légales engagées par M. Khalvachi. Ils ont également affirmé avoir dû céder la propriété de la chaîne sous la contrainte. À la suite de la décision de la Cour européenne des droits de l'homme, M. Khalvachi a proposé de leur céder 40 % des parts de Rustavi 2, offre qu'ils ont refusée arguant vouloir recouvrer la propriété de la chaîne par des moyens légaux pour éviter que « la chaîne Rustavi 2 ne devienne propriété de l'État ».

<sup>102</sup> Les avocats de M. Khalvachi affirment que celui-ci a essayé pendant des années, et sans succès, de déposer une plainte au pénal. Ce n'est qu'ensuite qu'il s'est résolu à engager des poursuites civiles pour récupérer ses participations.

première instance. Rustavi 2 a alors saisi la Cour suprême de Géorgie, laquelle a donné raison à M. Khalvachi le 2 mars 2017.

161. Suite à l'arrêt de la Cour suprême, la chaîne Rustavi 2 a saisi la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg et demandé que l'exécution de ce jugement soit suspendue par une mesure provisoire conformément à l'article 39 du Règlement de la Cour<sup>103</sup>. Il convient de rappeler que, le 13 novembre 2015, la Cour constitutionnelle avait ordonné la suspension de l'application des dispositions du Code de procédure civile qui auraient permis à la décision du tribunal de première instance d'entrer en vigueur immédiatement. La Cour a estimé que l'importance sociale de l'affaire exigeait que le jugement ne prenne effet que lorsque la procédure de recours aurait été épuisée. L'arrêt de la Cour suprême mettait un terme à la procédure de recours national, et ce jugement aurait donc pu, techniquement, être exécuté alors même que l'appel de Strasbourg était en instance. La demande de mesures provisoires était clairement destinée à remédier à cette situation. Le 3 mars 2017, le juge de la Cour européenne des droits de l'homme chargé de l'affaire a ordonné la suspension temporaire de l'arrêt de la Cour suprême jusqu'au 8 mars 2017. Le 7 mars 2017, une chambre de juges a ordonné à l'unanimité la prolongation, jusqu'à nouvel ordre, de la suspension de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Rustavi 2*.

162. Le 18 juillet 2019, la Cour a rendu un arrêt de chambre dans cette affaire. Elle y conclut, par six voix contre une, à une non-violation de l'article 6.1 (droit à un procès équitable par un tribunal indépendant et impartial) de la Convention européenne des droits de l'homme concernant le juge de première instance et à l'unanimité, à une non-violation de l'article 6.1 de la Convention européenne concernant la juridiction qui a statué en appel. La Cour conclut en outre à une non-violation de l'article 6.1 concernant la composition de la formation de jugement de la Cour suprême ayant statué sur le pourvoi en cassation. Ces jugements font suite à la plainte de Rustavi 2 concernant le manque d'indépendance et d'impartialité des juges ayant examiné l'affaire à tous les degrés de juridiction. La Cour a jugé qu'une seule des allégations de partialité était étayée ou convaincante et qu'à ce titre « *la Cour suprême [avait] examiné en détail toutes les craintes à cet égard et les [avait] dissipées de manière convaincante dans une décision soigneusement motivée*<sup>104</sup> ».

163. Il importe de noter les critiques plutôt virulentes de la Cour<sup>105</sup> à l'égard de ce qu'elle considère être des attaques répétées de Rustavi 2 et de son directeur général contre les juges chargés de l'examen de l'affaire en Géorgie. La Cour a estimé que ces attaques n'avaient d'autre but que de provoquer les juges, de « *créer artificiellement les conditions de [leur] récusation*<sup>106</sup> » et de paralyser l'administration de la justice en général. Dans ce contexte, la Cour a souligné qu'elle n'avait pas décelé d'erreur manifeste d'appréciation dans les motifs avancés par la Cour suprême à l'appui de l'arrêt qu'elle a rendu et que le principe d'un procès équitable, qui englobe l'égalité des armes et le caractère contradictoire de la procédure, n'avait pas été violé. S'agissant des violations alléguées d'autres articles de la Convention, la Cour a conclu à l'unanimité que les griefs invoquant la violation de l'article 10 (liberté d'expression), de l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) et de l'article 18 (limitation de l'usage des restrictions aux droits) étaient manifestement mal fondés, « *notamment les allégations selon lesquelles la procédure incriminée s'inscrivait dans une campagne orchestrée par l'État pour museler la chaîne de télévision*<sup>107</sup> ».

164. Faisant suite à sa décision, la Cour a levé les mesures temporaires et la propriété de Rustavi 2 a été transférée à M. Khalvachi. Celui-ci a licencié le directeur général Nika Gvaramia et nommé Paata Salia à sa succession. Le 9 août 2019, Nika Gvaramia a été formellement inculpé par le parquet pour infractions pénales d'abus de pouvoir et mauvaise gestion de Rustavi 2, subissant à cet égard un préjudice considérable. Il a ensuite été libéré sous caution. Plusieurs organisations de la société civile ont dénoncé les accusations portées contre lui, qu'elles considéraient comme potentiellement motivées par des considérations politiques. Le 10 septembre 2019, une nouvelle chaîne de télévision, créée par l'ancien directeur de Rustavi 2, Nika Gvaramia, et employant d'anciens présentateurs de Rustavi 2, a commencé à émettre en affichant une ligne éditoriale résolument favorable à l'opposition, semblable à celle de Rustavi 2 du temps où elle était dirigée par

---

<sup>103</sup> 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.

<sup>104</sup> CEDH 270 (2019).

<sup>105</sup> « *La Cour tient notamment compte du fait que les propriétaires de Rustavi 2 ont systématiquement déposé des demandes infondées de récusation à l'encontre de différents juges des juridictions des trois degrés, probablement dans le but de paralyser l'administration de la justice, tandis que le directeur général de Rustavi 2 a attaqué de manière gratuite et virulente dans les médias les juges nationaux impliqués dans l'examen du litige relatif à la propriété de la chaîne, ainsi que le pouvoir judiciaire géorgien en général* ». CEDH 270 (2019).

<sup>106</sup> CEDH 270 (2019).

<sup>107</sup> *Ibid.*



M. Gvaramia. La rapidité et la facilité avec lesquelles cette nouvelle chaîne a pu être créée mettent en évidence le faible niveau des barrières à l'entrée sur le marché médiatique géorgien.

165. Nous souhaitons souligner l'importance que revêt un environnement médiatique pluraliste pour le fonctionnement d'une société démocratique où les citoyens peuvent faire des choix éclairés et prendre des décisions en toute connaissance de cause en se fondant sur une information aussi multiple que diversifiée, émanant notamment de différents organes médiatiques. À cet égard, nous relevons un certain nombre de développements intervenus concernant des organes de presse et journalistes qui se seraient produits du fait de la position critique de ces derniers à l'égard du gouvernement et du parti au pouvoir. Le 21 mars 2020, Transparency International a fait une déclaration<sup>108</sup> dans laquelle elle se dit préoccupée par le fait que le gouvernement géorgien avait décidé d'opérer des prélèvements sur les comptes de deux diffuseurs indépendants, TV Pirveli et Mtavari Arkhi TV, officiellement pour des impôts impayés, ce qui a empêché ces deux diffuseurs de fonctionner convenablement à un moment le plus inopportun du fait de la pandémie de covid-19. De plus, le 17 mars 2020, un groupe de plus de 25 organisations des droits de l'homme de premier plan en Géorgie a adressé une lettre urgente<sup>109</sup> à la communauté internationale dans laquelle les signataires exprimaient leur « *extrême inquiétude concernant les processus alarmants à l'œuvre au sein d'APB (Adjara Public Broadcaster)* ». La lettre soulignait en particulier la nomination d'un nouveau directeur d'APB, qui serait intervenue selon des procédures discutables, après le limogeage du précédent directeur pour des motifs semble-t-il arbitraires. Ce changement avait été suivi de la démission du chef de la section Actualités d'Adjara TV. Pour les organisations signataires, ces développements mettent en danger le fonctionnement indépendant et le travail de presse critique du diffuseur régional d'Adjara. Sans vouloir porter de jugement sur ces affaires, le fait qu'une majorité écrasante de la société (civile) géorgienne les perçoive comme à motivation politique ou, à tout le moins, influencées par des arrière-pensées politiques devrait inquiéter les autorités géorgiennes. Nous encourageons les autorités à examiner et peser les possibles conséquences sur la liberté de la presse et le pluralisme des médias de toutes les politiques et actions pouvant affecter l'espace médiatique et les organes de presse dans le pays.

166. La Géorgie fait figure d'exemple pour la région du point de vue du respect de la liberté d'expression et constitue un refuge pour les ressortissants d'autres pays qui craignent d'être poursuivis pour leurs opinions et leurs convictions. Par conséquent, le cas du journaliste azerbaïdjanais Afgan Moukhtarli, qui a été enlevé en Géorgie et rapatrié illégalement en Azerbaïdjan pour être jugé à Bakou, a mobilisé l'attention en Géorgie et ailleurs, en raison notamment des allégations selon lesquelles des agents des forces de sécurité géorgiennes seraient impliqués dans l'enlèvement (ou tout du moins auraient fermé les yeux sur celui-ci). L'enlèvement et les allégations de collusion visant les agents géorgiens chargés de la surveillance aux frontières et de la sécurité ont dans un premier temps fait l'objet d'une enquête policière qui a ensuite été reprise par le parquet, conformément aux dispositions légales empêchant la police d'enquêter sur des affaires dans lesquelles elle est suspecte. Deux hauts fonctionnaires du service de sécurité de l'État et des services de contrôle aux frontières du ministère de l'Intérieur ont été dessaisis de cette affaire ; pour autant, l'enquête sur l'enlèvement et la collusion présumée de fonctionnaires géorgiens n'a pour l'instant pas produit de résultats tangibles. Le 17 mars 2020, M. Moukhtarli, ce dont il convient de se réjouir, a été libéré par les autorités azerbaïdjanaises et autorisé à quitter le pays pour retrouver sa famille. Après sa libération, il a été interrogé par les autorités judiciaires géorgiennes dans le cadre de l'enquête sur son enlèvement. Cette enquête, qui porte notamment sur l'implication éventuelle d'agents de l'État, se poursuit et le procureur général a accordé à M. Mukhtarli le statut de victime le 20 avril 2021.

167. En novembre 2020, la Commission de suivi a demandé l'avis de la Commission de Venise sur les modifications de la loi sur les communications électroniques et de la loi sur la radiodiffusion, adoptées à l'été 2020. Les modifications des dispositions de la loi sur les communications électroniques donnent à la Commission nationale géorgienne des communications (GNCC) le droit de nommer au sein des entreprises de télécommunication un administrateur spécial, chargé de faire appliquer les décisions de la GNCC si l'entreprise ne se montre pas disposée à le faire. Le cas n'est pas une simple hypothèse : le 20 octobre 2020, la GNCC a désigné un administrateur spécial afin d'annuler la vente, en 2019, de Caucasus Online à la société azerbaïdjanaise NEQSOL, vente jugée illégale<sup>110</sup> et préjudiciable aux intérêts de la sécurité nationale<sup>111</sup>.

168. Dans son Avis<sup>112</sup>, la Commission de Venise note que le Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme autorise les États à restreindre le droit au respect des biens, afin de « *réglementer l'usage*

<sup>108</sup> [Transparency International](#) Géorgie (21 mars 2020).

<sup>109</sup> [Social Justice Center](#) (17 mars 2020).

<sup>110</sup> La vente n'avait pas été notifiée à la GNCC conformément à la loi et a été considérée comme préjudiciable à la compétitivité du secteur de la presse.

<sup>111</sup> Caucasus Online est propriétaire du seul câble de fibre optique reliant la Géorgie à la mer Noire et au reste de l'Europe.

<sup>112</sup> [CDL-AD\(2021\)011](#).

*des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes*<sup>113</sup> ». Si l'annulation de la vente d'une entreprise de télécommunications peut donc être un objectif légitime, la nomination d'un administrateur spécial, avec toutes les incidences qu'elle peut avoir concernant la liberté d'expression, peut être disproportionnée, eu égard en particulier au fait que cet administrateur spécial ne peut légalement changer le droit de propriété de l'entreprise ou de ses actifs. La Commission de Venise s'est aussi interrogée sur la disposition de la loi sur les communications électroniques prévoyant la non-suspensivité du recours contre la nomination d'un administrateur spécial. Sur la base des éléments ci-dessus, et tout en reconnaissant la difficulté de la situation à laquelle le législateur géorgien était confronté, elle a recommandé de procéder à un réexamen des modifications en tenant compte des recommandations figurant dans l'Avis<sup>114</sup>.

169. Quant à la loi sur la radiodiffusion, le projet de modification qui posait problème prévoyait que le fait qu'un tribunal accepte d'examiner un recours contre une décision de la GNCC n'entraînerait pas la suspension dudit décret jusqu'à l'issue de la procédure. À la suite des préoccupations soulevées par les représentants du secteur et de la société civile, le texte a été retiré par le Parlement.

## 5.2. Services de sécurité

170. Le contrôle et la surveillance civils des services de sécurité sont des questions essentielles et parfois sujettes à controverse en Géorgie, en particulier dans le cadre d'allégations répétées d'écoutes illégales et de surveillance. Suite à la réforme du ministère de l'Intérieur, les services de sécurité ont été retirés de la compétence du ministère et regroupés dans un département spécialisé, relevant directement du Premier ministre. L'objectif de cette réforme était de renforcer le contrôle des forces de sécurité par la société civile. Toutefois, plusieurs organisations de la société civile ont dit craindre que le mécanisme de contrôle civil mis en place dans le cadre de la réforme soit insuffisant pour assurer le contrôle des services de sécurité par les citoyens. Le renforcement des mécanismes de contrôle parlementaire évoqués plus haut a en partie réglé ce problème.

171. L'une des mesures phares prises en matière de contrôle des services de sécurité a été l'adoption de la loi dite « de surveillance ». Le 28 novembre 2014, le Parlement a adopté une loi réglementant l'accès des forces de l'ordre et de sécurité aux réseaux de télécommunications et aux bases de données des fournisseurs de télécommunications<sup>115</sup>. Ce projet de loi a été vivement critiqué en ce qu'il n'offrait pas de garanties suffisantes pour empêcher l'accès illégal des forces de police et de sécurité aux réseaux de télécommunications. Le 29 novembre 2014, le Président géorgien a mis son veto au projet de loi, mais le Parlement est passé outre le 1<sup>er</sup> décembre 2014. Le Défenseur public a saisi la Cour constitutionnelle géorgienne au sujet de la constitutionnalité de cette loi et, le 14 avril 2016, la Cour a jugé que la législation était contraire à la Constitution et ordonné aux autorités de la modifier avant le 31 mars 2017. Le Parlement a mis en place un groupe de travail ad hoc chargé de l'élaboration des amendements constitutionnels. Ce groupe comptait également des représentants des autorités, du corps judiciaire et de la société civile.

172. Le groupe de travail ad hoc a proposé la création d'un organisme spécial, ce que l'on appelle l'agence technique opérationnelle (ATO), qui relèverait des services de sécurité de l'État tout en étant juridiquement indépendant et serait chargé de la surveillance audio et vidéo, ainsi que de la surveillance d'internet et des télécommunications pour les forces de l'ordre et de sécurité. Il serait par ailleurs en possession d'une « clé de surveillance », mais une deuxième « clé » serait nécessaire, laquelle serait contrôlée par un juge spécial de la Cour suprême chargé de superviser les services de sécurité. Le responsable du nouvel organisme serait nommé par le Premier ministre parmi trois candidats proposés par un comité composé des présidents des commissions des affaires juridiques, des droits de l'homme et de la défense du Parlement géorgien, du chef des services de sécurité de l'État, du vice-président de la Cour suprême ainsi que du Défenseur public. La proposition du groupe de travail a été critiquée par l'opposition et la société civile, qui se sont demandé si elle répondait aux exigences de la Cour constitutionnelle et ont estimé que la nouvelle entité n'avait pas l'indépendance requise. Trois cents citoyens, auxquels s'est joint le Défenseur public, ont déposé un recours devant la Cour constitutionnelle, rejeté par celle-ci le 29 décembre 2017.

173. De leur côté, les autorités ont souligné que cette agence spéciale "est soumise à de puissants mécanismes de contrôle. L'agence est responsable devant le Premier ministre et le Parlement. Les activités de surveillance menées par l'agence à des fins d'enquête criminelle sont supervisées par un inspecteur de la

---

<sup>113</sup> Protocole n° 1, article 1.2.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> Jusqu'ici, les forces de l'ordre et de sécurité jouissaient d'une liberté d'accès quasi totale et peu encadrée aux réseaux de télécommunications et aux bases de données des fournisseurs de télécommunications, état de fait qui avait contribué à la surveillance illégale de milliers de citoyens géorgiens.

protection des données personnelles, comme le prévoit le code de procédure pénale, par des moyens techniques spéciaux, par des inspections sur place et par l'examen des motifs juridiques de ces activités. L'inspecteur a pleinement accès à l'infrastructure technique et à la documentation de l'ATO et dispose de la capacité technique d'arrêter les activités de surveillance si une quelconque incohérence procédurale/légale est détectée. L'inspecteur de la protection des données soumet également un rapport annuel au Parlement qui est soumis à l'examen du pouvoir législatif. Les activités de surveillance à des fins de contre-espionnage sont contrôlées par le juge de surveillance de la Cour suprême et sont supervisées par le groupe de confiance du Parlement géorgien. L'inspecteur de la protection des données et le TG, outre l'examen des rapports de l'ATO et des réponses à leurs demandes d'information, effectuent également des visites de contrôle dans les locaux de l'ATO afin de procéder à des inspections."<sup>116</sup>

### 5.3. Service de l'inspection d'État

174. Le Service de l'inspection d'État (SIS) a été créé le 10 mai 2019 en remplacement de l'ancien Bureau de l'inspecteur de la protection des données personnelles et a été renforcé en novembre 2019 lorsqu'il a été transformé en mécanisme d'enquête indépendant. Ses principales fonctions sont le contrôle du traitement des données par les autorités, la supervision des enquêtes secrètes et la garantie d'une enquête impartiale sur les crimes commis par des fonctionnaires<sup>117</sup> et des membres des forces de l'ordre, notamment pour torture et traitements dégradants ou inhumains et abus de pouvoir. Cette agence, soutenue dans son fonctionnement par, entre autres, le Conseil de l'Europe, a lancé à plusieurs reprises des enquêtes indépendantes sur des abus présumés commis par des institutions de l'État, tout récemment en relation avec le traitement de l'ancien président Saakashvili en prison.

175. Dans un développement surprenant, le 24 décembre 2021, la majorité au pouvoir a déposé une proposition visant à abolir le SIS et à diviser ses fonctions en deux agences distinctes : l'une responsable de la protection des données et l'autre chargée d'enquêter sur les abus de pouvoir et autres crimes commis par des représentants des forces de l'ordre et des fonctionnaires. La majorité au pouvoir a fait valoir que le SIS combinait des fonctions radicalement différentes qui pouvaient entraîner des conflits d'intérêts et qui seraient plus efficacement exécutées par des institutions distinctes. Il convient de noter qu'au moment de la création du service de l'inspection d'État, une proposition des organisations de la société civile géorgienne visant à séparer ces deux fonctions pour des raisons largement identiques a été rejetée par la majorité au pouvoir de Rêve géorgien. Cette proposition a été élaborée dans une extraordinaire précipitation et sans aucune consultation des parties prenantes<sup>118</sup> concernées, ce qui a été largement critiqué par ces dernières et par les partenaires internationaux de la Géorgie. La proposition a été adoptée par la majorité au pouvoir selon une procédure accélérée lors d'une session extraordinaire du Parlement géorgien les 29 et 30 décembre 2021. Le service d'inspection de l'État sera dissous à partir de mars 2022.

176. À l'origine, la proposition prévoyait le licenciement de l'inspectrice d'État et de ses adjoints, ainsi que de tous les fonctionnaires travaillant pour le service de l'inspection d'État. Toutefois, à la suite d'un tollé de la part d'acteurs nationaux et internationaux, dont la présidente Zourabichvili et le médiateur, la majorité au pouvoir a accepté que les employés du service d'inspection de l'État soient transférés vers les deux nouvelles institutions, mais le licenciement de l'inspectrice d'État et de ses adjoints a été maintenu dans la proposition adoptée par le Parlement. La suppression soudaine du SIS et le licenciement de l'inspectrice d'État et de ses adjoints sont largement considérés comme une punition pour les critiques et les enquêtes lancées par le SIS sur les autorités, notamment en ce qui concerne le traitement de M. Saakashvili. Il est clair que le licenciement de l'inspectrice d'État et de ses adjoints de cette manière aura un effet dissuasif sur les autres agences indépendantes chargées de contrôler les autorités. C'est inacceptable.

### 5.4. Allégations d'utilisation abusive du système judiciaire et du ministère public pour des motifs détournés

177. Comme nous l'avons évoqué, les allégations d'utilisation abusive du système judiciaire sur fond d'arrière-pensées politiques se sont poursuivies au cours de la période considérée. Nous reconnaissons que ces allégations, émanant de certains acteurs et groupes, répondent pour certaines à une stratégie politique ou visent à discréditer la justice<sup>119</sup> dans des affaires médiatisées et sensibles. Cela étant, et sans vouloir commenter le bien-fondé des affaires, nous observons que la question de la véritable impartialité et indépendance de la justice, et notamment du ministère public, se pose dans plusieurs affaires et enquêtes.

<sup>116</sup> Commentaires des autorités sur l'avant-projet de rapport, paragraphe 244 transmis le 17 mars 2022.

<sup>117</sup> Ou des personnes assimilées à la fonction de fonctionnaire.

<sup>118</sup> L'inspectrice d'État elle-même n'aurait entendu parler de cette proposition que par les médias, lorsqu'elle a été présentée par Rêve géorgien.

<sup>119</sup> Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Rustavi 2 Broadcasting Company c. Géorgie*.

178. Après la récente crise politique provoquée par le système électoral envisagé pour les élections législatives de 2020, des enquêtes ont été ouvertes contre l'un des dirigeants de Géorgie européenne, M. Giga Bokeria, pour malversations présumées lorsque le MNU était au pouvoir. De même, dans le cas d'un autre dirigeant de Géorgie européenne, M. Gigi Ougoulava, la Cour suprême géorgienne a récemment annulé une décision d'une cour d'appel alléguant une précédente condamnation de M. Ougoulava pour détournement de fonds publics lorsqu'il était maire de Tbilissi. Il a été renvoyé en prison pour trois ans, deux ans après en être sorti. Le calendrier de ces décisions, de même que leur fondement juridique, posent la question de leur motivation et de la possible instrumentalisation du système de justice. En outre, bien qu'ils désapprouvent les agissements et les propos vraisemblablement provocateurs de M. Melia, plusieurs interlocuteurs jugent disproportionnées les accusations portées contre le député du MNU et contre M. Melia pour son rôle dans les manifestations de 2019 à Tbilissi et la levée de son immunité par le Parlement géorgien qui a suivi.

179. Le 28 novembre 2018, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt de Grande Chambre dans l'affaire *Merabichvili c. Géorgie*. La Grande Chambre a confirmé l'arrêt de la Cour du 14 juin 2016 qui concluait à une violation de l'article 5.3 (droit d'une personne détenue d'être jugée dans un délai raisonnable ou d'être libérée pendant la procédure) concernant le maintien de sa détention provisoire à compter du 25 septembre 2013 ainsi qu'à une violation de l'article 18 (limitation de l'usage des restrictions aux droits). La Cour a conclu que l'objectif de la détention provisoire de M. Merabichvili avait changé au fil du temps, passant d'une enquête sur des infractions fondées sur un soupçon raisonnable à l'obtention d'informations sur le décès de l'ancien Premier ministre M. Zourab Zhvania et sur les comptes bancaires de M. Saakachvili. D'aucuns ont fait valoir que si la Cour concluait à une violation de l'article 18, cela signifierait automatiquement que M. Merabichvili devait être considéré comme un prisonnier politique et être libéré sur-le-champ. Cette interprétation de l'article 18 est erronée et trop large. Il convient de noter que dans son arrêt, la Cour a conclu qu'il n'avait pas été établi que sa détention provisoire visait principalement à l'exclure de la scène politique géorgienne<sup>120</sup>. Le Comité des Ministres l'a confirmé dans sa décision prise lors de sa réunion tenue du 4 au 6 décembre 2018, concernant la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, qui n'a pas ordonné sa libération<sup>121</sup>. Le 20 février 2020, M. Merabichvili a été libéré de prison après y avoir purgé une peine de près de sept ans.

180. Comme déjà évoqué, l'ancien Président Saakachvili a affirmé que les poursuites pénales à son encontre avaient des motivations politiques et revanchardes. S'agissant des deux affaires pénales dans lesquelles il a épuisé les voies de recours internes, M. Saakachvili a saisi la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg, dénonçant des violations des articles 6 et 7 de la Convention. De même, après son arrestation, M. Melia a introduit en mai 2021 une requête auprès de la Cour, affirmant notamment que les poursuites étaient motivées par des considérations politiques.

##### 5.5. Rapatriement des Meskhètes

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

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

<sup>120</sup> Cour européenne des droits de l'homme, arrêt de Grande Chambre en l'affaire *Merabichvili c. Géorgie* ([Requête n° 72508/13](#)), par. 332.

<sup>121</sup> CM/Del/Dec(2018)1331/H46-10.

183. Selon les données qui nous ont été fournies, les autorités géorgiennes ont reçu en tout 5 841 demandes de rapatriement pour un total de 8 900 personnes, dont 3 059 adolescents. La plus grande partie de ces demandes émanait de personnes ayant la nationalité azerbaïdjanaise (5 389). Au 10 mars 2017, 1 998 personnes avaient bénéficié d'un statut de rapatrié et quatre demandes seulement avaient été rejetées. À la même date, 494 personnes, tous citoyens de l'Azerbaïdjan, ont bénéficié de la nationalité géorgienne par décret présidentiel ; ce décret s'appliquera à chaque personne lorsque les autorités géorgiennes auront reçu la preuve qu'elle a annulé sa citoyenneté d'origine. D'après nos interlocuteurs, l'annulation de la nationalité azerbaïdjanaise est une procédure compliquée : c'est pourquoi seule une partie des 494 personnes susmentionnées a pu obtenir la nationalité géorgienne. Malgré le nombre de demandes approuvées, le nombre réel de rapatriés est plutôt faible. En mars 2017, seuls 19 membres de six familles étaient retournés en Géorgie : douze d'entre eux avaient été naturalisés, tandis que les sept autres n'ont encore qu'un statut de rapatrié. Outre ces personnes, nous avons été informés qu'un petit nombre de Meskhètes sont revenus (rapatriés) en Géorgie de leur propre gré, sans passer par le programme officiel de rapatriement et ses mécanismes. Il est important que les services développés dans le cadre de la stratégie de rapatriement puissent être également utilisés pour ce groupe spécifique de personnes. S'agissant du processus de rapatriement, les organisations meskhètes ont signalé deux principaux problèmes appelant une réponse des autorités géorgiennes. Étant donné la longueur de la procédure, un certain nombre d'adolescents qui figuraient sur la demande de leurs parents ont atteint l'âge légal de la majorité le temps de la procédure et étaient donc considérés comme devant soumettre leur propre demande. Deuxièmement, les membres d'une même famille qui ont présenté leur demande en même temps n'obtiennent pas tous le statut de rapatrié au même moment et, dans certains cas, certaines demandes sont accordées alors que d'autres de la même famille sont refusées. Cette situation complique, voire empêche, le rapatriement effectif des personnes qui ont obtenu le statut de rapatrié.

184. 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. Il ne serait donc pas juste que l'Assemblée attende que chaque candidat soit rapatrié en Géorgie avant d'estimer que la Géorgie a pleinement honoré cet engagement lié à son adhésion. Mais il importe par ailleurs de veiller à ce que toutes les personnes meskhètes qui souhaitent être rapatriées en Géorgie aient vraiment la possibilité de le faire. Selon nous, ce n'est que si les autorités géorgiennes s'engagent formellement à procéder à une évaluation complète du cadre et de la stratégie de rapatriement et des résultats obtenus, notamment en recensant les obstacles imprévus qui entravent la réussite du processus, que nous pourrions demander à l'Assemblée de considérer cet engagement comme dûment honoré.

#### 5.6. Minorités

185. La Géorgie est une société diverse et multiculturelle. Le 8 décembre 2015, l'ECRI<sup>122</sup> a adopté le rapport de son cinquième cycle de monitoring sur la Géorgie. L'ECRI a salué les progrès accomplis depuis son dernier rapport, en particulier l'adoption, en 2014, de la loi sur l'élimination de toutes les formes de discrimination et l'adoption, en 2012, de l'article 53 du Code pénal géorgien qui érige en circonstances aggravantes l'intolérance raciale, religieuse, nationale, ethnique et homophobe. En outre, elle s'est félicitée de l'adoption de la Stratégie nationale pour les droits de l'homme 2014-2020, axée sur la liberté de religion, l'égalité des droits et la protection des minorités.

186. Tout en saluant les progrès accomplis, l'ECRI a exprimé sa préoccupation quant au caractère généralisé du discours de haine contre les minorités ethniques et religieuses et contre les personnes LGBTI en Géorgie, et aux agressions physiques survenant à « une fréquence inquiétante ». Malheureusement, d'après l'ECRI, la réponse des autorités géorgiennes n'a jusqu'ici pas été à la hauteur : les incidents n'ont fait l'objet d'aucune enquête, ou alors les enquêtes étaient insuffisantes. De même, les droits des minorités religieuses ne sont pas toujours appliqués selon les voies juridiques, les autorités privilégiant les mécanismes de médiation locaux qui font souvent intervenir l'Église orthodoxe géorgienne. L'ECRI a recommandé aux autorités géorgiennes de créer une cellule de police spécialisée dans le traitement des infractions inspirées par la haine à caractère raciste, homophobe ou transphobe. En décembre 2018, l'ECRI a adopté ses conclusions sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Géorgie<sup>123</sup>. Dans ses conclusions, elle s'est félicitée de la création d'une direction des droits de l'homme au sein du ministère de l'Intérieur, chargée notamment de suivre et d'évaluer la procédure d'enquête sur les crimes de haine, d'organiser des formations à l'attention des agents des forces de l'ordre et de coopérer avec la communauté internationale et la société civile. Toutefois, l'ECRI a fait observer que cette direction ne se substituait pas à la cellule

<sup>122</sup> [CRI\(2016\)2](#), Rapport de l'ECRI sur la Géorgie (cinquième cycle de monitoring), p. 9.

<sup>123</sup> [CRI\(2019\)4](#).



d'investigation spécialisée au sein de la police dont elle avait recommandé la création, puisqu'elle a été créée pour réexaminer les enquêtes sur les crimes de haine et non les mener. Dans ce contexte, l'ECRI s'est félicitée de la formation organisée par le ministère de l'Intérieur et le Défenseur public géorgien (Médiateur) à l'attention de policiers qui sont spécifiquement chargés d'enquêter sur les allégations d'infractions motivées par la haine.

187. Une Agence nationale spéciale pour les questions religieuses a été mise en place par les autorités géorgiennes. Cette Agence, qui relève directement du Premier ministre, est chargée de coordonner les politiques du gouvernement sur les questions religieuses. L'une de ses principales missions est la restitution des biens religieux confisqués pendant l'époque soviétique, qui suppose également de prévoir les fonds nécessaires pour les travaux de restauration et l'entretien. L'Agence est en outre chargée d'assurer la médiation dans les conflits de nature religieuse survenant au sein des communautés locales. À cet égard, elle a été critiquée par plusieurs interlocuteurs, car elle essaie de déléguer ce rôle de médiation aux organisations civiles, et souvent à celles liées à l'Église orthodoxe géorgienne.

188. S'agissant de l'Agence nationale pour les questions religieuses nouvellement créée, l'ECRI fait observer qu'elle n'est dotée ni d'un mandat, ni d'un plan d'action clair. Quasiment tous les interlocuteurs avec lesquels nous nous sommes entretenus lors de nos visites en Géorgie partagent ce point de vue. L'ECRI a spécifiquement appelé les autorités à veiller à ce que cette nouvelle agence nationale coopère étroitement avec le Conseil des religions, qui exerce ses activités sous les auspices du bureau du Défenseur public. Malheureusement, dans ses conclusions<sup>124</sup>, l'ECRI a fait état de l'absence quasi totale de coopération de l'Agence nationale avec le Conseil des religions. Elle a par ailleurs observé que l'Agence nationale avait refusé que le Défenseur public soit associé, en qualité d'observateur, aux travaux d'une commission spéciale chargée de régler les tensions liées à la controverse suscitée par une mosquée dans un petit village de Géorgie, comme l'avait demandé la communauté musulmane de Géorgie. L'ECRI s'est dite préoccupée par le manque manifeste de confiance des différentes communautés religieuses dans l'Agence nationale.

189. Le 17 juin 2020, le Comité des Ministres a adopté sa Résolution sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCPMN) par la Géorgie. Cette Résolution reposait sur le troisième avis sur la Géorgie livré par le Comité consultatif de la CCPMN, adopté par ce dernier le 7 mars 2019. Le Comité consultatif souligne à la fois la grande diversité culturelle de la société géorgienne et sa situation sur la scène géopolitique, qui la rendent à la fois ouverte et tolérante à l'égard des différentes populations et soumise aux évolutions politiques régionales et aux influences politiques sur les questions de minorités. Des considérations sécuritaires pèsent sur le traitement des questions de minorités et entraînent une défiance à l'égard de certaines d'entre elles ; de ce fait, les enjeux linguistiques et religieux relatifs aux minorités sont souvent politisés. Nonobstant, le Comité consultatif et le Comité des Ministres ont noté que la Géorgie avait « une approche ouverte et flexible du champ d'application de la Convention-cadre » et salué ses réactions constructives au processus de suivi assuré par le Comité consultatif.

190. La législation anti-discrimination géorgienne offre un solide mécanisme de traitement des plaintes pour discrimination. Ces plaintes peuvent désormais être déposées directement devant un tribunal ou devant le Défenseur public, lequel peut intervenir dans les affaires portées en justice. Depuis mai 2019 et les modifications apportées au Code de procédure pénale, le délai dont le Défenseur dispose pour intervenir a été allongé à un an, ce dont le Comité des Ministres s'est félicité. Dans le même temps, le Comité consultatif a préconisé un renforcement des mécanismes de consultation relevant du Défenseur public et des ressources à la disposition de ses services. En outre, la consultation du Conseil des minorités nationales et du Conseil des religions qui incombe au Défenseur public devrait être formalisée et rendue obligatoire sur les questions qui intéressent les minorités. Néanmoins, la coopération généralement étroite et constructive entre le bureau du ministre d'État de Géorgie pour la réconciliation et l'égalité civique et le Conseil des minorités nationales au sein du bureau du Défenseur public a également été soulignée par le bureau du Défenseur public et doit être saluée.

191. Le Comité consultatif a salué l'augmentation des capacités de lutte contre les crimes de haine en Géorgie, en particulier via la création d'un département spécialisé dans les droits de l'homme au sein du ministère de l'Intérieur. S'agissant des minorités religieuses, le Comité consultatif s'est dit préoccupé par la discrimination structurelle qu'elles subissent dans l'accès aux financements et aux lieux de culte. Faute de critères juridiques clairs et objectifs, les processus d'octroi de financements et de permis de construire sont soumis à l'arbitraire. Le Comité des Ministres a donc appelé la Géorgie à veiller à ce que les personnes appartenant aux minorités nationales « *puissent exercer leur droit de manifester leur religion ou leur conviction, ainsi que le droit de créer des institutions, organisations et associations religieuses* ».

---

<sup>124</sup> [CRI\(2019\)4](#).

192. Les autorités géorgiennes ont poursuivi leurs efforts pour renforcer l'usage de la langue officielle, à savoir le géorgien, dans toutes les sphères de la vie publique. Cependant, les mesures supplémentaires visant à assurer l'enseignement des langues minoritaires et la promotion de leur usage restent en deçà des normes prévues par la Convention-cadre. Bien que la question de la translittération des noms ait été résolue, celle de l'usage des langues minoritaires dans les communications avec les autorités là où les minorités sont très présentes n'a toujours pas été traitée. Des mesures visant à faciliter l'accès à l'éducation à tous les niveaux ont été mises en œuvre avec succès, mais la qualité des supports pédagogiques et de la formation des enseignants reste insuffisante.

193. Dans son rapport intitulé *Violations alléguées des droits des personnes LGBTI dans le Caucase du Sud*, le rapporteur de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination, M. Christophe Lacroix (Belgique, SOC) note que la situation en Géorgie est plus favorable qu'ailleurs dans la région, grâce à l'existence d'une législation anti-discrimination qui couvre l'orientation sexuelle et l'identité de genre et à l'adoption d'une législation prévoyant l'interdiction des discours de haine fondés sur ces motifs. Toutefois, il relève aussi que le quotidien est assez sombre pour les personnes LGBTI en Géorgie. L'intolérance et la violence à l'égard des personnes LGTBI restent une source majeure de préoccupation, à laquelle les autorités géorgiennes n'ont pas su apporter de réponse satisfaisante.

194. Le 12 mai 2015, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu son jugement en l'affaire *Identoba et autres c. Géorgie*<sup>125</sup>. Le 17 mai 2012, Identoba, l'une des principales ONG géorgiennes de défense des droits des personnes LGTBI, avait organisé une marche pacifique pour marquer la Journée internationale contre l'homophobie. Cependant, cette marche, autorisée en amont par les autorités, lesquelles savaient que des contre-manifestations pouvaient être organisées, a été violemment attaquée par deux organisations religieuses, bien souvent sans que la police n'intervienne. Après les événements du 17 mai 2012, les organisateurs de la marche, ainsi que plusieurs participants, ont porté plainte au pénal contre les contre-manifestants et contre les policiers qui n'ont pas su assurer la protection de la marche. Seules deux enquêtes, concernant des blessures subies par deux participants, ont finalement été ouvertes et sont toujours en cours. Deux contre-manifestants seulement ont été condamnés à verser une amende d'environ 45 euros chacun.

195. Dans son arrêt en l'affaire, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 3 de la Convention (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) combiné avec l'article 14 (interdiction de la discrimination) en raison des fortes connotations discriminatoires de la contre-manifestation et des attaques perpétrées contre les participants à la marche. En outre, les autorités, qui auraient dû savoir que les sentiments homophobes étaient très répandus dans la société géorgienne, n'ont pas réussi à assurer une protection adéquate aux participants et n'ont ni dûment enquêté sur les événements, ni pris par la suite les mesures nécessaires à l'égard des responsables. La Cour a également conclu à une violation de l'article 11 (liberté de réunion) combiné avec l'article 14 (interdiction de la discrimination), au motif que les autorités étaient insuffisamment préparées pour la manifestation et n'avaient dès lors pas réussi à garantir aux participants le droit de défiler pour célébrer la Journée internationale contre l'homophobie.

196. Le 8 novembre 2019, des manifestants anti-LGBTI ont bloqué l'entrée d'un cinéma où devait avoir lieu la projection en avant-première du film *Et puis nous danserons*, qui relate l'histoire d'une relation homosexuelle entre deux danseurs géorgiens. Le 1<sup>er</sup> juillet 2021, la diffusion d'un film à l'occasion de la Semaine des fiertés à Tbilissi a été violemment interrompue par des contre-manifestants d'extrême droite<sup>126</sup> qui ont tenté de franchir le cordon de police mis en place pour protéger les participants. La police aurait tout mis en œuvre pour protéger les participants et les invités, ce qu'il convient de saluer. Vingt-trois personnes ont été arrêtées au total.

197. Le 3 novembre, l'Église orthodoxe géorgienne avait reproché aux organisateurs et aux diplomates étrangers de se livrer à une « propagande LGBTI ». En 2021, plusieurs mouvements d'extrême droite, réunis en une coalition informelle, ont annoncé la tenue d'une contre-manifestation lors de la marche prévue en clôture de la Semaine des fiertés le 5 juillet. Le jour prévu pour la marche, le Premier ministre Garibachvili, tout en offrant d'autres lieux, a dit juger « déraisonnable » la tenue de cette Gay Pride avenue Roustaveli, organisée selon lui par « une opposition radicale dirigée par Saakachvili ». Sa proposition d'autres lieux a été refusée. Le matin du 5 juillet, un violent contre-défilé a commencé, poussant le ministère de l'Intérieur à appeler les organisateurs à annuler la Marche des fiertés. Les participants à la contre-manifestation, décrite par plusieurs interlocuteurs et par les médias comme un « pogrom homophobe », s'en sont pris aux représentants des médias qui se trouvaient sur place et au local de la Gay Pride, qui a été mis à sac. Faute

<sup>125</sup> [Requête n° 73235/12](#).

<sup>126</sup> Cette contre-manifestation aurait été encouragée par Alt-Info, média lié à la Fédération de Russie et à l'homme d'affaires ultra-conservateur Levan Vaszadze.

Doc. ...

de pouvoir assurer la sécurité des manifestants, la Marche des fiertés a été annulée. Les rapports officiels font état d'agressions violentes contre 55 personnes, dont 53 journalistes.

198. Ces agressions ont été condamnées par la Présidente Zourabichvili et par la communauté internationale, qui a vertement critiqué le gouvernement et les responsables religieux pour leur absence de condamnation claire de ces violences. Les autorités sont instamment invitées à mener une enquête complète sur ces actes de violence et à traduire tous leurs auteurs en justice, y compris ceux qui ont organisé ou encouragé les actes. Selon les informations fournies par les autorités, 12 affaires pénales ont été ouvertes concernant les événements des 5 et 6 juillet. Trente et une personnes ont été arrêtées, dont 28 sont accusées de violences à l'encontre de journalistes et 3 pour l'attaque du bureau de *Tbilissi Pride*.

#### 5.7. Institution du Défenseur public

199. L'institution du Défenseur public des droits (Médiateur), dont le rôle et le fonctionnement sont garantis dans la Constitution géorgienne, continue de jouer un rôle central dans la société géorgienne. Lors de la réforme de la Constitution, en 2017, son mandat a été limité à six ans, non renouvelable. Dans son Avis sur le projet de Constitution, la Commission de Venise s'est félicitée de cette disposition, qui vise « à garantir l'indépendance de cette institution et à empêcher que l'autonomie d'action du titulaire de cette fonction ne soit compromise par des considérations liées à sa réélection<sup>127</sup> ». Le Défenseur public est élu par le Parlement en plénière à la majorité des deux tiers, afin de dégager un large consensus, y compris auprès des partis d'opposition, sur la personne qui va occuper ce poste important de gardien des droits. Le passage à une majorité qualifiée pour l'élection du Défenseur des droits, au lieu de la majorité simple qui se pratiquait jusque-là, a également été salué par la Commission de Venise<sup>128</sup>.

200. Le 7 décembre 2017, le mandat du Défenseur public M. Oucha Nouachvili est arrivé à son terme. Conformément aux dispositions légales, chaque groupe parlementaire peut proposer un – et un seul – candidat à cette fonction. La communauté des ONG géorgiennes avait proposé aux différents groupes une liste commune de quatre candidats. Le 27 novembre 2017, le groupe Rêve géorgien a décidé de nommer une des quatre personnes proposées par les ONG, Mme Nino Lomjaria, à la fonction de Défenseure publique des droits, et le 30 novembre, le Parlement géorgien a validé ce choix. Sa nomination a été saluée par le Président géorgien autant que par la communauté des ONG. Nous nous félicitons du processus inclusif et ouvert ayant abouti à sa nomination, et espérons que cela servira d'exemple pour la nomination de son successeur lorsque son poste deviendra vacant à l'issue de son mandat de six ans.

201. Jusqu'ici, et nous le regrettons, les rapports et recommandations émis par les différents défenseurs des droits dans le cadre de leurs missions constitutionnelles ont souvent été perçus ou interprétés à tort comme une activité d'opposition par les autorités, ce qui s'est parfois traduit par une relation tendue entre ces dernières et l'institution du Médiateur. Une telle situation s'est à nouveau produite le 21 janvier 2020 : après un rapport critique du Médiateur au Parlement sur la situation dans les établissements pénitentiaires en Géorgie, la ministre de la Justice Mme Tea Tsouloukiani, qui n'était pas d'accord avec les conclusions du rapport, a décidé de rendre publics des enregistrements de caméras de surveillance sur les rencontres entre les représentants du Médiateur et les détenus. C'est là une initiative fort regrettable et dommageable qui viole clairement la loi sur le Médiateur, ainsi qu'entre autres les dispositions réglementaires et législatives régissant la surveillance électronique dans les établissements pénitentiaires et la conservation et la destruction des contenus ainsi obtenus. La Défenseure publique des droits a déposé plainte auprès de l'Inspection publique, demandant un examen de la légalité des actions de la ministre de la Justice. Le 28 mars 2020, l'Inspection publique a infligé une amende de 500 GEL chacun au ministère de la Justice et au Service de l'Administration pénitentiaire<sup>129</sup>. De plus, l'Inspecteur public a ordonné que les contenus rendus publics soient retirés des sites internet officiels et comptes sur les réseaux sociaux. Autre fait déplorable, après avoir critiqué le traitement réservé à M. Saakachvili par les autorités pénitentiaires, la Médiatrice a essuyé des attaques verbales de la part de plusieurs hauts responsables du gouvernement et de la majorité au pouvoir. Nous appelons les autorités et leurs représentants à respecter pleinement les travaux de la Médiatrice et à mettre à disposition les ressources nécessaires au fonctionnement de cette institution, composante importante de l'équilibre des pouvoirs en Géorgie.

#### 5.8. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires

202. La signature et la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ([STCE n° 148](#)) constituent l'un des engagements pris par la Géorgie au moment de son adhésion au Conseil de l'Europe

<sup>127</sup> [CDL-AD\(2017\)013](#), par. 88.

<sup>128</sup> [CDL-AD\(2017\)023](#), par. 50.

<sup>129</sup> 145 euros au taux de change actuel.

qu'il lui reste à honorer. 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 semblait satisfaire largement aux exigences de la Charte. À l'instar des précédentes, les autorités actuelles évoquent des préoccupations d'ordre sécuritaire<sup>130</sup> 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. Cette opposition à la signature et à la ratification de la Charte semble essentiellement due à une méconnaissance de la Charte et à des idées fausses à son sujet. 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. En 2015, le Conseil de l'Europe a lancé un projet de sensibilisation à la Charte en Géorgie. Ce projet comprenait une série de réunions et de discussions sur la question de la Charte avec des décideurs, des représentants des agences étatiques concernées, des acteurs de la société civile et des personnalités publiques. En outre, des campagnes d'information ont été organisées à Tbilissi et Batumi ainsi que dans les municipalités densément peuplées de minorités ethniques. Par principe, nous sommes opposés à toute renégociation des engagements et obligations, auxquels l'État signataire a souscrit volontairement et de son plein gré. 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 la Macédoine du Nord, l'ont ratifiée. Par conséquent, nous recommandons vivement aux autorités géorgiennes de signer la Charte sans plus tarder puis d'organiser, en coopération avec les services compétents du Conseil de l'Europe, une stratégie de sensibilisation appropriée en vue de la ratification en temps opportun 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.

## 6. Conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie

203. Le 13 octobre 2015, après plusieurs années d'examen préliminaire, le Bureau du Procureur de la Cour pénale internationale a annoncé qu'il avait demandé à la Cour d'autoriser l'ouverture d'une enquête formelle sur le conflit de 2008 opposant la Géorgie et la Fédération de Russie, concernant en particulier les crimes suivants<sup>131</sup> :

*152.1. meurtres, déplacements forcés et persécution de civils d'origine géorgienne, et destruction et pillage de leurs biens, par les forces sud-ossètes (avec la participation éventuelle des forces russes) ; et*

*152.2. attaques dirigées intentionnellement contre des soldats géorgiens chargés du maintien de la paix par les forces sud-ossètes et contre des soldats russes chargés du maintien de la paix par les forces géorgiennes.*

204. Malheureusement, la situation concernant les régions géorgiennes d'Abkhazie et la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud occupées *de facto* a continué de se détériorer alors que l'annexion rampante de ces régions par la Fédération de Russie se poursuit sans relâche, en violation constante de l'accord de cessez-le-feu signé par la Fédération de Russie. Dès lors, en dépit de la mise en place par les autorités géorgiennes d'une approche humanitaire vis-à-vis de ces deux régions, les contacts entre les Géorgiens vivant à l'intérieur et à l'extérieur de ces deux régions sont devenus de plus en plus difficiles, d'autant qu'il existe toujours des restrictions au passage de la ligne de démarcation administrative pour les civils géorgiens et les membres des organisations internationales. Ces derniers mois, la situation s'est légèrement améliorée s'agissant de la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud, en partie du fait des efforts déployés par les autorités de Tbilissi pour aider à réagir à la pandémie de covid-19, mais les déplacements et les contacts par-delà la ligne de démarcation administrative avec l'Ossétie du Sud restent impossibles. Nous appelons les « autorités » de fait, ainsi que la Fédération de Russie en tant que pays exerçant un contrôle effectif sur ce territoire, à lever sans retard tous les obstacles à la libre circulation des civils entre les deux régions et le reste de la Géorgie.

205. Dans ce contexte, le ministre d'État pour la Réconciliation et l'Égalité civique a souligné que la situation des communautés géorgiennes de souche de la région de Tskhinvali/Ossétie du Sud et d'Abkhazie était 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 : en novembre 2017, 11 écoles seulement sur les 58 que compte la région habitée par des Géorgiens de souche continuaient de dispenser un enseignement en géorgien, avec

<sup>130</sup> 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.

<sup>131</sup> Rapport sur les activités menées en 2015 en matière d'examen préliminaire, Bureau du Procureur, Cour pénale internationale, pp. 52-60.

Doc. ...

le soutien des autorités géorgiennes. Les Géorgiens de souche qui refusent de détenir un « passeport » abkhaze doivent s'enregistrer comme étrangers 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.

206. Nous avons été informés, ce qu'il faut saluer, que plusieurs projets d'assistance développés par les autorités de Tbilissi dans le cadre de leur approche humanitaire, dont le soutien aux projets de petites entreprises en Abkhazie, étaient de plus en plus utilisés.

207. Le 21 janvier 2021, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a rendu ses arrêts dans l'affaire Géorgie contre Russie (II) (requêtes 38263/08)<sup>132</sup>. Dans cette décision historique, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu qu'après la phase active des hostilités de la guerre de 2008 entre la Russie et la Géorgie, la Fédération de Russie avait exercé un contrôle effectif sur l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie.

## 7. Conclusions

208. Depuis son adhésion au Conseil de l'Europe, la Géorgie a marqué des progrès constants et substantiels en matière de respect des obligations et engagements qu'elle a souscrits en rejoignant l'Organisation. Dans le même temps, il reste un certain nombre de points préoccupants qui doivent être traités pour que la Géorgie passe à l'étape suivante de la procédure de suivi. Reconnaisant les progrès accomplis, nous avons tenté dans le présent rapport d'attirer l'attention sur les engagements non honorés et les problèmes non réglés qui empêchent pour l'instant le pays de passer à l'étape du dialogue postsuivi. Nous sommes convaincus qu'un tel progrès est possible dans un avenir pas trop lointain si toutes les forces politiques s'engagent à aborder ces questions en suspens. Toutefois, deux points importants doivent être soulignés dans ce contexte. Premièrement, une telle évolution ne pourra intervenir qu'à condition qu'il n'y ait aucun recul par rapport aux progrès enregistrés, ce qui doit être clair et net. Deuxièmement, tout avancée dans la procédure de suivi nécessite l'engagement total et la volonté politique nécessaire de la part à la fois des autorités au pouvoir et de l'opposition. Il appartient à toutes les forces politiques du pays, et non aux seules autorités ou à l'opposition, d'assurer une consolidation réelle de la démocratie. Nous demandons donc instamment à ces dernières de placer le bien commun de la nation au-dessus de toute stratégie politique partisane étroite. Cela est d'autant plus important qu'une grande partie des changements requis ne peuvent pas simplement être légiférés - en effet, bon nombre des cadres et mécanismes juridiques nécessaires sont en place et en principe adéquats - mais dans de nombreux cas, ils nécessiteront également un changement proportionnel d'attitude et de comportement.

209. Comme nous l'avons souligné, le climat politique extrêmement tendu et polarisé, mû par des stratégies politiques à somme nulle et par de fréquentes manifestations de l'absence de compréhension et de compromis de la part de l'opposition comme de la majorité au pouvoir qui campent l'une et l'autre sur leurs positions et se retranchent derrière le rôle qui est le leur, affecte la fonction des institutions démocratiques et est un obstacle de taille pour la consolidation démocratique en Géorgie. Malheureusement, les élections sont devenues de plus en plus une source de crises politiques au lieu d'être un moyen de les désamorcer, ce qui nuit à la stabilité politique du pays. Toutes les forces politiques doivent maintenant se concentrer sur la gouvernance du pays. S'il convient d'éviter les élections répétées et les boycotts parlementaires, toutes les forces politiques devraient maintenant s'engager pleinement en faveur d'un système électoral entièrement proportionnel à compter des prochaines élections générales. Les amendements constitutionnels et les modifications du code électoral nécessaires à la mise en œuvre de ce système électoral, conformément aux accords politiques de 2020 et 2021, devraient faire l'objet de larges concertations et d'un consensus entre tous les acteurs politiques.

210. Le climat politique extrêmement polarisé est aggravé par une indépendance encore fragile d'un pouvoir judiciaire qui peut être facilement politisé et instrumentalisé. Malgré les progrès notables réalisés dans le respect de l'État de droit et l'indépendance du pouvoir judiciaire, la Géorgie doit toutefois poursuivre sans relâche ses efforts pour garantir pleinement l'indépendance et l'impartialité de la justice. Comme convenu à l'origine entre toutes les forces politiques, une évaluation indépendante complète des quatre premières vagues de réformes judiciaires doit être réalisée, et toutes les parties prenantes s'engagent à en respecter les conclusions et à mettre en œuvre les recommandations qui en découlent. Dans ce contexte, le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, qui constitue un obstacle de taille à la mise en place d'un système judiciaire véritablement indépendant et impartial, reste une source majeure de préoccupation. Cette question doit être abordée en priorité. En outre, comme nous l'avons souligné, la réforme complète de la loi sur les infractions administratives, qui date de l'époque soviétique, est attendue depuis longtemps et doit être mise en œuvre sans délai.

---

<sup>132</sup> [Affaire Géorgie contre Russie \(II\)](#).



211. Si les droits de l'homme sont dans l'ensemble bien respectés, un certain nombre de faits nouveaux suscitent des préoccupations. Des efforts supplémentaires et continus sont nécessaires pour traiter les dysfonctionnements constatés dans le cadre de protection des droits de l'homme et veiller à ce que les avancées dans ce domaine soient à la fois solides et pérennes. Les droits des personnes LGBTI doivent être pleinement garantis et respectés. Les récentes agressions déplorables contre des personnes LGBTI et leurs organisations doivent faire l'objet d'une enquête approfondie et leurs auteurs et organisateurs doivent être traduits en justice. Il ne peut y avoir d'impunité pour de tels actes et il incombe aux autorités de prendre des mesures résolues et concrètes à cet égard. L'autonomie et l'indépendance de tous les mécanismes de protection des droits de l'homme, et notamment de l'institution du Médiateur, doivent être pleinement respectées et, le cas échéant, renforcées. À cet égard, nous demandons instamment à toutes les forces politiques de veiller à ce que la personne qui succèdera à l'actuelle médiatrice, dont le mandat expirera bientôt, soit nommée de manière impartiale, sur la base du consensus et du soutien les plus larges possibles au sein de la société géorgienne.

212. De plus, comme indiqué dans ce rapport, il reste des engagements souscrits lors de l'adhésion qui ne sont pas encore respectés, même s'ils sont très peu nombreux, et qui doivent être traités avant que la Géorgie puisse passer à l'étape suivante de la procédure de suivi.

213. En conclusion, à la lumière de nos constatations, nous recommandons à l'Assemblée de poursuivre sa procédure de suivi à l'égard de la Géorgie. Nous espérons que l'attention portée dans ce rapport aux engagements non honorés et aux problèmes non réglés nous permettra bientôt d'être en mesure de recommander d'envisager l'ouverture d'un dialogue postsuivi pour la Géorgie. Nous restons pleinement disponibles et disposés à aider le pays dans ce processus.