

Doc. 10779
5 janvier 2006

Mise en œuvre de la Résolution 1415 (2005) sur le respect des obligations et engagements de la Géorgie

Rapport

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

Co-rapporteurs: M. Mátyás Eörsi, Hongrie, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe et M. Evgeni Kirilov, Bulgarie, Groupe socialiste

Résumé

Dans sa Résolution 1415 (2005), l'Assemblée parlementaire a revu les délais des obligations et engagements contractés par la Géorgie à l'égard du Conseil de l'Europe afin de tenir compte des événements extraordinaires liés à la «révolution des roses».

Deux ans après, certains engagements spécifiques ont été remplis et, d'une manière générale, les réformes de grande envergure et de longue durée sont sur la bonne voie. L'euphorie post-révolutionnaire a cédé le pas au pragmatisme.

La plupart des réformes, cependant, n'en sont encore qu'à leurs débuts et des enjeux très importants restent à surmonter. Les autorités devront démontrer, à chaque étape, que les solutions envisagées pour surmonter les problèmes et obstacles qui ne manqueront pas de surgir en cours de route sont pleinement conformes aux principes de la démocratie, de la prééminence du droit et du respect des droits de l'homme.

I. **Projet de résolution**

1. Dans sa Résolution 1415 (2005), l'Assemblée parlementaire a revu les délais des obligations et engagements contractés par la Géorgie à l'égard du Conseil de l'Europe afin de tenir compte des événements extraordinaires liés à la «révolution des roses». L'Assemblée, cependant, indiquait clairement que cette décision était exceptionnelle et qu'il ne pourrait ensuite être envisagé aucun délai nouveau. Deux ans après la «révolution des roses», le temps est venu pour les nouvelles autorités de tenir leurs promesses.

2. L'Assemblée note que certains engagements spécifiques ont été remplis et que, d'une manière générale, les réformes de grande envergure et de longue durée sont sur la bonne voie. Les autorités continuent à se montrer tout à fait déterminées à travailler à la construction d'une démocratie européenne moderne et stable et à poursuivre l'intégration du pays dans les structures européennes et euro-atlantiques. L'euphorie post-révolutionnaire, cependant, a cédé le pas au pragmatisme; l'approche initiale, marquée par la hâte et parfois même une certaine incohérence, a été très progressivement remplacée par la prise en compte de priorités spécifiques et par une stratégie mieux définie.

3. La plupart des réformes, cependant, n'en sont encore qu'à leurs débuts et des enjeux très importants restent à surmonter. L'ambitieux travail qui a été entrepris afin de mettre la législation en conformité avec les normes européennes n'a pas encore abouti à des résultats concrets dans la plupart des domaines. La mise en œuvre des réformes sera tout aussi importante et les autorités devront démontrer, à chaque étape, que les solutions envisagées pour surmonter les problèmes et obstacles qui ne manqueront pas de surgir en cours de route sont pleinement conformes aux principes de la démocratie, de la prééminence du droit et du respect des droits de l'homme.

4. En ce qui concerne les instruments juridiques du Conseil de l'Europe que la Géorgie devait signer et/ou ratifier avant septembre 2005: seule la Charte sociale européenne a été ratifiée dans les délais prévus (le 22 août 2005) et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales a été ratifiée par le Parlement avec un léger retard, le 13 octobre 2005. La Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales a été signée mais n'a pas encore été ratifiée. Malheureusement, la procédure en vue de la signature et de la ratification de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires vient seulement d'être ouverte.

5. En ce qui concerne les engagements relatifs aux réformes à long terme: la Géorgie doit être félicitée pour les premiers résultats tangibles obtenus dans la lutte contre la corruption et dans la réforme de la police, ainsi que pour sa détermination à renforcer les performances économiques et à améliorer ainsi peu à peu les conditions de vie de la population. L'Assemblée se réjouit de l'adoption, en coopération avec le Conseil de l'Europe, d'une stratégie et d'un plan d'action pour la lutte contre la corruption et de la création, dans le domaine de l'autonomie locale, d'une commission nationale de décentralisation. La Géorgie a aussi pris un certain nombre de mesures positives pour la formation d'une nouvelle génération de magistrats, la rationalisation du système des tribunaux, le renforcement des droits des détenus grâce à la modification du code de procédure pénale, l'élimination de la torture et, plus généralement, l'amélioration des conditions de détention dans les établissements pénitentiaires et les centres de détention préventive. Elle a permis que commence à émettre un radiodiffuseur de service public répondant aux besoins et aux intérêts de l'ensemble de la population. Le travail du médiateur a produit des résultats utiles.

6. Pourtant, l'inquiétude exprimée dans la Résolution 1415 (2005) sur la nécessité que ce gouvernement fort aille de pair avec un système de freins et contrepoids qui fonctionne efficacement demeure justifiée. Le parti au pouvoir ne dispose plus d'une majorité parlementaire écrasante du fait de l'apparition, d'ailleurs prévisible, de forces centrifuges en son sein mais l'opposition reste faible et n'est pas parvenue à formuler un programme ou des politiques adaptées à la situation actuelle. La plupart des réformes semblent être mises en œuvre par un cercle restreint de dirigeants politiques qui partagent les mêmes idées au lieu d'engager un large éventail d'acteurs reflétant le riche potentiel du pays. Les médias sont vulnérables sur le plan financier et manquent encore d'une culture démocratique suffisante pour remplir de manière crédible leur rôle d'instance de contrôle démocratique.

7. Deux ans après leur arrivée au pouvoir, les autorités géorgiennes jouissent encore d'un soutien très important au sein de la population et peuvent s'appuyer sur un large consensus de l'opinion publique quant aux buts et objectifs de la transition démocratique. La confiance de la population ne doit pas être déçue. Dans un pays sortant de plusieurs décennies de vie politique marquée par l'hypocrisie et la manipulation, tout échec dans la mise en œuvre des réformes promises pourrait facilement susciter un climat de méfiance et une remise en cause des réformes, en particulier au sein des couches les plus gravement touchées de la population. Les autorités ne peuvent se permettre aucun retard inutile et doivent surmonter les obstacles liés à la volonté de revenir au passé ou à l'esprit de revanche; elles doivent donc veiller à la concordance de leurs paroles et de leurs actes et être ouvertes au dialogue et à la critique.

8. L'Assemblée est consciente qu'une normalisation complète de la situation en Géorgie est impossible tant que n'aura pas été trouvée une issue pacifique et démocratique aux conflits dans les régions sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Elle juge favorablement les efforts engagés par le Président pour soutenir son initiative de paix mais est aussi extrêmement inquiète de l'absence de tout progrès véritable sur le terrain et dans les négociations en cours. L'ensemble des parties intéressées au conflit et, en particulier la Russie, doivent faire preuve de leur engagement, à la fois de principe et en pratique, en faveur d'un règlement pacifique et démocratique, dans le plein respect de l'intégrité territoriale de la Géorgie.

9. En conclusion, les progrès réalisés par la Géorgie pendant l'année peuvent être considérés en général comme encourageants mais ils ne constituent encore qu'un premier pas sur la voie de l'application complète par ce pays de ses obligations et de ses engagements. C'est pourquoi les recommandations énoncées dans la présente résolution à l'intention des autorités géorgiennes reprennent ou développent celles qui étaient contenues dans la Résolution 1415 (2005) de l'Assemblée. Il convient d'ailleurs de noter que les progrès les plus importants ont été réalisés dans les domaines où la collaboration avec les organes pertinents du Conseil de l'Europe a été la plus étroite.

10. L'Assemblée appelle par conséquent les autorités géorgiennes à:

10.1. en ce qui concerne les conventions du Conseil de l'Europe: ratifier sans plus attendre la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales et signer et ratifier la Charte européenne des langues régionales et minoritaires;

10.2. en ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques:

10.2.1. revoir les changements constitutionnels de février 2004, en tenant compte de l'avis de la Commission de Venise, en particulier à propos des pouvoirs du Président;

10.2.2. assurer que les prochaines élections locales, prévues en octobre 2006, se déroulent de manière libre et équitable, en pleine conformité avec les normes du Conseil de l'Europe; améliorer au préalable l'état des listes électorales;

10.2.3. abaisser avant les prochaines élections législatives le seuil de représentativité qui est de 7% afin qu'il ne dépasse pas 5% et veiller à ce que la composition des commissions électorales garantisse le fonctionnement adéquat et impartial de ces commissions à tous les niveaux;

10.2.4. adopter la loi sur le financement des partis politiques et en assurer la bonne application;

10.2.5. maintenir l'engagement à créer une deuxième chambre parlementaire, pour que les régions autonomes soient représentées au niveau de l'Etat, à l'issue de la réintégration politique et administrative de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie au sein de la Géorgie;

10.2.6. adopter les dispositions juridiques nécessaires pour assurer la conformité du statut de l'Adjarie avec l'approche générale adoptée à l'égard des régions géorgiennes, de façon à renforcer leurs pouvoirs et à envoyer un signal positif aux régions sécessionnistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie;

10.2.7. accélérer la réforme de l'autonomie locale:

10.2.7.1. adopter l'ensemble de textes législatifs incluant la législation-cadre sur l'autonomie locale et d'autres textes de loi pertinents, conformément au calendrier fixé avec les experts du Conseil de l'Europe, après un examen soigneux de toutes les questions en jeu et un processus approprié de consultation de toutes les parties prenantes;

10.2.7.2. mettre en œuvre la réforme administrative et territoriale de la Géorgie, mais uniquement après avoir revu la conception fondamentale de la réforme conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe;

10.2.7.3. accorder à la commission nationale de décentralisation des pouvoirs réels et les moyens nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation;

10.2.7.4. appliquer les recommandations de la Commission de Venise au sujet de l'élection du Conseil municipal et du Maire de la ville de Tbilissi;

10.3. en ce qui concerne la population meskhète: poursuivre le travail de la commission nationale de rapatriement, rechercher activement une aide internationale et accélérer le processus d'adoption de la législation pertinente afin de créer les conditions qui permettront d'engager le processus de rapatriement, en vue de l'achever d'ici à 2011; appliquer pleinement les recommandations énoncées dans la Résolution 1428 (2005) de l'Assemblée sur la situation de la population meskhète déportée;

10.4. en ce qui concerne les conflits de 1990 à 1994:

10.4.1. adopter sans plus attendre un cadre juridique garantissant la restitution des droits de propriété et des droits de location, ou le dédommagement pour les pertes patrimoniales subies au cours de ces conflits;

10.4.2. garantir aux personnes déplacées à l'intérieur du pays les mêmes droits qu'au reste de la population, conformément à la Recommandation 1570 (2002) de l'Assemblée sur la situation des réfugiés et les personnes déplacées en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie;

10.5. en ce qui concerne le principe de la prééminence du droit:

10.5.1. achever la réforme du système judiciaire, du barreau, du Bureau du procureur général et de la police, dans le respect scrupuleux des normes démocratiques européennes et en étroite collaboration avec les experts du Conseil de l'Europe;

10.5.2. garantir la mise en place d'un système pleinement transparent et démocratique de remplacement des juges et assurer l'indépendance et le haut niveau de professionnalisme de la nouvelle génération de magistrats; assurer la réussite de l'ouverture et du fonctionnement de l'école supérieure de la magistrature;

10.5.3. garantir par des moyens constitutionnels et législatifs l'indépendance des membres de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle; revoir, en consultation avec le Conseil de l'Europe, la législation permettant aux juges de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle de démissionner volontairement après, respectivement, 3 et 5 ans dans leurs fonctions en échange du maintien à vie de leur rémunération et trouver un moyen plus digne et mieux adapté de résoudre les problèmes de ressources humaines dans ces deux institutions;

10.5.4. adopter un nouveau code de procédure pénale en coopération avec le Conseil de l'Europe;

10.5.5. poursuivre la lutte contre la corruption, appliquer l'ensemble des recommandations du Groupe d'Etats contre la corruption - GRECO et ratifier la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe; renforcer les activités visant à favoriser le développement d'un esprit et d'une déontologie de la fonction publique;

10.6. s'agissant des droits de l'homme:

10.6.1. appliquer les recommandations du Conseil de l'Europe sur la compatibilité de la législation géorgienne avec les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, en collaboration étroite avec les experts de l'Organisation;

10.6.2. veiller à ce que les nouveaux équipements de détention et les modifications de la législation pénale permettent de résoudre le problème du surpeuplement des établissements pénitentiaires et des centres de détention préventive et envisager, le cas échéant, des mesures complémentaires;

10.6.3. prendre appui sur les premiers succès remportés en ce domaine pour continuer à éradiquer la «culture de la violence» et la torture dans les prisons et les centres de détention provisoire et adopter de toute urgence d'autres mesures à cette fin, en particulier pour engager sans tarder une enquête sur toutes les allégations de torture et de mauvais traitements et appliquer la «tolérance zéro» de l'impunité;

10.6.4. en ce qui concerne la liberté d'expression et d'information:

10.6.4.1. réviser la législation afin de maintenir à un niveau raisonnable le montant des dommages-intérêts dans les affaires de diffamation; garantir le respect par les médias de la présomption d'innocence des personnes soupçonnées d'un délit; assurer la transparence de la propriété des médias, conformément aux règles démocratiques;

10.6.4.2. éliminer les cas d'obstruction de l'accès à l'information pour des raisons politiques ou administratives;

10.6.4.3. assurer aux professionnels des médias une formation initiale et une formation continue d'un très haut niveau de qualité;

10.6.4.4. achever sans plus tarder le transfert des biens au radiodiffuseur de service public et garantir sa viabilité financière et son indépendance politique ;

10.6.5. accorder au Bureau du procureur public toute l'indépendance nécessaire au plan politique et financier et envisager d'étendre ses compétences;

10.7. s'engager à un règlement pacifique des conflits en Abkhazie et en Ossétie du Sud, dans l'intérêt de toutes les parties concernées et de la stabilité régionale, et dans le plein respect du droit international.

11. L'Assemblée appelle tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à fournir les ressources financières nécessaires pour la réussite de la mise en œuvre du Plan d'action pour la Géorgie adopté par le Comité des Ministres.

12. L'Assemblée appelle en outre l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe à participer activement à la recherche d'un règlement pacifique des conflits dans les régions sécessionnistes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud, notamment en discutant du cadre le mieux adapté pour poursuivre les négociations et garantir le maintien de la paix, du droit, de l'ordre et le respect des droits de l'homme sur le terrain.

13. Dans ce contexte, l'Assemblée décide de continuer à mener sa procédure de suivi sur le respect des obligations et engagements de la Géorgie jusqu'à ce qu'elle ait enregistré des progrès substantiels, en particulier à l'égard des questions mentionnées dans cette résolution.

II. Exposé des motifs, par les MM. Eörsi et Kirilov, co-rapporteurs

1. Introduction

1. Deux années se sont maintenant écoulées depuis la «révolution des roses» en Géorgie. Immédiatement après la révolution, l'Assemblée parlementaire a considéré que les nouveaux dirigeants élus ne pouvaient être tenus pour responsables de l'échec du régime de l'ex-président Edouard Chevardnadze à remplir les obligations et engagements du pays à l'égard du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi, en signe de soutien aux nouvelles autorités, l'Assemblée a décidé, dans sa Résolution 1363 de janvier 2004, de fixer de nouveaux délais pour la réalisation de ces obligations et de ces engagements.

2. Le nouveau calendrier a été défini un an plus tard, dans la Résolution 1415 de l'Assemblée. Dans ce document, l'Assemblée indiquait clairement que la décision de prolonger les délais était liée à des circonstances exceptionnelles et qu'il ne pourrait ensuite être envisagé aucun délai nouveau.

3. Lors de son intervention devant l'Assemblée parlementaire en janvier 2005, le président Michael Saakashvili a confirmé la détermination «profonde et irréversible» de la Géorgie à aller de l'avant et à construire une démocratie européenne stable et moderne.

4. Le moment est maintenant venu de dresser le bilan des progrès réalisés pendant l'année. C'est la raison pour laquelle M. Kirilov, co-rapporteur¹, et le secrétariat de la Commission de suivi se sont rendus les 11 et 12 novembre en Géorgie où ils ont pu rencontrer les représentants des forces politiques et les autorités responsables de la mise en œuvre des réformes démocratiques. Ils ont aussi rencontré des représentants de l'opposition parlementaire, des ONG et des médias (voir en annexe I le programme de la visite). La délégation remercie chaleureusement l'ensemble de ses interlocuteurs et, en particulier, la délégation géorgienne auprès de l'Assemblée, son secrétariat, le bureau du Représentant spécial du Secrétaire général et le Centre d'information et de documentation du Conseil de l'Europe à Tbilissi.

2. Principaux développements depuis l'adoption de la Résolution 1415 (2005)

5. Le 3 février 2005, le Premier ministre géorgien, M. Zurab Zhvania, a été trouvé mort dans l'appartement d'un ami à Tbilissi. Les enquêteurs géorgiens, aidés d'experts du FBI, ont conclu à une intoxication au gaz carbonique due à un appareil de chauffage à gaz en mauvais état. M. Zhvania, l'une des figures de proue de la «révolution des roses», avait engagé des réformes politiques de grande envergure. Son décès a été perçu par beaucoup comme marquant la fin de l'euphorie post-révolutionnaire.

6. Le 9 février, le parlement géorgien a approuvé par 175 voix contre 24 le nouveau cabinet dirigé par l'ancien ministre des finances, M. Zurab Nogaideli, qui a déclaré que son gouvernement poursuivrait sans changement la politique engagée par le gouvernement précédent.

7. Pendant l'année 2005, les autorités ont effectivement poursuivi ou lancé des réformes dans tous les grands secteurs de la vie publique. La croissance économique s'est maintenue à un niveau élevé (8,5% pour 2004 selon des données fournies par le Groupe de la Banque Mondiale) et, selon le président, le PIB par habitant atteindra 1 300 dollars U.S. en 2005, c'est-à-dire un niveau comparable à celui de la Lettonie et de la Slovaquie. Le président affirme également que le nombre de routes qui seront construites pendant les seules années 2005 et 2006 sera huit fois supérieur à celui des routes construites pendant les 15 années précédentes et que l'hiver prochain en Géorgie sera le premier hiver sans coupure d'électricité. Le gouvernement prévoit la construction de deux grandes autoroutes et d'un nouvel aéroport appelé à devenir le pivot des transports dans la région.

8. La pauvreté demeure un problème grave et le taux d'inflation est toujours élevé: 7% environ en 2005. Cependant, même si la majorité des citoyens n'ont pu encore constater une amélioration sensible de leur niveau de vie, la plupart des arriérés ont été remboursés² et les salaires et retraites

¹ L'un des co-rapporteurs, M. Eörsi, a été empêché au dernier moment de participer à la visite en raison des conditions météorologiques.

² On notera cependant que, selon deux arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme le 27 septembre 2005 (affaire AMAT-G Ltd et affaire IZA Ltd), le problème de la non-application des décisions de justice à l'encontre des institutions

sont maintenant versés régulièrement. Le niveau des salaires de tous les fonctionnaires a été relevé de façon importante en 2004. Selon le président, environ un milliard de dollars U.S. seront bientôt investis dans le secteur géorgien du tourisme. D'autre part, la Géorgie continue à chercher de nouvelles sources d'énergie, la Russie ayant décidé de facturer ses livraisons de gaz au prix du marché mondial, une décision qualifiée de politique par la Géorgie. La Géorgie ne tirera pas directement profit du pipe-line Bakou-Tbilissi-Ceyan; cependant, elle percevra un droit de transit qui devrait atteindre 50 à 60 millions de dollars U.S. par an et espère qu'à ce pipe-line pétrolier s'ajoutera dans un avenir proche un gazoduc.

9. Le Mouvement national au pouvoir a obtenu la totalité des cinq sièges lors des élections législatives partielles qui ont eu lieu le 1^{er} octobre 2005 dans cinq circonscriptions à mandat unique³. Les représentants de l'opposition se sont plaints de certaines irrégularités auprès du co-rapporteur mais ces élections partielles ont, d'une manière générale, été jugées libres et équitables. Le président considère que ces élections ont constitué un test à la fois pour lui-même et pour le parti au pouvoir; selon les sondages récents, leurs taux d'approbation se situeraient respectivement autour de 60% et de 40%. Les élections partielles ont aussi permis de tester pour la première fois le fonctionnement des nouvelles commissions électorales dont la composition a été modifiée: ces commissions comprennent maintenant uniquement des professionnels et ne font plus appel aux représentants des partis.

10. Le président et ses alliés continuent à dominer la situation politique, bien que des forces centrifuges aient commencé, comme on pouvait s'y attendre, à se manifester. Un nouveau groupe parlementaire d'opposition comptant 17 membres – le Front démocratique – a été créé en octobre 2005 par un groupe de députés ayant rompu avec la coalition au pouvoir. L'opposition parlementaire et extraparlamentaire commence aussi à se renforcer: quatre partis d'opposition – le parti des droits nouveaux, le parti conservateur, le parti travailliste et le parti de la liberté – ont tenu des primaires et présenté des candidats communs lors des élections partielles d'octobre. Ces partis, cependant, n'ont pas réussi à obtenir un seul siège; la responsabilité de cet échec tient, selon eux, à l'utilisation massive par le gouvernement des ressources administratives budgétaires pendant la campagne électorale.

11. En octobre 2005, la ministre des affaires étrangères, Mme Salomé Zourabichvili, qui avait été détachée par le gouvernement français à la demande du président Saakashvili, a été démise de ses fonctions. Le parlement lui reprochait ses méthodes de direction et l'accusait de ne pas l'informer suffisamment de ses activités. Mme Zourabichvili, qui a attribué son renvoi aux «derniers soubresauts de l'ancien régime», a créé récemment un nouveau parti politique. Le cabinet du président a annoncé que la nomination d'un nouveau ministre des affaires étrangères, M. Gela Bezhuashvili, qui était auparavant secrétaire du conseil national de sécurité, n'entraînerait aucune remise en cause de l'orientation occidentale de la politique étrangère géorgienne.

12. En octobre également, le président a demandé au parlement d'élaborer un document de consensus national définissant les grandes priorités pour le développement du pays avec l'aval de toutes les forces politiques. Lors de la visite de suivi en novembre, les représentants des deux groupes de l'opposition parlementaire ont déclaré qu'il existait en effet des domaines dans lesquels un consensus pourrait être atteint à condition qu'il y ait dialogue.

13. La Géorgie a poursuivi son rapprochement avec les structures européennes et euro-atlantiques.

14. En mars 2005, la Commission européenne a publié un rapport sur la Géorgie dans le cadre de la Politique de voisinage de l'Union européenne. Ce rapport recommande d'intensifier les relations avec le pays dans le cadre d'un plan d'action. Les objectifs prioritaires énoncés par la Commission européenne dans le domaine de la démocratie et de l'Etat de droit coïncident avec les tâches mises

financières de l'Etat subsiste en Géorgie: le montant total des dettes de l'Etat à cet égard s'élève à plus de 20 millions d'euros. Le gouvernement a voulu commencer à résoudre ce problème en adoptant l'ordonnance n° 62 du 2 juillet 2004 qui définit certaines priorités pour l'application progressive des décisions des tribunaux. Dans les deux affaires susmentionnées, la Cour a statué que l'Etat géorgien a enfreint les articles 6 et 13 de la Convention et l'article 1 du Protocole n°1 car: a) les deux entreprises ont déjà attendu respectivement plus de 4 et 5 ans le remboursement des sommes qui leur sont dues; b) l'ordonnance du gouvernement n'offre pas une base juridique suffisante pour remettre en cause le droit de propriété des requérants.

³ Isani à Tbilissi, Tkibuli à l'ouest de la Géorgie et Kobuleti, Shakhevi et Batoumi en Adjarie.

en avant par le Conseil de l'Europe dans ces domaines. Les autorités géorgiennes souhaitent voir adopter ce plan dès que possible; le report des plans concernant les trois républiques de la région du Caucase-Sud, provoqué par un désaccord au sujet des vols azéris vers la partie nord de Chypre, est à leur avis injustifié pour ce qui concerne la Géorgie.

15. Le président Saakashvili appelle aussi instamment l'UE à apporter son aide au contrôle de la frontière russo-géorgienne.

16. En juillet 2005, le parlement a approuvé pour la première fois de son histoire un «concept national de sécurité», qui constituait l'un des engagements prévus par le Plan d'action de partenariat individuel avec l'OTAN. Le document se présente comme «fondamentalement conforme aux valeurs et intérêts nationaux essentiels de la Géorgie» et précise les principales orientations de la politique étrangère du pays dont l'élément principal est «la pleine intégration dans la communauté européenne et euro-atlantique et le développement de liens solides de coopération et de partenariat avec tous ses voisins». On notera à ce propos l'ordre des priorités indiqué dans le chapitre sur le renforcement des relations avec certains pays: un «partenariat stratégique» avec les Etats-Unis d'Amérique, l'Ukraine et la Turquie et un «partenariat» avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Fédération de Russie.

17. En mai 2005, le président George W Bush est devenu le premier chef d'Etat américain à se rendre en Géorgie. Il a déclaré que le pays était un «phare de liberté». Outre un important soutien financier, les Etats-Unis s'efforcent maintenant d'aider la Géorgie à trouver une solution pacifique aux conflits en Abkhazie et en Ossétie du Sud.

18. Au niveau régional, dès le mois de janvier, le leader de la «révolution des roses» et le leader de la «révolution orange» en Ukraine, M. Viktor Youchenko, ont signé une déclaration commune réitérant l'aspiration de leurs pays à l'intégration européenne et à la poursuite du développement démocratique. Lors de la visite de M. Youchenko en Géorgie, les deux chefs d'Etat ont signé une déclaration commune sur la coopération qui envisage la création, selon les termes utilisés par le président ukrainien, d'«une coalition des nations démocratiques de la région».

19. La Géorgie a également fermement soutenu l'initiative de la Lituanie pour le développement de liens de coopération étroite entre les trois pays baltes – Lettonie, Lituanie, Estonie – et trois pays du Caucase-Sud – Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan – (projet «trois plus trois»).

20. La question du retrait éventuel de la Géorgie de la Communauté des Etats Indépendants a été débattue récemment dans certains milieux parlementaires, y compris au sein de l'opposition, mais le président Saakashvili s'est exprimé publiquement contre une telle décision. Il a souligné, cependant, que la CEI devrait être réformée de façon à donner à son action un tour plus concret et plus spécifique.

21. Les ministres des affaires étrangères de la Géorgie et de la Fédération de Russie sont parvenus à un accord sur le calendrier de retrait des forces armées russes du territoire géorgien, qui a été signé au mois de mai. Aux termes de cet accord, la Russie fermera complètement ses bases en Géorgie d'ici 2008, d'abord la base d'Akhalkalaki puis celle de Batoumi.

22. En octobre, le parlement géorgien a adopté à l'unanimité une résolution dans laquelle il menace de mettre un terme au mandat des forces russes de maintien de la paix dans les deux régions sécessionnistes de la Géorgie, l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie, si celles-ci n'obtiennent aucun progrès dans leur action avant le 10 février 2006 en Ossétie du Sud et avant le 1^{er} juillet 2006 en Abkhazie. Il n'existe pas pour le moment de solution toute prête pour le remplacement des forces de maintien de la paix. Le gouvernement géorgien, cependant, n'est pas lié par la résolution du parlement qui ne présente pas un caractère impératif; les officiels géorgiens ont expliqué à la délégation de la commission de suivi qu'à ce stade, la résolution doit plutôt être considérée comme une déclaration d'intention.

23. Selon plusieurs observateurs internationaux, cette initiative pourrait compliquer le prochain retrait des troupes russes car la Russie insiste maintenant pour que l'accord signé en mai soit ratifié par le parlement russe (Douma). Le calendrier pour 2005 a jusqu'ici été respecté mais les opérations de retrait les plus importantes doivent avoir lieu en 2006.

2.1. Ossétie du Sud

24. Dans un discours prononcé devant l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2004, le président de la Géorgie a lancé une initiative de paix pour l'Ossétie du Sud. Il a ensuite présenté des versions ultérieures de cette initiative devant l'Assemblée parlementaire en janvier 2005 et lors de la Conférence internationale sur les «Initiatives du gouvernement de la Géorgie pour une résolution pacifique du conflit civil dans l'ex-région autonome d'Ossétie du Sud» organisée par le gouvernement géorgien le 10 juillet à Batoumi (la partie ossétienne n'a pas participé à la conférence). Le 27 octobre, le Premier ministre, M. Noghaideli, a présenté au Conseil permanent de l'OSCE à Vienne une version actualisée des propositions du président Saakashvili.

25. Le plan proposé a pour principe essentiel la garantie constitutionnelle d'un statut de large autonomie pour l'Ossétie du Sud. Cette autonomie impliquera en particulier le droit de la population d'Ossétie du Sud d'élire librement et directement ses organes d'auto-gouvernement, qui comprendront un exécutif et un parlement. Le plan prévoit aussi la reconnaissance de l'autonomie culturelle de la région, un régime frontalier privilégié avec la Fédération de Russie, ainsi qu'un système économique et fiscal privilégié. Le président propose également de garantir des sièges aux représentants d'Ossétie du Sud au sein du gouvernement central, tant au sein de l'exécutif que du corps législatif. Des fonds gouvernementaux seraient consacrés à la réhabilitation de l'économie. Le plan appelle aussi à l'adoption d'un texte de loi spécial sur la restitution des biens afin de dédommager généreusement les victimes des conflits de 1990 à 1992.

26. La dernière version du plan de paix géorgien propose que les Etats-Unis, l'UE et l'OSCE participent, parallèlement à la Russie, à la recherche d'un règlement politique du conflit. Elle propose aussi une démilitarisation de la zone du conflit et la mise en place de contrôles frontaliers rigoureux au tunnel de Roki qui relie l'Ossétie du Sud à la Fédération de Russie.

27. Dans son intervention devant l'Assemblée parlementaire, le président Saakashvili a demandé au Conseil de l'Europe d'aider à résoudre la question du statut de l'Ossétie du Sud. Au début de l'année 2005 a été mise en place une commission spéciale chargée de définir ce statut; cette commission est présidée par le ministre de la justice, M. Giorgi Papuashvili. La Commission de Venise a formulé des suggestions pour le développement de certains aspects juridiques du plan proposé par le président. Elle s'est déclarée prête à fournir une expertise juridique lorsque les autorités géorgiennes prépareront une version plus détaillée du plan.

28. La partie ossétienne a rejeté plusieurs fois l'ensemble du plan de paix. L'approche en trois temps de la résolution du conflit présentée par le président Saakashvili dans son discours aux Nations Unies est l'aspect de ce plan qui, jusqu'ici, est apparu comme le plus réaliste pour permettre de nouveaux progrès. Lors d'une réunion qui s'est tenue à Moscou en octobre, la commission mixte de contrôle, qui comprend des représentants de la Géorgie, de la Russie, de l'Ossétie du Sud et de l'Ossétie du Nord, a reconnu que cette approche impliquait: 1) des mesures de démilitarisation et de renforcement de la confiance; 2) des mesures de réhabilitation économique et sociale; 3) un règlement politique, notamment de la question du statut de l'Ossétie du Sud.

29. Cependant, la réunion suivante de la commission mixte de contrôle, qui a eu lieu à Ljubljana du 15 au 17 novembre 2005 et devait travailler à développer ces idées, s'est achevée sur une impasse. Les discussions ont abouti à un désaccord sur tous les points abordés et ont provoqué plusieurs fois la suspension temporaire de la réunion. Si l'on met à part leur soutien commun au programme de réhabilitation économique financé par l'UE dans la zone du conflit, les parties ont exprimé de fortes divergences sur certains aspects fondamentaux des modalités futures des discussions, ainsi qu'à l'égard du rôle des forces communes de maintien de la paix. La proposition avancée par le co-président russe d'une rencontre entre les présidents Poutine et Saakashvili, à laquelle participeraient les dirigeants de l'Ossétie du Sud et de la République d'Ossétie du Nord-Alanie de la Fédération de Russie, a suscité des discussions prolongées. Il était proposé d'organiser cette rencontre avant la fin novembre. La proposition était soutenue par les co-présidents d'Ossétie du Nord et d'Ossétie du Sud. Le second a également rejeté l'idée acceptée auparavant, et soutenue par la partie géorgienne, d'une rencontre entre le Premier ministre Noghaideli, et le «président» d'Ossétie du Sud proposant comme alternative une rencontre entre le Premier ministre, M. Noghaideli, et le «Premier ministre» d'Ossétie du Sud.

30. Les autorités géorgiennes insistent de plus en plus fortement sur la nécessité de modifier la composition de la commission de contrôle et d'impliquer activement l'UE et les Etats-Unis. A leur avis, la composition actuelle, qui laisse la Géorgie seule face aux trois autres membres, ne permet pas d'avancer vers un règlement du conflit. La Russie et l'Ossétie du Sud sont toutes deux opposées à un changement de composition de la commission.

31. Les Etats-Unis ont indiqué qu'ils sont prêts à user de leur influence auprès la Russie et de la Géorgie. L'UE n'a encore pris aucun engagement quant à une éventuelle participation directe aux négociations. Cependant, elle contribue activement à la réhabilitation économique de la région. La réhabilitation économique constitue d'ailleurs jusqu'ici l'aspect le plus efficace du travail de la commission mixte de contrôle et celui qui a donné les résultats les plus positifs. L'OSCE, qui est activement présente sur le terrain, juge nécessaire de poursuivre le travail dans cette direction; elle met en outre l'accent sur le renforcement de la coopération en matière d'application de la loi et souhaite la création d'un centre commun de coordination des forces de police à Tskhinvali. Selon le chef de la mission de l'OSCE à Tbilissi, la plupart des incidents qui se produisent quotidiennement en Ossétie du Sud sont en fait liés à la criminalité; il attribue ces actes aux individus et aux groupes qui ont été le plus directement affectés par la décision du gouvernement géorgien de mettre un terme au trafic à Tskhinvali en 2004.

32. Les événements du 20 septembre à Tskhinvali ont fait très fortement monter la tension. Lors d'un défilé militaire organisé pour le quinzième anniversaire de la «déclaration d'indépendance» de l'Ossétie du Sud, les autorités de la république sécessionniste ont présenté des armements lourds, en violation de l'ensemble des accords existants. Des représentants des régimes sécessionnistes d'Abkhazie, de Transnistrie et du Nagorno-Karabakh, ainsi que des députés de la Douma appartenant au parti au pouvoir en Russie, ont participé aux «festivités». Dans la soirée, des bâtiments civils de Tskhinvali ont été atteints par des tirs de mortier qui ont fait 10 blessés. La Géorgie et l'Ossétie du Sud se sont renvoyé mutuellement la responsabilité de ces tirs; les informations recueillies n'ont pas permis d'identifier clairement les auteurs de l'incident. La Russie et la Géorgie ont échangé des déclarations enflammées, la Russie mettant en avant les tirs de mortier et la Géorgie accusant la Russie de manquer au respect de ses engagements en tant que principal médiateur et garant des accords existants. Dans sa déclaration, le ministre géorgien des affaires étrangères déplorait également l'incapacité des forces de maintien de la paix à empêcher «des groupes armés illégaux, des criminels et des biens de contrebande de circuler librement dans la zone du conflit» et à prévenir les fréquents enlèvements.

33. La déclaration a été suivie en octobre par une résolution du parlement géorgien fixant un ultimatum aux forces de maintien de la paix (voir paragraphe 22). Les échanges de tirs verbaux se sont poursuivis avec la publication par le ministère de l'intérieur géorgien d'un «organigramme du régime criminel» en place en Ossétie du Sud comprenant le commandant de la force de maintien de la paix dans la zone du conflit entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud et l'ensemble des forces russes de maintien de la paix. Ces dernières étaient en outre accusées d'avoir participé à des actions terroristes sur le territoire géorgien. Le porte-parole du ministère des affaires étrangères russe a rejeté ces accusations qu'il a qualifiées d'absurdes et sans fondement.

34. Plusieurs observateurs considèrent que la série d'événements récents montre l'existence, au sein du parti au pouvoir, d'approches différentes du règlement du conflit. D'un côté, en effet, le parlement semble chercher à renforcer son rôle: après avoir provoqué le renvoi du ministre des affaires étrangères, il défend maintenant une approche vigoureuse à l'égard de la Russie. D'un autre côté, plusieurs faits récents alimentent l'hypothèse selon laquelle certains secteurs du pouvoir seraient favorables à une solution militaire du conflit en Ossétie du Sud. La Géorgie, par exemple, a acquis du matériel militaire auprès de la République tchèque, de la Bulgarie, de l'Ukraine et d'autres pays. Le 9 novembre, le parlement a approuvé en première lecture un projet de loi prévoyant une augmentation du personnel de l'ensemble des forces armées géorgiennes⁴, ce qui semble contraire à l'évolution antérieure qui était de réduire le personnel afin de développer une armée fortement entraînée et conforme aux normes de l'OTAN.

⁴ Ce projet de loi fixe à 31 868 personnes le nombre maximum de membres des forces armées, dont 26 000 placées sous l'autorité du ministère de la défense et 5 868 regroupées au sein du service national de défense des frontières.

35. Le président géorgien a déclaré à la mission de suivi que, malgré cette augmentation de personnel, l'armée géorgienne resterait de dimensions bien inférieures à celles des autres républiques du Caucase-Sud.

36. La Géorgie accuse la Russie de fournir une aide financière et militaire aux dirigeants de l'Ossétie du Sud. 90% des habitants disposent de passeports russes et les postes clés sont occupés par des citoyens russes. Le 18 septembre, M. Eduard Kokoity, le chef de l'Ossétie du Sud, et son homologue d'Ossétie du Nord, M. Taymuraz Mamsurov, ont signé un accord d'amitié et de coopération qui, pour la première fois, pose explicitement comme objectif l'unification de l'Ossétie du Sud et de l'Ossétie du Nord. Il n'existe aucune opposition démocratique en Ossétie du Sud et il est certain que le dirigeant actuel remportera les élections «présidentielles» de l'an prochain.

37. Dans ce contexte, le délai envisagé dans la dernière version du plan de paix de M. Saakashvili, qui prévoit un règlement du conflit avant 2007, semble tout à fait irréaliste. Néanmoins, la communauté internationale ne doit ménager aucun effort pour continuer à progresser vers un règlement pacifique du conflit.

2.2. *Abkhazie*

38. Dans sa résolution d'octobre, le parlement géorgien appelle instamment le gouvernement à déposer un «plan de route» détaillé pour la mise en œuvre du plan de paix en Abkhazie avant le 1^{er} mai 2006.

39. Les élections «présidentielles» d'octobre 2004 en Abkhazie n'ont pas permis le remplacement du «président» sortant, M. Vladislav Ardzinba, et ont été vivement controversées (voir doc. 10383). Sous la pression de la Russie, les deux candidats à la présidence ont fait campagne commune lors de la répétition des élections le 12 janvier 2005. Le 14 janvier, M. Sergey Bagapsh a été déclaré président élu et M. Raul Khadzhimba vice-président.

40. Le conflit en Abkhazie est traité dans le «cadre de Genève»: les réunions sur les garanties de sécurité, qui sont présidées par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU en Géorgie, incluent des représentants du Groupe d'amis du Secrétaire général (Allemagne, Etats-Unis, Fédération de Russie, France et Royaume-Uni) et de l'OSCE. Plusieurs réunions ont eu lieu en 2005. En juillet, le Conseil de sécurité des Nations Unies a regretté qu'aucun progrès n'ait encore pu être réalisé. Dans son dernier rapport sur la situation en Abkhazie, le Secrétaire général de l'ONU, M. Kofi Annan, demande instamment à la partie géorgienne de tenir compte des préoccupations abkhazes en matière de sécurité et appelle la partie abkhaze à accepter le déploiement des policiers civils de la mission de l'ONU dans le district de Gali et à ouvrir un bureau des droits de l'homme.

41. Les discussions sont axées principalement sur la non-reprise des hostilités et sur le retour dans la sécurité et la dignité des réfugiés et des personnes déplacées, en particulier à l'intérieur des anciennes frontières du district de Gali.

42. En juillet, un accord a été signé au sein du groupe de travail sur le rétablissement du trafic ferroviaire entre Sochi, Sukhumi et Tbilissi, dans le cadre des accords conclus en 2003 à Sochi entre les présidents géorgien et russe.

43. Bien que le «ministre des affaires étrangères» abkhaze ait qualifié d'«inacceptable» la nomination de M. Irakli Alasania comme nouvel envoyé spécial du président géorgien pour la résolution du conflit en Abkhazie, M. Alasania, qui est aussi président du gouvernement abkhaze en exil basé à Tbilissi, est considéré comme plus modéré que son prédécesseur. M. Bagapsh est aussi considéré comme plus ouvert au dialogue que M. Khadzhimba, qui fut son rival et le candidat favori de la Russie lors des élections avortées d'octobre 2004. Les dernières discussions menées dans le cadre de Genève ont d'ailleurs été qualifiées de «constructives» par les participants.

44. Toutefois, selon des informations publiées récemment dans la presse, M. Bagapsh serait maintenu «sur la bonne voie» par un mouvement d'opposition, le Forum de l'unité populaire d'Abkhazie (FNEA), qui est encore plus intransigeant sur la question de l'indépendance abkhaze. Créé en février, le FNEA serait une alliance de plusieurs partis, notamment le parti de l'ancien président, M. Ardzinba, celui du ministre des affaires étrangères, M. Sergei Shamba, ainsi que la branche

abkhaze du parti libéral-démocratique russe de M. Vladimir Zhirinovski. Lors de son congrès fondateur en octobre, le FNEA a adopté un appel au président russe, M. Vladimir Poutine, et à la communauté internationale leur demandant de reconnaître la république d'Abkhazie comme Etat indépendant, éventuellement «associé» à la Fédération de Russie.

45. Le 25 juin 2005, le parlement abkhaze a approuvé la proposition du gouvernement de commencer à délivrer des passeports abkhazes aux résidents de la république sécessionniste. Le 23 septembre, le parlement a adopté des projets d'amendements à la loi sur la «citoyenneté de la république d'Abkhazie». Ces amendements définissent comme citoyen de la république toute personne d'origine abkhaze, quel que soit son lieu de résidence ou sa citoyenneté, et toute personne ayant vécu de manière permanente au moins cinq ans en Abkhazie depuis l'adoption de la loi d'indépendance le 12 octobre 1999. La Fédération de Russie est le seul pays avec lequel les citoyens abkhazes pourront avoir la double nationalité. Selon les observateurs internationaux, ceci posera un grave problème aux habitants d'origine géorgienne qui ne pourront voyager à l'étranger qu'avec un passeport russe. Plus tôt, en juillet, M. Bagapsh a déclaré que les autorités abkhazes étaient prêtes à accorder la citoyenneté aux nationaux russes qui investissent plus de 2 millions de dollars U.S. dans la région sécessionniste.

46. Les autres questions qui préoccupent actuellement la Géorgie sont: la mise en vente de biens appartenant à des Géorgiens qui résidaient auparavant en Abkhazie, les allégations d'actes quotidiens de violence à l'encontre des Géorgiens rentrés en Abkhazie et le projet des gouvernements sécessionnistes d'imposer une période de service militaire aux hommes géorgiens.

47. L'Abkhazie bénéficie d'un soutien constant de la Russie dans ses efforts en vue de l'indépendance; pour ne citer qu'un exemple, prenant la parole devant une manifestation organisée à Sokhumi, la capitale de l'Abkhazie, le 30 septembre, le président-adjoint de la Douma russe, M. Sergey Baburin, a appelé les autorités géorgiennes et russes à reconnaître l'indépendance de l'Abkhazie.

3. Respect des engagements et obligations

3.1. Conventions

48. Dans sa Résolution 1415 (2005), l'Assemblée demandait à la Géorgie de:

i. signer et ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (STE 148) avant septembre 2005. Ce délai n'a pas été respecté puisque la procédure vient seulement d'être ouverte au parlement;

ii. signer et ratifier la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE 106) avant septembre 2005. Cette convention a été signée le 25 octobre 2005 mais n'a pas été ratifiée à ce jour. Le 2 novembre 2005, la Géorgie a également signé le Protocole additionnel à la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ainsi que le Protocole n° 2 relatif à la coopération interterritoriale;

iii. ratifier la Charte sociale européenne (STE 163) avant septembre 2005. La Charte a été ratifiée le 22 août 2005 et est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2005;

iv. ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (STE 157) avant septembre 2005. Le parlement a autorisé la ratification le 13 octobre 2005. Cependant, le parlement a adopté séparément une résolution dans laquelle il s'abstient d'appliquer l'engagement de créer les conditions nécessaires à l'utilisation des langues minoritaires dans les contacts entre les représentants des minorités nationales et les autorités administratives dans les zones d'implantation majoritaire des minorités nationales. La partie géorgienne a aussi déclaré qu'elle n'était pas responsable de la mise en œuvre des dispositions de la convention sur le territoire de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud.

49. Les représentants du parlement nous ont assuré en novembre 2005 que cette résolution, uniquement à usage interne, visait à permettre l'interprétation de la convention et qu'elle ne constituait pas une déclaration ou une réserve formelle annexée à l'instrument de ratification qui sera déposé – bientôt espérons-le – auprès du Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

3.2. *Fonctionnement des institutions démocratiques*

50. Dans sa Résolution 1415 (2005), l'Assemblée qualifiait le système politique de la Géorgie de «régime semi-présidentiel, avec un président investi de pouvoirs considérables, une opposition parlementaire faible, une société civile affaiblie, un système judiciaire qui n'est pas encore suffisamment viable et indépendant, une démocratie locale sous-développée ou inexistante, des médias qui s'autocensurent et un modèle d'autonomie en Adjarie qui laisse à désirer». Elle insistait sur la nécessité pour le gouvernement en place de s'appuyer sur un système de contre-pouvoirs.

51. Un an plus tard, ces conclusions n'ont rien perdu de leur validité.

3.2.1. *En ce qui concerne les pouvoirs du président*

52. La constitution de Géorgie a été amendée en février 2004 afin de répondre à l'évolution des besoins du pays. La Commission de Venise a conclu à l'époque que les amendements n'étaient pas pleinement conformes à un «modèle semi-présidentiel» car ils assuraient des pouvoirs plus importants au président. Ses recommandations n'ont pas été suivies. Aucun progrès n'a été réalisé en ce domaine pendant la dernière année.

3.2.2. *En ce qui concerne le parlement*

53. En février 2005, le parlement géorgien a approuvé à 181 voix contre 2 un amendement constitutionnel visant à réduire le nombre total de sièges de députés de 235 à 150. En vertu de cet amendement, 100 députés seront élus sur la base d'un système proportionnel à liste de parti; les 50 autres seront élus dans les circonscriptions sur la base du scrutin majoritaire à un tour. L'amendement s'appliquera à la prochaine législature, qui sera élue en 2008. Certaines ONG ont critiqué le système à liste de parti qui n'est utilisé que dans un très petit nombre de pays comme le Liban et Singapour. Elles se sont aussi inquiétées de ce que le nouveau système risque d'empêcher les candidats indépendants de participer aux élections.

54. Le nombre de députés requis pour créer un groupe parlementaire a été ramené de dix à sept sous l'effet d'un amendement constitutionnel approuvé par le parlement.

3.2.3. *En ce qui concerne les questions électorales*

55. Dans sa Résolution 1363 (2004), l'Assemblée appelait instamment les autorités géorgiennes à amender le code électoral avant les élections législatives de mars 2004. Ses deux recommandations principales étaient de réformer les modalités de contrôle des élections et d'abaisser le seuil de représentativité du scrutin de liste proportionnel de 7% à au moins 5%.

56. Ces recommandations, malheureusement, n'ont pas été suivies et, en conséquence, seul un parti d'opposition est parvenu à dépasser le seuil et à obtenir des sièges dans le parlement actuel. Dans notre rapport à l'Assemblée de janvier 2005, nous exprimions notre inquiétude quant à l'efficacité et à la crédibilité du contrôle de l'exécutif par le parlement.⁵

57. Le parlement géorgien a adopté des amendements au code électoral en avril 2005. Toutefois, il n'a pas suivi les recommandations de l'Assemblée et de la Commission de Venise qui, dans son Code de bonne conduite en matière électorale, défend le principe d'une «représentation équilibrée, juste et équitable de toutes les forces politiques» au sein de l'instance de contrôle des élections. Le parlement géorgien a opté par contre pour une composition professionnelle, non partisane, de la commission électorale centrale et des commissions électorales de district. Les partis politiques participent uniquement à la formation des commissions d'arrondissement.

⁵ Voir doc. 10383 et Résolution 1415 (2005).

58. Conformément aux amendements adoptés, un concours a été lancé en mai 2005 pour le recrutement des membres de la commission électorale centrale (CEC): 515 personnes y ont pris part. En juin 2005, le parlement a élu les sept membres désignés par le président à partir d'une liste de candidats. L'opposition rejette vigoureusement les nouveaux amendements. Elle a boycotté la procédure d'élection en affirmant que, loin d'être un organe non partisan, la nouvelle CEC se compose de personnes proches du président et du parti au pouvoir.

59. La Commission de Venise n'a pas été consultée pendant la préparation des amendements concernant la CEC. Cependant, elle apporte maintenant, à la demande des autorités, une assistance technique et juridique à la nouvelle CEC en vue des prochaines élections locales qui auront lieu en octobre 2006.

60. De nouveaux amendements doivent être envoyés à la Commission de Venise avant la fin de l'année.

61. La délégation a pu avoir des échanges approfondis avec le président, le président du parlement, le chef de la délégation géorgienne auprès de l'Assemblée parlementaire et les représentants de l'opposition sur ces deux questions. La principale raison avancée par les députés du parti au pouvoir pour le maintien du seuil de 7% est qu'il s'agit là d'un moyen de renforcer l'opposition. Toute formation politique souhaitant entrer au parlement doit, à leur avis, être capable de recueillir un nombre important de voix; l'abaissement du seuil de représentativité risquerait de favoriser l'accès au parlement de clans ou de groupes d'oligarques qui ne disposent pas de véritables structures de parti dans l'ensemble du pays. Le président du parlement est, lui aussi, d'avis que le maintien du seuil actuel est un moyen d'inciter les partis de l'opposition à s'unir et d'éviter ainsi les disputes entre formations minuscules à l'intérieur du parlement.

62. Le président, cependant, est d'avis, et nous partageons cette opinion, qu'assurer le pluralisme politique au sein du parlement est aussi un moyen de renforcer la démocratie. Nous notons avec satisfaction que le président et nos interlocuteurs parlementaires se sont déclarés prêts à réexaminer l'éventualité d'une baisse du seuil de représentativité et nous les encourageons à le faire dès que possible en prévision des prochaines élections législatives.

63. Les autorités ne semblent pas prêtes à changer d'avis sur l'autre question contentieuse, à savoir la composition des commissions électorales. Selon elles, les pires expériences de l'histoire récente du pays ont été dues à des systèmes de contrôle des élections fondés sur la représentation des partis politiques: aucune des élections organisées entre 1995 et 2004 n'a été véritablement libre et équitable, tandis que les dernières élections partielles, qui ont été gérées par les équipes de professionnels élus il y a peu par le parlement, se sont déroulées de manière satisfaisante. Le président du parlement a défendu vigoureusement le point de vue selon lequel les partis politiques doivent rester en dehors de la CEC mais doivent avoir le droit de contrôler le déroulement des élections. Le fait est qu'il n'existe pas de formule magique pour la composition des commissions électorales; les autorités devront néanmoins procéder à une évaluation en profondeur de la situation avant les élections législatives de 2008.

3.2.4. «créer une deuxième chambre parlementaire»

64. La création d'une deuxième chambre parlementaire dépend objectivement du règlement pacifique des conflits en Abkhazie et en Ossétie du Sud. Etant donnée l'absence de progrès à cet égard, la question de la mise en place d'une deuxième chambre ne semble pas pour le moment d'actualité.

3.2.5. «revoir le modèle d'autonomie récemment adopté pour l'Adjarie dans le contexte de la réforme territoriale et administrative de la Géorgie, dans le sens indiqué par l'avis de la Commission de Venise»

65. Dans le rapport précédent, nous critiquions le caractère «excessivement limité» du statut d'autonomie de l'Adjarie adopté par le parlement géorgien en 2004, qui ne tient pas compte des recommandations de la Commission de Venise. Le rôle attribué aux autorités centrales géorgiennes dans la nomination du Premier ministre et de l'exécutif de la région représente, affirmons-nous, un manque de confiance injustifié dans les citoyens d'Adjarie. Nous demandons que soient introduits des changements à cet égard au plus tard avant la fin 2005.

66. Il ressort clairement des rencontres que nous avons pu avoir à Tbilissi en novembre que les autorités n'ont aucunement l'intention de modifier le statut de l'Adjarie. Il nous a été déclaré à ce sujet que, à la différence de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie, la population de l'Adjarie est en fait géorgienne et ne réclame pas un quelconque statut d'autonomie.

67. Il nous a aussi été indiqué que 3 des 5 sièges en jeu lors des récentes élections partielles se trouvaient en Adjarie et qu'ils ont tous trois été emportés par le parti au pouvoir. Cette victoire électorale doit être considérée comme le signe que la population adjarienne soutient le nouveau gouvernement. Il semble également que l'intégration de l'Adjarie se soit déroulée de manière positive et que, par conséquent, une grande partie de l'opinion publique considère maintenant la question de l'autonomie de l'Adjarie comme dépassée.

68. Les autorités s'étant engagées à ce que l'intégration de l'Adjarie se déroule dans le plus grand respect des normes démocratiques, toute nouvelle décision à cet égard devra être effectuée dans la transparence et refléter le consensus le plus large possible. Le non-respect par les autorités de la promesse d'accorder un nouveau statut d'autonomie à l'Adjarie envoie, à notre avis, un signal très défavorable aux régions sécessionnistes d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie où la méfiance à l'égard des autorités géorgiennes est déjà extrêmement forte.

3.2.6. *En ce qui concerne l'autonomie locale: «achever les réformes territoriale et administrative (...) avant les prochaines élections locales, notamment en ce qui concerne l'élection de tous les maires, et veiller à ce qu'elles soient conformes à la Charte européenne de l'autonomie locale»*

69. Depuis le 1^{er} avril 2005, la Géorgie est partie à la Charte européenne de l'autonomie locale (ratifiée le 8 décembre 2004). Les progrès importants accomplis récemment sont appréciables et montrent clairement la volonté des autorités géorgiennes de remplir leurs engagements en ce domaine; cependant, le fonctionnement du système d'autonomie locale présente encore un certain nombre d'inconvénients, notamment parce que la législation nationale n'a pas encore été pleinement harmonisée avec les principes de la Charte.

70. Les autorités géorgiennes ont engagé au printemps 2004 un examen approfondi du système d'autonomie locale, afin de le rapprocher des normes européennes et d'en améliorer le fonctionnement. A cette fin, le président Saakashvili a créé en juillet 2004 une commission nationale de décentralisation⁶, qui est l'organe principal chargé de promouvoir la réforme de l'autonomie locale en Géorgie et de coordonner l'action des différentes autorités publiques en matière de décentralisation. En mars 2005, la commission a approuvé un plan d'action proposé par le Conseil de l'Europe, en vertu duquel elle devra élaborer une stratégie de décentralisation, c'est-à-dire un document de fond énonçant les objectifs à moyen et à long terme du gouvernement dans le domaine de la réforme des collectivités locales.

71. Un autre pas en avant très important a été effectué en décembre 2004 avec la création d'une association nationale des unités locales autonomes de Géorgie. Plus de 80% des 1 100 unités locales autonomes que compte la Géorgie y ont adhéré. Elle est également représentée dans la Commission nationale.

72. La constitution ne précise pas l'organisation administrative et territoriale du pays qui, selon l'article 2.3, sera définie une fois rétablie l'intégrité territoriale du pays.

73. La Géorgie comprend actuellement 12 régions⁷, 76 districts (*rayons*) et environ 1 100 municipalités de types et de tailles très divers. Seules ces dernières peuvent être considérées comme des *unités locales autonomes*.

⁶ L'intitulé officiel de cette commission, tel qu'il nous a été communiqué par les autorités géorgiennes, est le suivant: «Commission nationale pour la mise en place de structures de gouvernance et d'une organisation territoriale efficaces».

⁷ L'Etat est représenté dans les régions par des «gouverneurs» nommés par ses soins. L'absence de transparence et d'obligation de rendre des comptes quant aux fonds mis à la disposition des gouverneurs a été vivement critiquée par certains de nos interlocuteurs. Cependant, il nous a été indiqué que ces fonds publics extrabudgétaires seront supprimés à partir du 1^{er} janvier 2006 – ce qui ne résout pas le problème des fondations de droit privé mises en place par certains gouverneurs dans certaines régions pour recueillir des fonds auprès des citoyens ou des petites entreprises sous forme de «contributions volontaires».

74. Les fonctions des unités autonomes sont en fait limitées et le gouvernement exerce un contrôle important au niveau local (en particulier dans les domaines suivants: éducation, culture, santé, aide sociale, ordre public et sécurité). Les autorités locales n'ont ni le droit, ni la capacité de «régler et de gérer, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques» (article 3.1 de la Charte). La plupart des unités locales autonomes sont en particulier de taille trop petite pour travailler de manière efficace.

75. Le faible niveau de décentralisation fiscale et de l'autonomie budgétaire locale sont encore insuffisantes et ne répondent pas aux critères énoncés à l'article 9 de la Charte bien qu'une loi sur les biens des collectivités locales a été adoptée en mars 2005 et un projet de loi sur le budget des unités locales autonomes a été déposé au parlement géorgien en avril 2005. Le transfert de biens et de ressources aux autorités locales n'est pas encore achevé; il n'existe pas encore en pratique d'impôts locaux et les ressources publiques sont distribuées au cas par cas. Le statut professionnel du personnel des autorités locales est encore très bas, de même que son niveau d'éducation et de formation et ses compétences techniques car aucun texte de loi n'exige que le recrutement soit fondé sur le mérite. Aucun véritable progrès n'a encore été réalisé en ce domaine, malgré l'élaboration par la commission nationale d'un rapport de fond sur le statut et la formation du personnel des collectivités locales, qui a été soumis au Conseil de l'Europe pour avis.

76. La commission nationale et le parlement travaillent actuellement, en coopération avec d'autres organes publics, à l'élaboration ou à l'amendement de plusieurs lois, dont une loi organique sur l'autonomie locale qui, avec le code électoral, constituera le noyau essentiel de la législation sur l'autonomie locale. L'ensemble législatif comprendra également le projet de loi sur la supervision des activités des collectivités locales et la participation des citoyens aux activités des autorités locales. Le Conseil de l'Europe participe activement à ce travail. Récemment, les membres du parlement géorgien ont proposé, en coopération avec l'expert du Conseil de l'Europe, un calendrier prévoyant l'adoption de ces différents textes de loi avant la fin juin 2006.

77. Selon les autorités, la mise en œuvre complète de la stratégie de décentralisation demandera environ 5 ans. Les élections locales prévues à l'automne 2006 constitueront le premier test véritable en ce domaine. L'état des listes électorales, qui ont été la cible principale des critiques lors des récentes élections partielles, constitue l'un des principaux sujets de préoccupation. Il n'existe pas de registre d'état-civil en Géorgie.

78. Dans les villes et municipalités, les membres de l'organe exécutif (*Gamgeoba*) et le chef de l'organe exécutif (*Gamgebeli*), qui est l'équivalent d'un maire, sont en règle générale nommés par le conseil municipal qui est élu au suffrage direct; cependant les maires de Tbilissi, Poti et Batoumi sont désignés par le président et le maire de Tbilissi n'a pas le statut de représentant élu. Cette procédure de désignation n'est pas conforme à l'article 3.2 de la Charte et, dans un arrêt du 16 février 2005, la cour constitutionnelle a indiqué qu'elle est aussi contraire aux principes constitutionnels.

79. La nouvelle législation sur l'élection du maire de Tbilissi est devenue l'une des pommes de discorde entre les autorités et l'opposition. Deux projets de loi différents ont été déposés devant le parlement: le projet soutenu par le parti au pouvoir prévoit l'élection du maire au suffrage indirect par le conseil municipal de la capitale, tandis que l'opposition insiste sur une élection au suffrage direct.

80. Le 1^{er} juillet 2005, le parlement a approuvé en troisième lecture le projet de loi soutenu par le gouvernement. Les partis de l'opposition ont qualifié le texte adopté de contraire à la démocratie. La nouvelle réglementation prévoit l'élection au scrutin majoritaire de 25 membres du conseil municipal, le *Sakrebulo* (c'est-à-dire 2 à 3 sièges pour chacune des dix circonscriptions de la capitale), les 12 sièges restants étant distribués au moyen d'une liste dite «de compensation» entre les partis ayant reçu au moins 4% des voix dans chacune des dix circonscriptions de la capitale. Le maire de Tbilissi, choisi parmi les conseillers municipaux, sera ensuite élu à la majorité des deux tiers pour un mandat de quatre ans par les 37 membres du conseil municipal.

81. L'opposition a déposé deux recours devant la commission électorale centrale (CEC) en vue d'obtenir l'organisation d'un référendum sur l'élection directe ou indirecte du maire de la capitale. Ils ont tous deux été rejetés. D'autre part, la Commission de Venise a été saisie pour avis sur le projet d'amendements relatifs à l'élection du conseil municipal et du maire de Tbilissi. La Commission de Venise rendra son avis en décembre, comme pour le projet d'amendements au code électoral.

82. Le travail réalisé sur le front de la réforme administrative et territoriale constitue un élément essentiel pour le développement effectif et durable du pays. Le document de fond élaboré par les autorités prévoit un renforcement radical des structures locales de gouvernement pendant la période 2006-2008. Les unités locales existantes seraient simplement abolies et, dans un premier temps, seraient mises en place au niveau des districts de nouvelles municipalités dont le conseil et le maire seraient élus au suffrage direct. Par la suite, les municipalités les plus grandes pourraient éventuellement se scinder en plusieurs unités. Le processus de renforcement des structures locales devrait créer les conditions favorables à l'attribution de pouvoirs aux nouvelles municipalités dans différents domaines tels que ceux des biens municipaux, de la planification urbaine, de l'éducation, de la santé, de la culture, des travaux civils et des équipements infrastructurels ou de l'aide sociale, etc.

83. Le document de fond prévoit aussi la création de 12 régions qui, à l'exception de l'Abkhazie et éventuellement de l'Adjara, seraient gérées par des gouverneurs nommés par les autorités centrales. Si la réforme se maintient au rythme prévu, ces régions pourraient ensuite devenir véritablement le deuxième niveau de l'«autonomie» locale, avec des organes directement élus, d'ici 2010-2012. La ville de Tbilissi deviendrait une unité administrative et territoriale dotée du statut de région et combinant les fonctions de l'autonomie locale et la mise en œuvre des politiques gouvernementales de développement de la capitale.

84. Le document de fond a été évalué par des experts du Conseil de l'Europe qui en ont souligné un certain nombre d'éléments positifs importants: une diminution significative du nombre de municipalités renforcerait leur viabilité au point de vue politique, administrative et financier; l'approche simple et objective devrait faciliter sa mise en œuvre; l'attribution des pouvoirs et des fonctions devrait être d'une plus grande transparence. Ils ont toutefois exprimé des réserves, notamment:

– Le «coût politique» du processus de renforcement des structures locales au niveau du district risque d'être très élevé: il portera en effet un coup très grave aux organes locaux existants qui ont été démocratiquement élus en 2003 et qui ont commencé, dans des conditions très difficiles et très précaires, à développer des structures d'autonomie locale tenues de rendre des comptes au plan politique. En outre, la stratégie et le calendrier⁸ proposés pour la mise en œuvre ne semblent guère prévoir une consultation des autorités locales en place et de la population en général ni permettre la pleine participation de l'association nationale créée il y a peu.

– on voit mal quelle sera réellement la portée des pouvoirs et des fonctions des collectivités locales ni s'ils seront «délégués» (l'Etat demeurant le détenteur de ces fonctions) ou «transférées» (ces fonctions devenant ainsi de véritables attributs de l'autorité locale).

85. Il est à notre avis nécessaire d'accélérer la réforme des collectivités locales. Cependant, les autorités géorgiennes doivent éviter l'adoption précipitée d'une nouvelle législation. Il semble, en particulier, assez peu réaliste de commencer à mettre en œuvre la réforme administrative et territoriale de la Géorgie au début 2006, alors que la conception même de la réforme doit être revue conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe et qu'un certain nombre de questions annexes n'ont toujours pas été résolues. Le calendrier de préparation et de mise en œuvre de la réforme territoriale ne peut être défini uniquement en fonction de la date des prochaines élections locales. Le risque est grand que la réforme, en dépit des bonnes intentions qui l'animent, ait un effet perturbateur et soit en fait inefficace.

86. Il est regrettable que la commission nationale de décentralisation n'ait pas été consultée lorsque des questions aussi importantes que la révision de la loi sur le statut de Tbilissi et le code électoral de Géorgie ont été soumises au parlement. La fonction de coordination de la commission

⁸ Les autorités géorgiennes souhaitent que les prochaines élections locales, prévues au plus tard à l'automne 2006, soient organisées conformément à la nouvelle organisation administrative et territoriale du pays. Cependant, aucune décision définitive n'a encore été prise à ce sujet et le processus d'élaboration d'un projet de loi spécifique n'a pas non plus commencé.

nationale et son rôle de plate-forme pour le dialogue entre institutions sont essentiels et doivent être clairement reconnus, non seulement «sur le papier» mais aussi en pratique. La commission nationale doit disposer de l'autorité et des moyens nécessaires pour diriger l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation.

3.3. *«Population meskhète: créer les conditions pour pouvoir engager le processus de rapatriement»*

87. Dans sa Résolution 1428 (2005) sur la situation de la population meskhète déportée⁹, l'Assemblée rappelle que les Turcs meskhètes sont aujourd'hui dispersés dans plusieurs pays: en Fédération de Russie, en Ukraine, en Ouzbékistan, au Kazakhstan, au Kirgizstan, en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Turquie, et que la situation de plusieurs milliers de Turcs meskhètes qui vivent dans le territoire de Krasnodar (Fédération de Russie) est fort préoccupante. Les Meskhètes ont été déportés en 1944 de leur terre natale située dans le sud-ouest de la Géorgie et appelée aujourd'hui Samtskhe-Djavakhetie vers d'autres régions de l'Union soviétique.

88. Outre certaines demandes adressées à la Russie, la Résolution 1428 invitait les autorités géorgiennes «à créer sans plus attendre les conditions juridiques, administratives et politiques nécessaires pour pouvoir engager sous peu le processus de rapatriement des Turcs meskhètes qui souhaitent retourner dans leur région natale», en soulignant le principe essentiel de la liberté de choix des personnes concernées.

89. Le précédent rapport de la Commission de suivi se félicitait de l'intention des autorités de mettre en place une commission spéciale chargée d'évaluer le nombre de familles qui souhaitent retourner en Géorgie, d'engager les préparatifs du processus de rapatriement et de répondre aux objections du public à ce processus. Nous étions prêts, dans l'éventualité où cet engagement serait respecté, à prolonger de 2 ans, c'est-à-dire jusqu'en 2011, le délai prévu pour mener à bien le processus de rapatriement.

90. La Commission a effectivement été créée par décret présidentiel en mars 2005. Elle est présidée par le ministre d'Etat chargé de la résolution des conflits, M. Georgy Khaindrava. Lors de sa première réunion, la commission a décidé d'envoyer une mission sur les lieux de résidence des Turcs meskhètes dans les pays de la CEI afin d'évaluer le nombre des personnes concernées. Cette mission s'est rendue au mois d'octobre en Azerbaïdjan, en Russie, au Kazakhstan, au Kirghizstan et en Ouzbékistan. La commission s'occupe aussi d'identifier les régions qui pourraient servir à la réinstallation des Turcs meskhètes en Géorgie.

91. Il est difficile d'imaginer, cependant, que les autorités géorgiennes puissent mener à bien seules cette énorme tâche. Comme il n'existe pas de données fiables sur la situation démographique et sociale des Turcs meskhètes, il importe de souligner la nécessité que les organisations internationales concernées participent au travail d'évaluation.

92. La Géorgie s'est engagée par ailleurs à adopter un texte de loi sur le rapatriement des personnes déportées de Géorgie dans les années 40 par le régime soviétique. Les autorités géorgiennes ont subordonné la mise en œuvre de cet engagement à la création de conditions adéquates dans le pays pour le retour des populations concernées. En février 2005, la commission parlementaire chargée de ces questions a commencé à travailler à un projet de loi sur le rapatriement. Le Conseil de l'Europe, dans le plan d'action sur la Géorgie qu'il a adopté récemment, envisage d'apporter une aide à la définition d'une stratégie de rapatriement et à l'adoption du cadre légal correspondant.

93. L'Union des rapatriés géorgiens, dont nous avons rencontré les représentants lors de notre visite en novembre, a achevé récemment une enquête détaillée sur les rapatriés meskhètes en Géorgie. Les principaux résultats de cette enquête sont les suivants: au 1^{er} mai 2005, 755 rapatriés meskhètes se trouvaient sous juridiction géorgienne, parmi lesquels 163 avaient émigré. Ces rapatriés n'ont pas tous la nationalité géorgienne: ils se heurtent à la fois à des problèmes administratifs au service de la citoyenneté du ministère de la justice et à des difficultés en ce qui concerne l'abandon de

⁹ Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 18 mars 2005 (voir doc. 10451, rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteuse: Mme Vermot-Mangold).

la citoyenneté du pays dont ils proviennent. L'enquête considère que l'intégration des Turcs meskhètes s'est déroulée de manière positive sous plusieurs aspects, notamment l'apprentissage du géorgien et le rétablissement des anciens patronymes. Cependant, elle montre aussi que d'importants préjugés anti-meskhets subsistent dans la vie quotidienne en Géorgie et qu'ils sont la cause de discrimination. La réalité historique des déportations de l'époque soviétique est encore insuffisamment reconnue dans les manuels d'histoire et dans les musées.

3.4. Conflits de 1990 à 1994

3.4.1. *«adopter un cadre juridique garantissant la restitution des droits de propriété et des droits de location, ou le dédommagement pour les pertes patrimoniales subies au cours de ces conflits d'ici à septembre 2005»*

94. Lorsqu'il a présenté son plan de paix en Ossétie du Sud, le président géorgien a indiqué que son gouvernement était prêt à régler les retraites des habitants de la région, y compris les arriérés jusqu'en 1991, et à adopter et à financer une version révisée du projet de loi de 2004 sur la restitution de leur logement et de leurs biens aux victimes du conflit entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud.

95. Selon le ministre de la justice, un projet de loi a été élaboré et une commission spéciale sera mise sur pied pour définir les dispositions pratiques. L'adoption du projet de loi sur la restitution des biens a été reportée jusqu'à l'approbation formelle du «plan de route» pour la mise en œuvre du plan de paix en Ossétie du Sud. Lors de la réunion de la Commission mixte de contrôle, à Ljubljana du 15 au 17 novembre 2005, la partie géorgienne a distribué un projet pour examen à toutes les délégations participantes.

3.4.2. *«garantir aux personnes déplacées à l'intérieur du pays les mêmes droits qu'au reste de la population, notamment en matière d'emploi et de logement»*

96. Dans le précédent rapport, nous prenions note avec satisfaction des assurances des autorités géorgiennes selon lesquelles les Ossétiens souhaitant revenir vivre sur leur lieu de résidence antérieur pouvaient déjà recevoir un dédommagement monétaire et une aide en matière de logement.

97. Nous exprimions aussi notre préoccupation au sujet du fait que les personnes déplacées à l'intérieur du pays ayant fui l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie continuent à vivre dans des conditions très difficiles, près de dix ans après la fin des hostilités.

98. Notre collègue, M. Cilevičs, prépare actuellement pour la Commission des migrations, des réfugiés et de la population un rapport sur les réfugiés et les personnes déplacées en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie. Les autorités géorgiennes seront invitées à examiner soigneusement l'ensemble des conclusions de ce rapport.

3.5. Etat de droit

99. Les réformes qui s'imposent en ce domaine sont essentielles pour la réussite de l'ensemble du processus de réforme. Les premiers résultats positifs commencent à se faire sentir, notamment en ce qui concerne la lutte contre la corruption, ainsi que certains changements modestes dans le fonctionnement du système judiciaire. Toutefois, ce domaine est celui dans lequel les autorités ont encore à résoudre les problèmes les plus graves.

3.5.1. Réforme du système judiciaire

100. Il s'agit là sans aucun doute de l'enjeu le plus important pour la Géorgie. Le président lui-même a reconnu pendant notre visite en novembre que le principal point faible du système est l'état de l'ordre judiciaire. La législation, les pratiques et les mentalités doivent être modifiées.

101. Le cadre légal est encore fortement marqué par l'héritage de la période soviétique. Les changements qui ont été introduits peu à peu afin d'adapter ce cadre aux normes démocratiques modernes (à forte teneur anglo-saxonne) doivent s'accompagner d'une formation appropriée des magistrats aux nouvelles pratiques.

102. Le système est malheureusement réputé pour la corruption qui règne en son sein; le ministre de la justice a reconnu que celle-ci subsiste, bien que l'action déterminée engagée récemment pour lutter contre ce phénomène commence à donner des résultats. Les salaires des magistrats ont été fortement revalorisés en 2004-2005 et les autorités ont lancé une campagne de grande envergure contre la corruption à l'intérieur de la magistrature. Toutefois, selon Human Rights Watch, «cette campagne ne semble pas disposer de critères bien définis pour évaluer les performances des juges et la conséquence en est que les juges craignent d'être démis de leurs fonctions en cas de décision pouvant déplaire au gouvernement»¹⁰. Le 21 novembre, trois juges de la Cour suprême – MM. Nino Gvenetadze, Davit Sulakvelidze et Merab Turava – ont organisé une conférence de presse et accusé le président de la Cour suprême, M. Kote Kublashvili, ainsi que le président du Conseil supérieur de la justice, M. Valery Tsertsvadze, d'exercer des pressions sur les juges de la Cour suprême et du tribunal d'instance.

103. Certains juges, les plus corrompus selon les autorités, ont été démis de leurs fonctions et, parallèlement, ont été nommés de jeunes juges. Le Conseil supérieur de la justice a déjà organisé 4 examens d'entrée et environ 130 juges ont été désignés en 2005. Toutefois, ces derniers ne disposent pas dans bien des cas d'une formation, non plus que d'une pratique et d'une expérience de la vie, suffisantes.

3.5.1.1. Législation: code de procédure pénale

104. Le rapport précédent prenait note avec satisfaction des assurances fournies par les autorités géorgiennes quant à l'élaboration d'un nouveau code de procédure pénale. Cependant, dans une opinion de février 2005, les experts du Conseil de l'Europe ont jugé le nouveau projet grandement insatisfaisant, même si la plupart des amendements proposés étaient compatibles avec les normes européennes.

105. Les autorités géorgiennes ont alors décidé de commencer à introduire les amendements dans le code de procédure pénale en vigueur afin de permettre aux policiers, aux procureurs et aux avocats de se familiariser avec les changements et éventuellement d'en revoir les points faibles. L'adoption d'un nouveau code de procédure pénale est maintenant prévue l'an prochain. Nous espérons que celui-ci tiendra compte de la grande expertise du Conseil de l'Europe en ce domaine et que le nouveau code de procédure pénale sera pleinement conforme à la Convention européenne des droits de l'homme et à d'autres normes applicables.

106. Les amendements qui sont entrés en vigueur le 3 mai 2005, après consultation avec les experts du Conseil de l'Europe, visent principalement à mieux protéger les droits des détenus. La charge de la preuve en ce qui concerne la nécessité du maintien en détention provisoire repose maintenant sur le procureur et non sur la défense; toute déposition du défendeur lors de l'enquête préliminaire ne sera admissible que si elle est confirmée au cours du procès. Le délai maximum pour la fixation de l'audience après la mise en accusation a été ramené de 24 à 12 mois. La mise en liberté sous caution, qui était jusqu'à il y a peu pratiquement inexistante, a été introduite progressivement et est maintenant appliquée dans 20% des affaires. Les autorités reconnaissent que ce pourcentage est insuffisant et doit encore augmenter. Un autre amendement ramenant la durée maximum de la détention préventive de 9 à 4 mois entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

107. Dans le rapport précédent, nous exprimions certains doutes à propos de l'application du système de compromis quant aux chefs d'accusation (*plea-bargaining*) qui, dans sa forme actuelle, permet d'une part à certains délinquants présumés de se servir des produits de leur crime pour acheter leur sortie de prison¹¹ et risque d'autre part d'être appliqué arbitrairement, de manière abusive ou même à des fins politiques. Les autorités nous ont assuré que le système sera amélioré grâce à l'introduction d'une procédure d'appel. Selon les informations fournies par le Bureau du procureur général, les projets d'amendements du code de procédure pénale en cours d'examen au parlement prévoient qu'un compromis sur le chef d'accusation ne pourra être accepté qu'après que le tribunal ait établi que l'accusé n'a été soumis à aucun acte de torture ou traitement inhumain ou dégradant. En cas de pareil traitement, l'accusé aura le droit d'engager des poursuites judiciaires à l'encontre de la ou des personnes responsables.

¹⁰ «Georgia and the European Neighbourhood Policy», Human Rights Watch Briefing Paper, 15 juin 2005.

¹¹ Selon le président Saakashvili, le budget national de la Géorgie a recouvré environ 50 à 60 millions de dollars U.S.; le beau-fils de l'ex-président Chevardnadze a remboursé à lui seul près de 30 millions de dollars.

3.5.1.2. Réforme judiciaire

108. S'agissant de la réforme de la Cour suprême, du conseil supérieur de la justice et des tribunaux ordinaires, l'UE a pris l'initiative avec une «Mission pour la prééminence du droit en Géorgie» (EU JUST THEMIS), qui a été créée en 2004 et a récemment produit un nouveau «concept» pour le système judiciaire.

109. Ce «concept» prévoit que la Cour suprême cesse de fonctionner comme juridiction de première instance et ne s'occupe que des pourvois en cassation. Le conseil supérieur de la justice, qui s'occupe des nominations de juges et des procédures disciplinaires à leur encontre, a vu le nombre de ses membres passer de 9 à 18.

110. Un système de tribunaux à trois niveaux a été mis en place: 1) les tribunaux de ville et d'arrondissement (avec un seul juge); 2) les tribunaux d'appel (avec trois juges); 3) la Cour suprême comprenant 3 chambres de cassation de 9 à 10 juges chacune¹², spécialisées dans les affaires civiles, administratives et pénales. Une nouvelle instance disciplinaire a aussi été créée.

111. Les autorités ont aussi introduit le principe de tribunaux spécialisés, en commençant à titre expérimental par Tbilissi¹³. Les tribunaux régionaux de Tbilissi ont été refondus en un tribunal de la ville de Tbilissi qui comporte trois collèges judiciaires spécialisés s'occupant respectivement des affaires administratives, civiles et pénales.

112. Les trois chambres de la Cour suprême sont organisées en conséquence. Des mesures spécifiques ont été prises pour éviter les risques de surcharge: la chambre s'occupant des affaires civiles, par exemple, n'examinera les affaires relevant du droit des biens que lorsque la valeur du contentieux dépassera de cinq fois le montant précédent. Les affaires civiles devront être résolues dans un délai de deux mois en première et deuxième instance (5 mois dans les affaires très complexes) et de 6 mois au niveau de la Cour suprême. Suite aux changements introduits dans le code de procédure pénale, toutes les affaires pénales ne pourront être portées en cassation mais uniquement seules qui sont considérées comme importantes pour le développement de la législation, contredisent la jurisprudence de la Cour suprême ou présentent une violation grave de procédure susceptible de compromettre le jugement.

113. Cependant, le fait que 60% des affaires soient portées en cassation est révélateur des graves insuffisances du système judiciaire.

114. La méthode de nomination des juges de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle demeure un point contentieux grave. En décembre 2004, le président Saakashvili a soumis au parlement un projet d'amendements constitutionnels prévoyant l'élection par le parlement, sur proposition du président, de tous les juges de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle. Ceci ne modifie pas le système actuel de nomination des juges de la Cour suprême mais seulement celui de la Cour constitutionnelle dont un tiers des juges sont nommés par le président, un tiers par le parlement et un tiers par la Cour suprême. En outre, la totalité des juges siégeant actuellement à la Cour suprême et à la Cour constitutionnelle seraient démis de leurs fonctions lors de l'entrée en vigueur des amendements.

115. Cette dernière disposition avait bien entendu pour but principal de permettre la relève de la «vieille garde» dans les deux institutions. L'objectif est en soi compréhensible, compte tenu en particulier de l'état de corruption et d'inefficacité du système judiciaire dont les nouvelles autorités ont hérité. Cependant, la méthode choisie doit en pareil cas refléter les principes démocratiques que les autorités cherchent à promouvoir par la réforme du système judiciaire.

116. Suite aux critiques adressées par la Commission de Venise à ce projet d'amendements constitutionnels, la disposition prévoyant le départ des juges qui siègent actuellement dans les deux institutions a été supprimée dans le nouveau projet soumis pour évaluation par les autorités.

¹² Les 30 juges de la Cour suprême sont désignés par le président et élus par le parlement pour un mandat de 10 ans.

¹³ Décret présidentiel du 12 avril 2005.

117. Toutefois, au même moment, en janvier 2005, le gouvernement a proposé de déplacer la Cour constitutionnelle de Tbilissi à Kutaisi, la deuxième ville de Géorgie. Malgré la raison avancée officiellement par les autorités – la décentralisation –, il s'agissait clairement d'une nouvelle tentative de résoudre le problème de la composition de la cour. Le 16 février, la commission parlementaire pour les questions juridiques s'est prononcée contre cette proposition.

118. Dans son avis de février 2005, la Commission de Venise a jugé que le nouveau projet constituait un progrès significatif. Elle s'est particulièrement félicitée du fait que la juridiction et les pouvoirs de la Cour constitutionnelle aient été redéfinis et nettement étendus¹⁴. Cependant, la Commission de Venise a conseillé aux auteurs du projet de ne pas retenir le système de nomination des juges de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême par le parlement sur proposition du président. Elle craignait en effet que cette méthode, bien qu'assez proche du système américain, ne permette pas de garantir un certain pluralisme au sein des deux tribunaux, en particulier dans le contexte actuel où le président bénéficie d'une majorité écrasante au parlement. La Commission de Venise, par conséquent, recommandait qu'un conseil judiciaire, dont l'indépendance serait garantie par la constitution, participe au processus de nomination des juges. En outre, afin de garantir l'indépendance de la magistrature, la Commission de Venise conseillait aux autorités d'accorder aux juges ordinaires, y compris les juges de la Cour suprême, un mandat permanent jusqu'à l'âge de la retraite au lieu de mandats renouvelables.

119. Peu après, cependant, en mars 2005, la législation concernant la Cour suprême et la Cour constitutionnelle a été amendée afin d'introduire la possibilité pour les juges de démissionner volontairement de leurs fonctions au bout de 3 ans pour la Cour suprême et de 5 ans pour la Cour constitutionnelle avec maintien à vie de leur rémunération et ceci sans aucune condition d'âge. Selon les informations que nous avons reçues, au moins 10 juges de la Cour suprême se sont prévalus de cette «prime de départ» qui semble extrêmement généreuse.

120. Dans un pays aussi pauvre que la Géorgie, il ne semble pas que cette méthode soit la meilleure manière de résoudre le problème du remplacement des juges considérés comme incompetents ou corrompus ou les deux à la fois. Nous avons aussi eu connaissance de projets visant à étendre le délai de prescription relatif aux infractions disciplinaires: selon les informations que nous avons reçues, il serait ainsi possible de poursuivre un juge pour une décision rendue jusqu'à cinq ans auparavant au lieu de trois jusqu'ici. Dans le cas des juges ayant accepté l'accord de retraite anticipée proposé par les autorités, ceci pourrait donner, semble-t-il, aux autorités la possibilité de réduire ou d'annuler la rémunération à vie qu'ils devaient recevoir après leur départ à la retraite. Les autorités géorgiennes devraient, à notre avis, engager de nouveau un dialogue actif avec la Commission de Venise afin de trouver une manière avant tout digne mais surtout démocratique de résoudre le problème de la composition de ces deux éléments extrêmement importants du système judiciaire que sont la Cour suprême et la Cour constitutionnelle.

3.5.1.3. Barreau

121. Deux sessions d'épreuves d'admission ont été organisées en 2003 et 2004 par le conseil supérieur de la justice. L'assemblée de fondation de la nouvelle association du barreau a eu lieu le 1^{er} mars 2005; une charte a été adoptée et un président désigné à cette occasion. Cependant, l'association n'a pu encore commencer à fonctionner en raison de différends juridiques au sujet des épreuves d'admission. Ceux-ci ont été résolus récemment au moyen d'un règlement à l'amiable.

3.5.1.4. Formation

122. Les juges pouvant maintenant être nommés dès l'âge de 28 ans, la question de leur formation est devenue cruciale. Le Conseil de l'Europe n'a pas été consulté sur la réforme des tribunaux ordinaires mais il a été fortement impliqué dans la transformation du centre actuel de formation judiciaire en une école supérieure de la magistrature, l'organe qui assurera la formation professionnelle des juges. Le texte de loi correspondant doit être adopté avant la fin de l'année et l'école devait ouvrir ses portes début janvier 2006. A ce propos, les autorités devraient tenir compte de l'une des recommandations formulées par la Commission de Venise au sujet des amendements

¹⁴ Voir l'Avis de la Commission de Venise, CDL-AD(2005)005.

constitutionnels, à savoir qu'un conseil judiciaire indépendant devrait rendre un avis sur les aptitudes ou les qualifications des candidats à un poste de juge.

3.5.1.5. Bureau du procureur général

123. La réforme du Bureau du procureur général dépend de l'adoption de nouveau code de procédure pénale. Le Bureau participe activement à la mise en œuvre des réformes introduites à la suite des amendements au code de procédure pénale et à la lutte contre la corruption (voir chapitres 5.1.1 et 5.3).

3.5.2. Réforme de la police

124. Pendant les deux dernières années, le ministère géorgien de l'intérieur et la police en tant que telle ont été soumis à des changements importants: le ministère de la sécurité nationale a fusionné avec le ministère de l'intérieur; une nouvelle force de police, la «police de patrouille» (chargée de l'ordre public) a été créée et est considérée comme un grand succès; les troupes intérieures ont été rattachées au ministère de la défense; un processus de lutte contre la corruption a été engagé au sein du ministère; enfin, la procédure de sélection des cadets de la police, ainsi que la formation initiale et la formation continue des policiers, se développent rapidement.

125. Les autorités doivent maintenant moderniser la législation relative aux forces de police.

3.5.3. Lutte contre la corruption: «intensifier les efforts, conformément aux recommandations du GRECO»

126. La corruption a été et continue d'être l'un des problèmes les plus graves du pays. Les derniers mois, cependant, ont vu apparaître, pour la première fois, des signes encourageants qui semblent indiquer qu'une véritable lutte contre ce problème a été engagée.

127. La Géorgie a été le premier et le seul membre du GRECO à être soumis à la procédure dite de non-conformité¹⁵. Depuis lors, les autorités ont appliqué l'une des recommandations les plus importantes du GRECO: une stratégie et un plan d'action pour la lutte contre la corruption ont été adoptés en coopération étroite avec le Conseil de l'Europe et immédiatement appliqués.

128. La stratégie prévoit l'introduction d'un aspect de lutte contre la corruption dans pratiquement tous les secteurs principaux de la vie publique où le besoin de réformes se fait sentir. C'est pourquoi la mise en œuvre du plan d'action a été confiée au ministre d'Etat pour la coordination des réformes, M. Kakha Bendukidze. Outre la réforme de la législation et l'amélioration des performances du système judiciaire et des organismes de répression, le plan envisage des mesures directes comme, par exemple, la création d'une unité spéciale au sein du Bureau du procureur général et du ministère de l'intérieur qui serait chargée des délits de corruption impliquant des officiels de haut niveau. Le plan d'action prévoit aussi de réduire les obstacles de nature administrative, en assurant la privatisation dans la transparence et une meilleure gestion des ressources humaines de la fonction publique. Le respect des normes internationales et, en particulier, l'application de toutes les recommandations du GRECO et la ratification de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (la Convention civile sur la corruption est en vigueur en Géorgie depuis novembre 2003) sont aussi un aspect important du plan d'action.

129. Pour les autorités, le fait que le budget national ait été multiplié par cinq pendant les deux dernières années est l'indicateur le plus important des progrès réalisés dans la lutte contre la corruption. Pendant cette période, le nombre de fonctionnaires a été réduit de 20.000 et leur salaire a été multiplié 7 fois, jusqu'à 20 fois même aux postes les plus élevés. Le domaine dans lequel les progrès sont les plus évidents pour la population est celui du travail de la police et de la police de la circulation. Les autorités se félicitent aussi d'être parvenues à éradiquer la corruption dans l'accès à l'enseignement supérieur en mettant en place une commission centrale d'examen et des épreuves universelles.

¹⁵ La procédure a été déclenchée après que le GRECO, dans son rapport d'évaluation sur la Géorgie, en décembre 2003, ait conclu que, malgré des efforts très importants, la Géorgie n'était toujours pas en conformité avec les recommandations du premier cycle du GRECO. Depuis lors, la Géorgie a dû soumettre des rapports actualisés à chaque réunion plénière; un deuxième cycle d'évaluation par le GRECO a eu lieu en octobre.

130. Les enjeux les plus importants qui restent à surmonter concernent l'administration du fisc et l'administration des douanes. En juin, le ministre des finances, M. Valery Chechelashvili, a été démis de ses fonctions après la mise en détention de hauts fonctionnaires des impôts soupçonnés de corruption.

131. Dans le nouveau code des impôts, le nombre d'impôts a été ramené de 15 à 7. Le montant des droits de douane a été réduit dans le nouveau code des douanes. Le processus d'enregistrement des petites et moyennes entreprises a été simplifié. Selon le vice-ministre pour la coordination des réformes, la nouvelle législation vise à réduire au minimum le rôle de l'Etat et à promouvoir le libre-échange et la concurrence.

132. La volonté de réprimer la corruption donne lieu dans certains cas à des situations paradoxales, comme l'a reconnu lui-même le président: les contrôles d'hygiène dans les restaurants et le contrôle technique des voitures, par exemple, ont été suspendus car il s'est avéré impossible d'empêcher les paiements illicites dans ces domaines. La lutte contre la corruption est aussi parfois victime de son succès: l'administration publique est portée à la passivité par crainte de faire quoique ce soit pouvant donner lieu à des accusations de corruption. Le président s'est plaint, par exemple, des difficultés à obtenir un permis de construire pour le nouveau palais présidentiel. Ce fait montre que les autorités doivent développer, parallèlement à la législation, des codes de bonne pratique et de déontologie pour l'administration publique, domaine dans lequel le Conseil de l'Europe pourrait aussi apporter une aide utile.

133. Le Conseil de l'Europe a apporté une aide importante à la Géorgie dans le domaine du financement des partis politiques. En 2003, un groupe de contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales a été créé à Strasbourg. Ce groupe est composé de représentants des partis politiques, des médias et des ONG, ainsi que d'organisations internationales en qualité d'observateurs. Il a joué un rôle important lors des élections qui ont déclenché la «révolution des roses». Une série de réunions sur les questions de financement des partis politiques ont eu lieu en Géorgie pendant la période 2004-2005. En juillet 2005, le groupe a préparé un projet d'amendements au code électoral et à la loi sur les associations politiques. Les représentants des partis de l'opposition et du Mouvement national au pouvoir, ainsi que des officiels de la commission électorale centrale, ont signé un mémorandum sur le financement des partis politiques lors d'une manifestation organisée sous l'égide du Conseil de l'Europe à Strasbourg. La loi sur la transparence du financement des partis politiques devrait être adoptée en décembre 2005.

3.6. *Droits de l'homme*

134. Le Conseil de l'Europe a terminé en février un rapport sur la compatibilité de la législation géorgienne avec les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles. Plusieurs recommandations ont été adressées aux autorités afin de mettre la législation géorgienne en conformité avec les normes européennes et de réduire ainsi le nombre de requêtes déposées devant la Cour européenne des droits de l'homme¹⁶. Il est apparu, par exemple, que la traduction géorgienne de la convention et de ses protocoles n'est pas conforme aux textes originaux.

135. Le document d'information de Human Rights Watch sur la Géorgie et la Politique de voisinage de l'UE ont identifié six domaines de préoccupation principaux qui portent sur: la torture et les mauvais traitements, l'indépendance des juges, la liberté des médias, la liberté de réunion, les réfugiés et la liberté de religion.

¹⁶ Une centaine de requêtes à l'encontre de la Géorgie sont actuellement en cours d'examen devant la Cour européenne des droits de l'homme. Cinq de ces requêtes portent sur des personnes détenues en Abkhazie et soulèvent des questions identiques à celles soulevées dans l'affaire Ilasçu et autres c. Moldova et Russie. Une autre requête, dont la recevabilité a déjà été établie, a été déposée par les Témoins de Jéhovah de Gldani.

3.6.1. Conditions de détention

3.6.1.1. «prendre des mesures pour lutter contre le grave problème du surpeuplement des établissements pénitentiaires et des centres de détention provisoire»

136. Selon Human Rights Watch, le manque de ressources des prisons géorgiennes se traduit par des traitements inhumains et dégradants pour les détenus. Ceux-ci ne bénéficient pas de conditions minimales d'hygiène et d'alimentation et doivent dormir à tour de rôle; la corruption est en outre endémique dans les établissements pénitentiaires. Une nouvelle prison offrant des conditions bien meilleures a été ouverte à Kutaisi à la fin 2005. Elle accueillera environ 1 500 détenus dans des cellules conçues pour 2, 4 ou 6 détenus. Un nouveau centre de détention préventive pouvant accueillir environ 3 000 personnes devrait ouvrir ses portes à Tbilissi en 2006. Selon les autorités, le problème du surpeuplement devrait être résolu dès que ce nouvel établissement sera opérationnel. Les amendements au code de procédure pénale adoptés en mars qui favorisent le recours à la libération sous caution (voir paragraphe 106) devraient aussi contribuer à atténuer ce problème grave.

137. Le ministère de la justice a déclaré que la réforme des établissements pénitentiaires était l'une de ses priorités pour les trois années à venir. Pour la première fois depuis 1999, une organisation internationale – le Conseil de l'Europe – a eu la possibilité d'effectuer une évaluation du service pénitentiaire. Les experts du Conseil de l'Europe ont préparé un rapport qui a été discuté récemment avec le ministère de la justice et le Bureau du procureur; un plan d'action pour l'amélioration des conditions de détention est en préparation.

3.6.1.2. «éradiquer la «culture de la violence» dans les prisons et les centres de détention provisoire»; «éradiquer immédiatement toute forme de torture»

138. La torture et les mauvais traitements, surtout dans les centres de détention préventive où ces méthodes sont utilisées pour obtenir des aveux, ont constitué un problème grave en Géorgie. Les amendements au code de procédure pénale, en particulier celui prévoyant que toute déposition du défendeur lors de l'enquête préliminaire ne pourra être admise comme élément de preuve que si elle est confirmée au cours du procès, devraient contribuer à l'éradication de ces pratiques. En juin, le code pénal a été amendé afin de mettre la définition de la torture et des traitements inhumains ou dégradants en conformité avec les normes internationales. Le délit de torture est maintenant passible d'une peine d'emprisonnement de 5 à 10 ans, ou de 7 à 15 ans en cas de délit aggravé impliquant un agent public. Le procureur général a diffusé des lignes directrices à usage interne qui excluent toute possibilité de compromis quant aux chefs d'accusation dans le cas de victimes d'actes de torture et recommandent de recourir plus fréquemment à la libération sous caution.

139. D'autres développements positifs sont relevés dans le dernier rapport d'Amnesty International¹⁷ (publié le 23 novembre 2005): la création au sein du ministère de l'intérieur d'un service chargé d'enquêter sur les affaires de torture et de mauvais traitements, le renforcement de la transparence des enquêtes et des poursuites au niveau du service correspondant du Bureau du procureur général et l'attribution d'un rôle étendu de supervision des centres de détention préventive au médiateur (voir paragraphe 168).

140. Cependant, dans son rapport, Amnesty International considère que l'impunité pour les actes de torture et de mauvais traitements demeure un problème grave. Dans plusieurs douzaines d'enquêtes ouvertes par le parquet, les auteurs d'actes de cette nature n'ont pas été poursuivis. Amnesty International a recueilli de nombreuses informations montrant que les enquêtes sur des actes présumés de torture ou de mauvais traitements n'ont pas été menées de manière impartiale, rapide et indépendante. Très souvent, les juges ne tiennent pas compte des allégations de torture et les enquêtes n'aboutissent pas à des poursuites. Amnesty International se déclare aussi préoccupée par le fait que de nombreux cas de torture ne sont toujours pas déclarés, parce que la police les dissimule ou bien parce que les détenus ont peur de porter plainte.

¹⁷ «Georgia: Torture and ill-treatment – still a concern after the Rose Revolution» (AI Index: EUR 56/001/2005): <http://web.amnesty.org/library/index/engEUR560012005>

141. Les statistiques communiquées aux co-rapporteurs par le Bureau du procureur général montrent que le nombre d'agents des services de répression poursuivis au pénal en 2005 (jusqu'au 1^{er} novembre) est seulement légèrement supérieur à ce qu'il était en 2004: 25 personnes dans 17 affaires contre 22 personnes dans 11 affaires l'année précédente. Toutefois, le nombre de décisions de justice concernant des agents des services de répression a presque triplé: 17 condamnations dans 8 affaires pénales en 2005 contre 6 condamnations dans 3 affaires en 2004.

142. Dans le rapport précédent, nous exprimions notre vive inquiétude au sujet des allégations selon lesquelles l'ancien chef de la Cour des comptes, M. Sulkhan Molashvili, aurait été soumis à des mauvais traitements. M. Molashvili se trouve maintenant dans un hôpital pénitentiaire, grâce à une décision provisoire de la Cour européenne des droits de l'homme applicable depuis le 26 juillet 2005¹⁸. Malheureusement, aucun progrès n'a été réalisé dans l'enquête sur les actes présumés de torture ou de mauvais traitements. Le procureur général a déclaré à la mission de suivi que M. Molashvili refusait de coopérer et de fournir des informations sur les personnes qui l'ont torturé. Les médecins qui l'ont examiné au début ont été accusés de négligence. D'autres officiels ont insinué qu'il pourrait s'agir de blessures volontaires, allégation qui nous paraît totalement absurde. Une autre affaire en cours d'examen devant la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 3 de la Convention est celle qui concerne l'ancien ministre de l'énergie, M. Mirtskholava, qui a lui aussi été transféré dans un hôpital pénitentiaire à la suite d'une décision provisoire de la Cour en août 2005.

143. Les autorités géorgiennes ont autorisé en juillet la publication du rapport du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) pour l'année 2004. Il s'agit là d'une décision louable: en rendant publiques les recommandations du CPT, le gouvernement devient publiquement responsable de leur mise en œuvre.

3.6.2. Médias

144. La Géorgie s'enorgueillit d'une grande diversité de médias imprimés et radiodiffusés, qui garantissent le pluralisme des points de vue et des opinions. Pendant les dernières années, le cadre législatif relatif aux médias a été amélioré et certaines lois comme la loi sur la liberté de parole et d'expression, adoptée en juin 2004, sont considérées comme les plus démocratiques et les plus libérales de la région. Plusieurs organisations et associations du secteur des médias jouent un rôle actif dans la protection des droits des journalistes et dans la définition des principes d'autorégulation.

145. Le Représentant de l'OSCE sur la liberté des médias, qui a lancé une grande campagne en faveur de la dépénalisation de la diffamation dans l'ensemble de la zone couverte par l'OSCE, a loué à plusieurs reprises la Géorgie pour avoir supprimé la responsabilité pénale en juillet 2004. Selon une base de données détaillées sur les dispositions pénales et civiles en matière de diffamation et sur les pratiques des tribunaux dans la région de l'OSCE, la diffamation, l'atteinte à l'honneur et l'injure sont traités comme des délits civils, les représentants du gouvernement et les personnalités publiques ne bénéficiant pas à cet égard d'une protection supérieure à celles des autres individus. Cependant, le montant des dommages-intérêts dans les affaires de diffamation au civil n'a toujours pas été plafonné; celui-ci est en moyenne de 2 000 dollars U.S. mais le montant maximum – 25 000 dollars U.S. – semble disproportionné par rapport aux capacités financières de la plupart des médias.

146. Nous avons rencontré en novembre quelques-uns des journalistes et représentants des médias les plus critiques à l'égard de la situation actuelle. Leurs préoccupations principales portent sur ce qu'ils perçoivent comme des pressions directes ou indirectes de la part du gouvernement, la vulnérabilité financière des médias, le manque de transparence s'agissant de la propriété des médias, les difficultés d'accès à l'information officielle, ainsi que l'intimidation et les actes occasionnels de violence de la part des représentants officiels, surtout dans les régions.

147. L'affaire la plus fréquemment mentionnée par nos interlocuteurs est la suspension de l'émission de débats *Archevanis Zgvarze* («Sur le point de choisir») sur la chaîne Mze TV, qui appartiendrait à deux députés dont l'un est le frère du secrétaire du conseil national de sécurité de la

¹⁸ M. Molashvili a déposé auprès de la Cour le 27 octobre 2004 une requête (n° 39726/04) dans laquelle il allègue au titre de l'article 3 de la Convention avoir été torturé et ne pas recevoir de soins médicaux suffisants en prison. Conformément à l'article 39 de ses Règles de procédure, la Cour a demandé: a) que M. Molashvili soit transféré dans un hôpital; b) que son état de santé soit évalué par une commission médicale mixte composée de 4 médecins désignés par les autorités et de 4 médecins désignés par le requérant.

Géorgie et l'autre le chef du groupe parlementaire du parti au pouvoir. L'émission en question s'était montré critique à l'égard des autorités et avait notamment remis en cause la version officielle du décès du Premier ministre, M. Zhvania. Le présentateur de cette émission, M. Irakli Imnaishvili, a apparemment été informé que l'émission était suspendue en raison d'un taux d'écoute insuffisant. Bien que déclarant n'avoir été l'objet d'aucune pression directe, M. Imnaishvili établit un lien entre la suspension de l'émission et le fait d'avoir été accusé, lors d'une émission en direct, de manque de professionnalisme par un parlementaire, M. Giorgi Bokeria, chef de la délégation géorgienne auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. M. Bokeria justifie pour sa part ses propos par un sentiment d'indignation – le présentateur de télévision avait comparé la récente répression par la police d'une manifestation de lutteurs (qui étaient associés dans le contexte soviétique à des pratiques de racket et de violence) à la répression sanglante par les troupes soviétiques des manifestations pour l'indépendance de la Géorgie en 1989.

148. M. Bokeria et le président affirment tous deux qu'il existe aujourd'hui une totale liberté d'expression en Géorgie. En ce domaine, les limites ont d'ailleurs été repoussées si loin qu'une chaîne de télévision a commencé à diffuser une émission pornographique en direct.

149. Une autre affaire récente ayant suscité de nombreux commentaires est celle qui concerne le présentateur d'une émission politique sur la chaîne TV 202, M. Shalva Ramishvili, qui a été filmé avec une caméra vidéo alors qu'il tentait d'extorquer de l'argent à un homme politique en échange d'une couverture favorable de ses activités. Selon divers commentateurs, la couverture télévisée de cette affaire a enfreint le principe de la présomption d'innocence. Si l'on en croit divers critiques, ce principe serait aussi mis à mal dans une émission de télé-réalité («Patrouille») parrainée par le gouvernement qui montre le travail des organes de répression dans la lutte contre la corruption.

150. Le manque d'indépendance financière des médias et de transparence quant à leurs propriétaires semble constituer l'un des problèmes les plus importants. Selon la plupart de nos interlocuteurs, pratiquement aucun média géorgien n'est autosuffisant sur le plan financier. Dans ce contexte, les médias peuvent facilement devenir un moyen de blanchiment de capitaux. Les autorités sont conscientes de ce problème et ont décidé récemment d'exempter la presse imprimée de tout impôt, à l'exception des contributions sociales. La publicité n'est soumise à aucune limite.

151. Plusieurs médias imprimés et radiodiffusés ont néanmoins été contraints de fermer leurs portes pendant les derniers mois et ceci a donné lieu à d'intenses spéculations politiques. Le gouvernement a aussi été critiqué pour avoir supprimé les abonnements de presse des administrations publiques, mesure qui nous semble pourtant entièrement justifiée dans le cadre de la réforme visant à rationaliser l'utilisation de ressources publiques limitées.

152. L'accès à l'information semble effectivement constituer un problème, bien qu'il soit difficile d'établir si ce problème est dû à des pressions gouvernementales ou bien simplement à un mauvais fonctionnement de l'administration publique. Certains officiels ou services de presse gouvernementaux continuent à se montrer sélectifs du point de vue de l'information fournie aux journalistes ou des invitations aux conférences de presse, selon qu'ils jugent tel ou tel journaliste bien intentionné ou non.

153. Un autre problème grave, que nous avons souligné dans notre rapport précédent, est celui de l'autocensure. Ce phénomène s'explique sans doute en partie par une sorte de «journalisme protocolaire» ou de «syndrome de Bush»: de même que la plupart des médias américains considèrent comme anti-patriotique de critiquer le président des Etats-Unis pour avoir engagé le pays dans la guerre en Irak à la suite des événements du 11 septembre, de nombreux journalistes géorgiens pensent probablement qu'il est politiquement incorrect de critiquer les dirigeants de la «révolution des roses». Toutefois, l'instabilité financière, le manque de pratique de la démocratie et une formation professionnelle insuffisante jouent aussi certainement un rôle. Le développement d'une réelle indépendance éditoriale demande du temps, de même que la reconnaissance du rôle nécessaire des médias en tant qu'organes publics de surveillance fondés sur la neutralité et l'objectivité.

154. S'agissant des médias électroniques, la création d'un radiodiffuseur de service public d'un haut niveau professionnel est un moyen crucial d'introduire une référence de qualité. Suite à l'adoption de la loi sur la radiodiffusion en décembre 2004, l'ancienne télévision d'Etat a été transformée et a commencé à émettre comme télévision publique en 2005. Les 9 membres de la commission de

contrôle ont été élus par le parlement en avril 2005 à partir d'une liste de noms présentée par le président. Les membres de la commission ont ensuite élu la directrice générale du radiodiffuseur de service public, Mme Tamar Kintsurashvili, en août 2005. Cette élection a donné lieu à une controverse: certains journalistes accusent en effet Mme Kintsurashvili, qui était membre de la commission, d'avoir tiré parti de l'incapacité de la commission à élire un directeur lors du premier vote en adaptant sa candidature lors du second vote. Mme Kintsurashvili a rejeté ces allégations en indiquant que la discussion sur le profil du directeur a été publique et que n'importe quel autre candidat aurait pu entrer dans la course lors du deuxième vote comme elle l'a fait.

155. La mission de suivi a retiré de sa rencontre avec le personnel dirigeant de la télévision publique l'impression qu'il s'agit d'une équipe de professionnels bien conscients des fonctions spécifiques d'un radiodiffuseur de service public. La télévision publique s'efforce, outre le pluralisme politique, de promouvoir la diversité ethnique et religieuse, notamment en diffusant une fois par semaine des informations dans les cinq langues minoritaires. Cependant, elle se heurte à de très grandes difficultés financières et certains commentateurs prédisent déjà sa prochaine mise en liquidation. Alors qu'il était tenu de le faire dans un délai d'un mois après l'adoption de la loi, l'Etat n'a pas encore transféré à la chaîne tous les équipements prévus qui, de toutes façons, sont dépassés et ne lui permettent pas d'émettre un signal de qualité sur l'ensemble du territoire de la Géorgie. La télévision publique a en outre hérité de la totalité des dettes de son prédécesseur, la télévision d'Etat, qui s'élèvent à environ 20 millions de *lari* sur un budget total de 60 millions de *lari*. La télévision d'Etat employait 3 000 personnes jusqu'en 2003 mais, même avec la réduction des effectifs, la nouvelle télévision publique compte encore environ 700 salariés.

156. Le budget annuel est fixé par le parlement sur la base d'un certain pourcentage de l'impôt sur le revenu et, bien qu'un palier ait été défini (le montant du budget alloué à la télévision publique ne doit pas être inférieur à 0,15% de l'impôt sur le revenu), le risque existe que la plus ou moins grande générosité dont le parlement fera preuve à l'égard de la télévision publique soit en fait dictée par la manière dont il percevra la couverture de ce média.

157. Les autorités doivent comprendre que le développement d'un radiodiffuseur de service public puissant, dynamique et indépendant est le meilleur moyen d'attester leur détermination à promouvoir des médias libres et d'un haut niveau professionnel.

3.6.3. Médiateur

158. Selon le médiateur, M. Sozar Subari, ses services sont la seule institution de l'Etat qui jouit de la pleine confiance de la population. Le budget du médiateur a été fortement relevé en 2005 par rapport à 2004 (400 000 dollars U.S. contre 100 000 dollars U.S.); toutefois, celui-ci évalue à 700 000 dollars U.S. le montant qui serait nécessaire pour lui permettre de remplir ses fonctions de manière adéquate et considère que ce montant devrait être alloué par le parlement. A son avis, l'institution est parvenue à accroître son indépendance mais ses compétences sont encore assez réduites car elles se limitent à un rôle de surveillance. M. Subari a regretté le fait que, bien que le médiateur puisse requérir des informations de tout fonctionnaire ou agent public, la législation ne prévoit aucune sanction en cas de refus.

159. Depuis janvier 2005, l'office du médiateur mène une surveillance détaillée des centres de détention provisoire des unités principales et sous-unités de police à Tbilissi et dans tout le pays. L'objectif est de détecter les cas d'infraction à la loi par des membres des forces de police et, en particulier, les cas de torture, de traitement inhumain ou dégradant, de détention illégale et les irrégularités de procédure. L'analyse des données recueillies jusqu'ici révèle une évolution positive: alors qu'au début de la surveillance, les infractions les plus graves concernaient des cas de torture et de voies de fait, il s'agit maintenant plus souvent d'irrégularités de procédure (ne pas expliquer leurs droits aux détenus, par exemple). La plupart des blessures se produisent au moment de l'arrestation mais leur taux de fréquence reste très élevé (40%), ce qui montre, selon M. Subari, que la police continue à employer une force excessive. A son avis, le problème est dû pour l'essentiel au manque de ressources, aux problèmes de direction et à la corruption. L'office du médiateur dispose de bureaux régionaux et peut aussi charger une ONG de pénétrer dans un commissariat de police en son nom à tout moment.

160. L'office du médiateur a lancé récemment une enquête sur les conditions à l'intérieur des hôpitaux psychiatriques où il a relevé de nombreuses infractions.

161. L'office du médiateur effectue, à notre avis, un travail important et utile et doit donc bénéficier de l'indépendance politique et financière qui lui est nécessaire pour remplir ses fonctions dans l'intérêt de l'ensemble de la société.

3.6.4. Minorités

162. La situation des minorités azéri et arménienne vivant en Géorgie sera l'un des problèmes principaux à régler par les autorités géorgiennes une fois ratifiée la Convention-cadre. Une motion de résolution¹⁹ portant sur la situation et les problèmes sociaux des Azéris qui vivent dans certaines régions de Géorgie a été déposée par plusieurs collègues, dont M. Husynov, afin d'attirer l'attention sur ce problème. N'ayant pas encore eu la possibilité de nous rendre dans ces régions, nous prévoyons d'aborder cette question dans l'un de nos prochains rapports.

163. Selon les représentants des ONG que nous avons rencontrés en novembre, les Arméniens et les Azéris vivant en Géorgie se heurtent principalement à des problèmes d'intégration économique et d'éducation. Nous avons appris avec étonnement que les écoles des régions où vivent les Arméniens et les Azéris offrent uniquement un enseignement en azéri ou en arménien et qu'une grande partie de la population ne parle pas du tout le géorgien. La plupart des programmes de radio et de télévision sont diffusés à partir des pays voisins; la chaîne nationale de télévision géorgienne ne diffuse qu'une émission d'information de 20 minutes par semaine dans chacune des langues minoritaires (cinq minorités sont officiellement reconnues en Géorgie et chaque minorité ne dispose que d'une émission d'information par semaine).

164. La question de l'enseignement des langues minoritaires mérite aussi attention. Les enfants azéris et arméniens qui vivent en dehors des régions susmentionnées mais aussi d'autres minorités, à l'exception des Russes, comme les Ossétiens, les Ukrainiens, les Grecs et les Yezid ont rarement la possibilité d'apprendre leur langue à l'école. D'autre part, dans les établissements où l'enseignement est dispensé en russe, l'apprentissage de la langue géorgienne semble problématique.

165. Nous considérons de la plus haute importance que les autorités prennent des mesures pour assurer que l'ensemble des citoyens de Géorgie aient une maîtrise suffisante de la langue géorgienne, tout en respectant les droits culturels des minorités vivant sur le territoire géorgien. Il est apparemment prévu d'introduire d'ici 2011 un enseignement bilingue dans les régions où vivent les minorités et, depuis cette année, un certain nombre d'enseignants géorgiens ont été envoyés dans ces régions pour enseigner l'histoire et la littérature géorgiennes. Le système de chèques-éducation introduit récemment couvre aussi les besoins spécifiques des minorités car il prévoit des taux différentiels pour leur permettre d'étudier près de leur lieu de résidence. Il est urgent de former des enseignants et de rédiger de nouveaux manuels. S'agissant des examens d'entrée en université, il nous a été déclaré que l'examen de langue géorgienne exigé de tous les candidats est plus facile pour les étudiants des minorités.

166. Répondre aux besoins et aux souhaits des minorités²⁰ dans le domaine de l'éducation tout en assurant leur pleine intégration à la société géorgienne est l'un des grands enjeux des années à venir et devrait constituer l'une des priorités principales des autorités. Il s'agit évidemment d'un problème de ressources budgétaires – et nous avons appris avec satisfaction que le budget de l'éducation a été augmenté de façon importante²¹ – mais aussi de volonté politique, notamment en ce qui concerne le développement de bonnes relations de voisinage avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

4. Conclusions

167. Deux ans après la «révolution des roses», l'impression générale qui se dégage de la situation dans le pays peut être résumée en ces termes empruntés au président lors de la visite de la mission de suivi: «moins d'euphorie et plus de réalisme». Alors que pendant notre première visite, les

¹⁹ Voir doc. 10616 du 27 juin 2005.

²⁰ Il nous a été indiqué que beaucoup reste à faire non seulement pour les minorités nationales mais aussi pour les enfants handicapés physiques et mentaux, afin de renforcer leur intégration dans la société.

²¹ En 2004, le budget de l'éducation s'élevait à 80 millions de *lari*. Le budget 2006 sera porté à 280 millions de *lari*.

réformes nous étaient parfois apparues quelque peu désordonnées et incohérentes, une approche beaucoup plus structurée se dégage aujourd'hui. En raison du rythme des réformes, on peut encore s'interroger dans certains cas sur le fait de savoir si leur mise en œuvre sera véritablement durable. Cependant, des stratégies de réforme ont été définies et il semble généralement exister une meilleure compréhension des objectifs à long terme.

168. Les enjeux les plus importants restent à notre avis les suivants: le développement d'institutions démocratiques accompagnées d'un système solide et efficace de poids et de contrepoids, y compris au niveau local; la réforme du système judiciaire; la lutte contre la corruption; la création d'une fonction publique efficace; le respect de la liberté d'expression et d'information; enfin et non des moindres, le règlement pacifique des conflits en Ossétie du Sud et en Abkhazie.

169. Pour un système de poids et de contrepoids efficace, l'existence d'une opposition forte et constructive et de médias indépendants et de haute qualité est généralement essentielle. Aucun de ces éléments ne peut être créé de toutes pièces mais les autorités doivent mettre en place les conditions nécessaires à leur libre développement. Les dirigeants de l'opposition que nous avons rencontrés ont eux-mêmes reconnu que, dans le contexte post-révolutionnaire qui se caractérise par un large consensus sur les objectifs de la réforme démocratique, il est difficile de concevoir une alternative politique distincte. C'est pourquoi ils définissent pour le moment leur rôle comme celui d'une instance de contrôle. Cette attitude est compréhensible; toutefois, à long terme, les autorités devront garantir une représentation libre et équitable des partis politiques au sein de l'exécutif et des législatures, tant à l'échelon central que local. La législation électorale devra être amendée en conséquence.

170. Etant donné le fort soutien dont jouit le président, les pouvoirs importants dont bénéficie l'institution présidentielle, notamment en matière de nomination aux postes clés de différentes institutions et du système judiciaire, semblent difficilement justifiables. Les autorités devraient garder présente à l'esprit la formule selon laquelle tout parti au pouvoir doit veiller à ce que la réglementation en place puisse garantir ses droits le jour où il se trouvera dans l'opposition. Il ne revient pas aux co-rapporteurs d'enquêter sur les allégations selon lesquelles les postes essentiels de l'Etat seraient occupés par des personnes proches du groupe dirigeant du pays. Cependant, il nous revient de rappeler que, pour qu'un gouvernement réussisse, il est indispensable que les postes de responsabilité soient confiés à des personnes au-dessus de tout soupçon. Les dirigeants du pays devraient donc s'efforcer de créer des conditions favorables à l'apparition de nouveaux talents à tous les niveaux et dans tous les domaines, en leur permettant aussi de se développer librement, dans un contexte respectueux de la pluralité des approches et des points de vue.

171. Bien que toutes les recommandations formulées dans le précédent rapport n'aient pas été mises en œuvre, les autorités géorgiennes ont à notre avis fait des efforts sérieux pour respecter leurs engagements et leurs obligations. Toutefois, il ne s'agit là que d'un début: le plus important reste à faire.

172. On a rapporté que, lors de l'adoption du rapport précédent, le président Saakashvili aurait déclaré que le Conseil de l'Europe peut bien formuler des recommandations mais que c'est à la Géorgie qu'il revient de définir la voie à suivre. Un an plus tard, il apparaît que les réformes qui ont donné les meilleurs résultats sont celles qui ont impliqué un fort degré de coopération avec le Conseil de l'Europe. Compte tenu du passé récent, l'aversion de la Géorgie pour tout ce qui pourrait lui faire penser à un «big brother» est compréhensible. Cependant, la Géorgie fait partie du Conseil de l'Europe et, comme tous ses membres, elle se doit de faire avancer la démocratie en Europe.

ANNEXE I

**COMMISSION POUR LE RESPECT DES OBLIGATIONS ET ENGAGEMENTS DES ETATS
MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE (COMMISSION DE SUIVI)**

**Programme de la visite d'information en Géorgie
(11 au 13 novembre 2005)**

Co-rapporteur: M. Evgeni KIRILOV (Bulgarie, SOC)

Secrétariat: Mme Caroline RAVAUD, Chef du Secrétariat de la Commission de suivi
Mme Bonnie THEOPHILOVA, Co-secrétaire de la Commission de suivi

Vendredi, 11 novembre

- | | |
|-------------|---|
| 03.50 | Arrivée à l'aéroport de Tbilisi
Transfert à l'hôtel "Tori" |
| 09.00-10.30 | Réunion avec des ONG géorgiennes
(Bureau d'information du Conseil de l'Europe) <ul style="list-style-type: none"> - M. Levan RAMISHVILI, <i>Liberty Institute</i> - M. Arnold STEPANIAN, <i>Public Movement for Multinational Georgia</i> - Mme Ana DOLIDZE, Association des jeunes avocats géorgiens - Mme Koba NADIRADZE, Coalition d'ONG géorgiennes pour les handicapés et les vétérans - M. Andrei KHANZHIN, Centre européen sur les questions des minorités - M. Marat BARATASHVILI, Union des rapatriés meskhètes |
| 10.45-12.30 | Réunion avec l'opposition parlementaire |
| 10.45 | "Opposition de droite" <ul style="list-style-type: none"> - Mme Pikria CHIKHRADZE - M. Zurab TKEMALADZE - M. Koka GUNTSADZE - M. Giorgi TSAGAREISHVILI |
| 11.25 | "Front démocratique" <ul style="list-style-type: none"> - M. David ZURABISHVILI - M. Levan BERDZENISHVILI - M. Ivliane KHAINDRAVA - M. Kakha KUKAVA |
| 12.30-14.00 | Déjeuner
(Restaurant "Kopala") <ul style="list-style-type: none"> - Ambassadeur Torben HOLTZE, Chef de la Délégation de la Commission européenne pour la Géorgie - M. Atanas BALTOV, Administrateur politique principal, Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG) - M. Veselin NIKOLAEV, Directeur adjoint de la Mission de l'OSCE en Géorgie - Ambassadeur Donald MACLAREN OF MACLAREN, Ambassade du Royaume-Uni en Géorgie |

15.00	Réunion avec: - Mme Nino BURJANADZE, Présidente du Parlement - M. Mikheil MACHAVARIANI, Vice-Président du Parlement - la délégation du Parlement de Géorgie auprès de l'APCE (Mme Irina KURDADZE, Mme Nino NAKASHIDZE, Mme Elene TEVDORADZE, Mme Pikria CHIKHRADZE, M. Levan BERDZENISHVILI, Mme Nino KALANDADZE)
16.00	Réunion avec M. Zurab ADEISHVILI, Procureur Général
17.00	Réunion avec M. Sozar SUBARI, Ombudsman de Géorgie
18.00	Réunion avec M. Kote KEMULARIA, Ministre de la Justice
19.00-20.30	Dîner offert par la Délégation du Parlement de Géorgie auprès de l'APCE (<i>Restaurant "Old House"</i>)
21.00-22.30	Réunion avec M. Mikheil SAAKASHVILI, Président de Géorgie

Samedi, 12 novembre

10.00	Réunion avec des représentants des médias (<i>Bureau d'information du Conseil de l'Europe</i>) - M. Tamar CHIKOVANI, <i>Radio Liberty</i> - M. Mate KIRVALIDZE, Chaîne de télévision <i>Imedi</i> - M. Zaza GACHECHILADZE, <i>Quotidien Messenger</i> - M. Zurab MACHARADZE, <i>Quotidien Rezonansi</i> - Mme Natia ABRAMIA, Association nationale géorgienne des radiodiffuseurs
11.30-12.30	Réunion avec M. Mikheil GOGISHVILI, Vice-Président de la Cour Suprême
13.00-13.50	Déjeuner au Parlement avec M. Giorgi BOKERIA, Président de la Délégation auprès de l'APCE (<i>"Press-Café"</i>)
14.00	Réunion avec M. Paata GAPRINDASHVILI, Directeur des organisations internationales du Ministère des Affaires étrangères
15.30	Réunion avec M. Djoni KHETSURIANI, Président de la Cour Constitutionnelle
17.00	Réunion avec M. Vakhtang LEJAVA, Adjoint au Ministre d'Etat pour la coordination des réformes
18.30-19.30	Réunion avec Mme Tamar KINTSURASHVILI, Directeur de la télévision publique

Dimanche, 13 novembre

07.50	Départ pour Vienne
-------	--------------------

ANNEXE II

**Commentaires de la Délégation géorgienne relatifs à
l'exposé des motifs sur la mise en œuvre de la
Résolution 1415 (2005) concernant le respect des obligations et
engagements de la Géorgie**

Paragraphe 7:

Les efforts déployés par la Géorgie pour accroître les recettes publiques en réduisant la corruption et l'économie occulte devraient conduire à des déficits fiscaux modérés d'environ 2,0 à 3,5% du PIB en 2006-2008.

La charge globale de la dette devrait diminuer pour atteindre 32,0% du PIB en 2006 et 28,4% en 2008, contre 61,0% en 2002 et 60,6% en 2005.
Le PIB par habitant était de 1 480 USD en 2005.

Paragraphe 10:

La remise en état des infrastructures, objet de plaintes de la part de l'opposition, se poursuit non seulement dans les régions où se tiennent des élections partielles, mais dans tout le pays. Le Gouvernement n'entend pas stopper l'ensemble des activités légitimes parce que des élections se tiennent. Les observateurs électoraux ou même les partis d'opposition qui formulent ces allégations n'ont produit aucun élément prouvant que des fonds publics auraient été détournés.

Paragraphe 11:

Le Premier ministre a destitué Mme Zourabichvili après qu'elle eut contesté le droit des députés d'interroger le ministre et demandé au Président de dissoudre l'Assemblée.

Paragraphe 21:

En mars 2005, le Parlement a adopté une résolution visant à déclarer illégal l'ensemble des bases militaires russes, sauf signature d'un accord relatif à leur retrait avant le 1^{er} mai 2005.

Paragraphe 33:

Le Gouvernement russe refuse de fournir des informations sur Anatoli Sisoiev, officier des renseignements militaires russes, accusé d'avoir organisé l'action terroriste de Gori pour des "considérations de sécurité nationale" malgré son engagement sur un accord bilatéral d'assistance juridique mutuelle.

Paragraphe 34:

Aucune opération de militarisation n'a lieu en Géorgie. Toutes ces mesures font partie des préparations à l'adhésion à l'OTAN. Il n'existe aucun lien entre l'achat de matériel militaire et la politique concernant les conflits ethniques. Le Président, le Premier ministre ainsi que l'ensemble des dirigeants politiques ont rappelé à plusieurs reprises leur ferme résolution à trouver un règlement pacifique.

Même après leur augmentation, les forces armées géorgiennes sont les moins nombreuses de notre région, à savoir 20 000 hommes, comparativement aux 60 000 hommes d'Arménie et aux 80 000 d'Azerbaïdjan. Il convient de rappeler qu'en vertu du Traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe (FCE), nous pouvons disposer de 40.000 soldats. Nous possédons moins de la moitié du quota de matériel militaire lourd (tel que tanks, véhicules de combat blindés (VCB), systèmes d'artillerie) prévu par le Traité relatif aux FCE.

Paragraphe 36:

Les officiels qui occupent des postes clés sont des représentants actuels ou anciens des forces militaires et de sécurité de Russie.

Paragraphe 39:

En raison de l'épuration ethnique en Abkhazie c'est environ la moitié de la population qui n'a pas pu s'exprimer. L'électorat restant a donné très clairement sa préférence à M. Bagapsh au premier et au second tour des "élections". Après la défaite de M. Khadzhimba, le Président russe Vladimir Poutine a manifesté le soutien de Moscou au "Premier ministre" Raul Khadzhimba. Ce dernier a quand même perdu les élections mais par le biais d'un blocus des importations agricoles de l'Abkhazie, le Kremlin a imposé un troisième tour aux élections présidentielles et contraint S. Bagapsh et R. Khadzhimba à s'allier.

Paragraphe 51:

1. Parlement

Après avoir mis en place les amendements constitutionnels et accordé au Président le pouvoir de dissoudre le Parlement en cas de crise gouvernementale ou d'incapacité du Parlement à adopter le budget à temps, on s'est attendu à ce que le rôle du Parlement soit sensiblement amoindri. Les récents événements politiques prouvent au contraire que le poids politique du Parlement s'est accru:

- Adoption de la résolution parlementaire historique demandant le retrait des bases militaires russes de la Géorgie, malgré la volonté de l'exécutif et la pression exercée pour une modération des propos.
- Salomé Zourabichvili, la plus populaire des membres du cabinet, a été limogée en raison de son attitude irrespectueuse à l'égard du Parlement;
- l'essentiel de la législation réformatrice est proposé par les députés et les commissions parlementaires;
- la surveillance parlementaire de l'exécutif a été renforcée. Une surveillance du Ministère de la défense, des structures policières et des services de renseignement a été mise en place. Ce n'était pas le cas précédemment, mais en raison des événements récents, ce domaine relève désormais davantage de la responsabilité politique et gagne en transparence.

Le Parlement a obtenu le pouvoir supplémentaire d'élire les membres de la Commission nationale de régulation des communications – organe responsable de la régulation du secteur des télécommunications et de la radiodiffusion. Auparavant, les commissaires étaient nommés et congédiés unilatéralement par le Président sans la moindre intervention du Parlement.

2. Opposition

On observe des améliorations sensibles – 5 partis de l'opposition ont coordonné leur campagne pour les élections partielles de cet automne et formé une coalition virtuelle. Bien qu'ils n'aient remporté aucun siège, ils ont retenu des leçons, et aux fins d'allier leurs forces, un nouveau groupe parlementaire, le "Front démocratique" a vu le jour, composé de membres des partis républicain et conservateur.

Dans l'objectif de stimuler le pluralisme politique et renforcer les partis politiques, le financement public des campagnes électorales sera possible dès que les modifications de la législation auront été approuvées par le Parlement en troisième lecture, avant la fin de l'année. La loi relative à la radiodiffusion prévoit des annonces télévisées gratuites pour les partis politiques pendant les campagnes électorales sur les chaînes de service public, tandis que les chaînes privées seront tenues de prévoir un temps d'antenne gratuit pour les principaux partis politiques, et une représentation équitable dans le cadre des débats électoraux

3. Société civile

Beaucoup de dirigeants et de membres de la société civile sont entrés au Gouvernement, ce qui atteste bien l'importance du secteur civil. Le nouveau régime fiscal entend établir une base favorable au développement local, qui permettra l'instauration d'un environnement dynamique au service de la société civile et sa pérennité.

4. Démocratie locale

D'ici à la fin de cette année, le Parlement va adopter en troisième lecture une législation instaurant une réelle autonomie locale en Géorgie. Les élections se tiendront l'année prochaine.

La décentralisation et la démocratisation du système éducatif par la mise en place de conseils d'établissement dans les établissements secondaires sont des éléments clés non seulement de la réforme de l'enseignement, mais également du développement de la démocratie locale. Les membres des conseils seront élus par les enseignants, les parents et les étudiants du niveau supérieur; ils nommeront et révoqueront les chefs d'établissement, contrôleront les finances des établissements et développeront les programmes d'enseignement sur la base des programmes nationaux.

5. Médias

Cf. commentaires dans le chapitre sur les médias

Paragraphe 52:

Les débats publics sur les réformes constitutionnelles sont déjà engagés. Ils concernent différentes parties de la Constitution. Ce processus va demander une analyse minutieuse de toutes les propositions. A la fin de la première étape des débats publics, lorsque la vision du nouveau système constitutionnel sera définie, nous pourrons réfléchir à l'institution d'une commission constitutionnelle chargée de coordonner la préparation du texte des nouveaux amendements constitutionnels et d'organiser des débats publics ouverts. Le projet sera présenté à la Commission de Venise pour expertise.

Paragraphe 56:

Cf. commentaires sur le paragraphe 50

Paragraphe 58:

La Commission électorale centrale est sortie renforcée des récentes élections partielles. L'ensemble des observateurs nationaux et internationaux ont noté que les élections se tenaient conformément à la loi; la Commission était transparente et coopérative, et de manière générale les élections ont été jugées libres et équitables, voire même "les plus propres" de l'histoire contemporaine de la Géorgie.

Paragraphe 61:

Nous sommes profondément convaincus que la Géorgie doit maintenir le seuil de 7% si elle entend poursuivre la consolidation de la démocratie, créer un environnement favorable au développement d'un pluralisme politique et renforcer une opposition responsable et démocratique. Il est manifeste qu'il encourage la responsabilité, la transparence et la capacité de réaction du Gouvernement, produisant des résultats électoraux sans ambiguïté qui mènent à une majorité parlementaire forte, des partis pragmatiques responsables et une opposition parlementaire vigoureuse. Il optimise la responsabilité démocratique, encourage l'aptitude politique à réagir et facilite la gouvernance.

Ainsi que le montre l'évolution récente, il s'agit là du niveau exact d'un seuil pouvant encourager les représentants des minorités à s'unir et à participer au processus politique en formant des groupes solides. Des partis s'unissent et commencent à agir sous une seule bannière, au lieu de rester dispersés et inefficaces, pour être en mesure de dépasser le seuil de 7%. Ce système écarte la possibilité de voir des partis extrémistes et non démocratiques représentés dans un processus démocratique, et il crée un environnement plus stable pour le développement démocratique.

Le seuil de 7% implique une responsabilité démocratique en réduisant systématiquement le nombre de candidats à une fonction donnée aux membres des principaux partis, ce qui simplifie les choix électoraux et clarifie la responsabilité des décisions prises par le gouvernement. Bien que la concurrence électorale reste ouverte puisque presque tout le monde peut en principe se porter candidat, seuls les candidats en tête de liste obtiennent des sièges au Parlement et ont accès au pouvoir.

Ce système permet d'obtenir des résultats nets et de constituer une majorité et une opposition à parti unique, ce qui limite le degré de fractionnement des partis au Parlement. Ce que perd ce système en équité envers les groupes d'intérêt mineur, il le gagne en capacité de gouverner, conférant au Gouvernement l'autorité de légiférer et la capacité de mettre en œuvre ses politiques, notamment les propositions radicales; de réagir avec fermeté et à temps aux événements éventuels et aux situations d'urgence imprévues; de venir à bout des impasses parlementaires sur les problèmes qui prêtent à controverse et divisent l'opinion; et de prendre des décisions difficiles susceptibles d'entraîner une impopularité de court terme s'ils croient que ces politiques sont dans l'intérêt à long terme du pays.

Avec un seuil en-deçà de 7%, le système électoral aurait tendance à produire des résultats électoraux ambigus, et des coalitions gouvernementales faibles, inefficaces et instables – et il ne serait pas facile aux électeurs de confier une responsabilité claire; à créer des freins et contrepoids institutionnels caractérisés par une impasse politique, une paralysie administrative et une situation législative sans issue; à encourager les processus décisionnels prudents, lents et progressifs et limiter la capacité des politiciens à réagir à temps et de manière cohérente à une crise subite; à encourager la légitimation des partis extrémistes, d'extrême gauche et d'extrême droite; et à affaiblir la capacité de l'électorat de rejeter des partis "faiseurs de rois" qui sont des membres semi-permanents des gouvernements de coalition. Les parlements fractionnés et les gouvernements de coalition rendent difficile la tâche des électeurs d'attribuer un blâme ou des éloges aux actions du Gouvernement et de récompenser ou de sanctionner les partis en conséquence, même si le public est profondément mécontent de ses dirigeants politiques.

La politique géorgienne n'a pas résolu sa principale faiblesse – la tendance au fractionnement. Même avec ce seuil relativement élevé, la composition du Parlement est toujours balkanisée. Dans le premier Parlement après l'indépendance, nous avions 28 groupes siégeant à l'assemblée, dans le deuxième Parlement nous en avions 10, dans le troisième 18 et actuellement 6. Ces chiffres montrent bien que l'abaissement du seuil peut entraîner un fractionnement plus important assorti d'effets négatifs.

Paragraphe 68:

Le Premier ministre d'une région est approuvé par le Conseil Suprême élu par la population locale de la région.

La décision relative au statut de l'Adjarie, à savoir l'abolition complète de l'autonomie, a été prise contre l'opinion publique du pays entier et même de l'Adjarie. Les principaux groupes de l'opposition ont fait campagne sur ce thème. Ainsi que le rapport le signale déjà, il existe à cet égard une différence importante entre l'Adjarie et les régions séparatistes.

Paragraphe 78:

Actuellement les chefs de districts (gamgebelis) sont nommés par le Président.

Paragraphe 80:

La proposition n'a été approuvée qu'en seconde lecture. Aux termes de cette proposition, le conseil de gestion ne sera pas élu à la majorité des deux tiers mais à la majorité simple du conseil.

Paragraphe 81:

La Commission de Venise a remis une évaluation positive du système électoral proposé pour le conseil municipal de Tbilisi:

S'agissant du système électoral, l'élection d'un conseil municipal doit présenter deux avantages majeurs: s'assurer que le conseil municipal dispose d'une réelle autorité et permettre à l'opposition d'être représentée au conseil. La répartition des sièges électoraux en 10 circonscriptions majoritaires (avec deux ou trois représentants élus par circonscription) semble être conforme à ces principes.

PROJET D'OPINION SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE relatif aux "amendements et ajouts à la loi organique – CODE ELECTORAL de Géorgie" sur la base des commentaires de Mme Mirjana LAZAROVA TRAJKOVSKA (membre, "ex-République yougoslave de Macédoine") M. Bernard OWEN (expert, France) (Strasbourg, 17 novembre 2005, Opinion no. 358 / 2005, CDL-EL(2005)047)

S'agissant des autres organismes des collectivités locales, nous avons adopté le système du conseil de gestion. Dans ce cas, le Président de l'instance dirigeante et les membres du conseil sont des dirigeants politiques et des décisionnaires élus pour représenter la communauté et se concentrer sur les problèmes politiques qui touchent aux besoins et aux souhaits des citoyens. Le directeur est nommé par l'instance représentative pour mettre en œuvre la politique et s'assurer que l'ensemble de la communauté en bénéficie.

Le principe du conseil de gestion encourage la communication ouverte entre les citoyens et leur Gouvernement et les microenvironnements peuvent renforcer leurs voix et leur influence. Ce modèle confère à chaque membre de l'instance représentative une voix égale au regard de l'élaboration des politiques et de la surveillance administrative. Cela confère aux microenvironnements et à divers groupes une meilleure chance d'influencer la politique.

Dans un gouvernement constitué en conseil de gestion, l'implication de l'ensemble du corps élu assure une approche plus équilibrée des processus décisionnels de la communauté, de sorte que tous les intérêts peuvent être exprimés et entendus – et non pas seulement ceux qui sont financés. Le pouvoir des intérêts spéciaux est diffus – il leur est plus facile d'avoir recours à l'argent et au pouvoir politique pour influencer un seul représentant élu que d'avoir à s'assurer d'un soutien majoritaire au conseil municipal en faveur de leur programme.

Avec un conseil de gestion, les qualifications et les résultats – non plus l'art de manœuvrer dans un processus électoral politique – sont les critères retenus par le corps élu pour choisir un gestionnaire professionnel. On assiste ainsi à l'encouragement du processus décisionnel fondé sur le mérite contre la politique partisane. Le gestionnaire professionnel utilise aussi son éducation, son expérience et sa formation pour choisir les chefs de département et autres dirigeants à des postes clés afin de surveiller la fourniture efficace des services. Le conseil de gestion maintient ainsi des freins et contrepoids critiques pour s'assurer de la responsabilité des collectivités locales. Fonctionnant pour beaucoup comme l'administrateur d'une organisation commerciale, le gestionnaire professionnel désigné gère les opérations quotidiennes de la communauté. Assisté d'un personnel qualifié, il assure la prestation efficace des services et exécute les politiques adoptées par le corps élu. Il prend le mérite comme critère principal dans ses décisions de recrutement et de gestion de personnel.

Paragraphe 84:

Ces problèmes sont abordés et résolus dans le nouveau projet de loi sur l'autonomie locale et dans la loi amendée sur Tbilisi. La nouvelle loi énumère clairement les pouvoirs exclusifs des autonomies locales; s'agissant des pouvoirs "délégués" ils feront l'objet d'un accord entre les gouvernements centraux et locaux.

Paragraphe 85:

Tout laisse penser que la Commission d'Etat est porteuse d'un réel mandat et d'une réelle autorité – le projet de loi sur l'autonomie locale et d'autres mesures législatives réformistes préparés par la Commission d'Etat ont été adoptés sans problème par le Parlement, et la réforme a finalement été engagée après avoir été longtemps différée. Le processus de consultation a été mené, différentes propositions ont été débattues et enfin la décision est revenue à la majorité parlementaire. S'agissant de la loi sur Tbilisi, elle est due à l'initiative de membres de la Commission d'Etat, et après la présentation au Parlement, la Commission a également discuté et soutenu le projet.

Paragraphe 102:

Au cours de l'année dernière et des six premiers mois de cette année, 11 juges ont été poursuivis pour faits de corruption enregistrés sur vidéo. L'intensification des poursuites pénales et des procédures disciplinaires à l'encontre de juges pour des motifs de corruption montre clairement la volonté du Gouvernement de lutter contre ce phénomène. L'allégation selon laquelle le Gouvernement n'aurait fait pression que sur des juges déloyaux est infondée – il n'y a pas eu d'approche sélective. Au contraire, le Haut Conseil de Justice applique actuellement des mesures disciplinaires à l'encontre de juges bien connus pour leur loyauté envers le Gouvernement. Et qui plus est – la plupart des juges ont subi des mesures disciplinaires et ont été destitués pour avoir violé les droits de défendeurs.

Nino Gvenetadze, Davit Sulakvelidze et Merab Turava sont sous le coup d'une procédure disciplinaire sur l'inculpation de violations concrètes. Ils n'ont formulé ces allégations – totalement infondées et injustifiées – qu'après l'engagement de la procédure disciplinaire conforme à la loi. Le Conseil disciplinaire, composé de membres élus par la Conférences des juges, la moitié appartenant à l'appareil judiciaire, entendra leur cause. Si des mesures disciplinaires sont prises à leur encontre ou s'ils sont destitués, ils pourront faire appel devant la Cour suprême.

La vraie réforme du système tient à l'établissement de nouvelles traditions et à l'arrivée de nouvelles têtes. Le succès rapide de la réforme précédente était dû à l'arrivée des nouvelles têtes dans le système. La demande du public de réformes radicales au sein de l'appareil judiciaire a été entendue dans la présente réforme et l'un des principaux objectifs est d'instaurer la confiance dans le système. Il s'agit d'un processus très pénible et inhabituel pour un état démocratique, mais sans l'élimination des juges discrédités du système judiciaire, il ne sera pas possible de regagner la confiance du public et le pays n'aura jamais un appareil judiciaire indépendant.

Paragraphe 104:

Le nouveau Code de procédure pénale a été ouvertement salué comme l'une des lois les plus libérales de l'ex-URSS. Il est fondé sur le principe du procès devant jury, du débat contradictoire et de l'égalité des armes, de "la doctrine des fruits de l'arbre infecté" (la preuve obtenue légalement qui serait fondée sur la preuve obtenue illégalement par l'accusation ne sera pas recevable au procès), et de la règle du procès rapide qui réduira la détention provisoire à 45 jours, renforcera la surveillance judiciaire du Ministère public et des services d'enquête.

Nous n'avons pas réellement d'informations sur l'avis de certains experts quant au fait que le projet ne serait pas vraiment satisfaisant – la seule critique connue concerne le délai d'adoption du nouveau Code de procédure pénale. Ce retard est dû à notre souhait de rendre la réforme moins drastique et plus souple – ce qui explique que la majorité des dispositions du nouveau code soient incorporées dans le code existant à travers plusieurs séries d'amendements.

Paragraphe 107:

On relève un grand nombre d'interprétations erronées du système du plaider-coupable, dues à une absence de connaissances. Nous devons admettre qu'au stade initial de la réforme, le Gouvernement a omis d'éduquer convenablement le public et la communauté juridique sur la nature de la réforme. De même, il ne faut pas sous-estimer la capacité des officiels fortunés, poursuivis pour corruption, de manipuler les médias au profit de leurs intérêts en discréditant l'appareil judiciaire qui permet de les poursuivre efficacement.

La procédure du plaider-coupable (accord de procédure selon l'appellation officielle du droit géorgien) a été modifiée récemment, interdisant explicitement l'usage du plaider-coupable aux fins de décourager les plaintes pour actes de torture ou autres traitements illicites. La nouvelle disposition contraint les juges à demander à l'audience si l'inculpé a subi des mauvais traitements quel qu'ils soient de la part de la police ou d'autres agents chargés de l'application de la loi, et à informer les inculpés qu'ils peuvent déposer une plainte pour tout mauvais traitement reçu, et que cela n'affectera en rien la conclusion du plaider-coupable. Des amendements renforcent le droit de faire appel contre l'accord de procédure et il existe déjà des précédents d'annulations d'accords de procédure par des cours supérieures au motif de la violation des droits du défendeur.

Paragraphe 109:

Aux termes de cette réforme, la moitié du Haut Conseil de Justice sera composée de juges. Les juges ont le droit de faire appel contre une décision du conseil devant la Cour suprême. Cela s'inscrit en conformité avec les critères de la Charte européenne sur le statut des juges. La moitié des membres du conseil disciplinaire est déjà composée de juges.

Paragraphe 120:

La loi prévoit que les pensions versées aux juges à la retraite ne seront pas supprimées.

Paragraphe 129:

Les autres réalisations majeures incluent notamment la tenue d'élections libres et équitables. La Maison de la liberté a récemment promu la Géorgie dans la catégorie "démocratie électorale". La violence religieuse a pratiquement disparu. Basil Mkalavishvili, un prêtre défroqué, et Petre Ivanidze, autre leader du groupe religieux violent des Vieux-calendaristes et chef d'une autre organisation radicale Jvari Paata Bluashvili ont tous deux été condamnés et purgent actuellement une peine de prison. Les lois empêchant les organisations religieuses de se faire enregistrer comme personnes morales ont été modifiées. Plusieurs groupes minoritaires ont mis à profit l'opportunité de se faire enregistrer et bénéficient de tous les droits d'une personne morale. La nouvelle loi relative à l'éducation établit une séparation entre les écoles publiques et la religion.

Paragraphe 140:

Les nouveaux amendements au Code de procédure pénale obligent les juges à examiner l'éventualité d'actes de torture et de mauvais traitements et à informer les suspects de leurs droits de déposer une plainte s'il y a lieu. Nous avons ratifié le Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

Plusieurs amendements juridiques relatifs au problème de la torture et des mauvais traitements ont été adoptés. Ainsi aux termes des amendements apportés au Code de procédure pénale au mois de mars, les témoignages produits par le défendeur en détention provisoire n'ont de valeur devant la cour que s'ils sont confirmés par le défendeur au procès. En outre il ne peut être donné lecture des témoignages produits au cours de l'enquête avant-procès qu'avec l'accord des témoins. Les exceptions ne sont recevables que dans ces circonstances particulières telles que le décès du témoin, son séjour à l'étranger, ou sa disparition virtuelle.

En janvier, un Département des droits de l'homme et de leur suivi a été créé au Ministère des affaires intérieures. Il a donné aux directeurs des établissements de détention provisoire de toute la Géorgie la consigne de l'informer immédiatement si un détenu est amené dans leur établissement portant des blessures corporelles visibles qui pourraient être imputées à des actes de torture ou des mauvais traitements.

En juin, autre fait positif, l'unité de protection des droits de l'homme du bureau du Procureur général a lancé la publication d'une lettre mensuelle sur les enquêtes et les poursuites, s'agissant d'affaires impliquant l'allégation d'actes de torture ou de mauvais traitements. Les statistiques récentes du bureau du Procureur sur la poursuite et la détention d'agents de police violents constituent une première étape vers le règlement du problème de l'impunité, qu'il convient de saluer.

Au cours de la période de référence, Sozar Subari, médiateur public de la Géorgie (Ombudsman), a réalisé un contrôle d'envergure des établissements de détention provisoire.

Le bureau du médiateur a effectué un contrôle 24h/24 à Tbilisi et dans la région de Shida-Kartli pendant environ neuf semaines à partir de janvier et depuis lors il a contrôlé des établissements pénitentiaires sous la responsabilité du Ministère des affaires intérieures, du Ministère de la justice et du Ministère de la défense huit heures par jour, et deux fois par semaine pendant 24 heures. Le contrôle a eu un effet dissuasif sur la police dans les établissements pénitentiaires concernés. Des améliorations sensibles ont été enregistrées récemment à Tbilisi avec une forte diminution du nombre de rapports relatifs à des mauvais traitements dans les postes de police.

Le Ministre de l'intérieur a publié une nouvelle réglementation qui stipule que dès qu'il y a la preuve plausible qu'un policier ou un autre agent de la force publique a torturé ou maltraité un détenu, cet agent est suspendu du service actif, indépendamment du stade de la poursuite pénale.

Des enregistrements exacts et complets sont conservés sur toutes les personnes ayant eu accès à un détenu, y compris lors de son interrogatoire. Il s'agit de l'inscription dans un journal du nom de tous les visiteurs, de celui du détenu visité, de l'heure d'entrée et de sortie du visiteur. Dans l'intervalle cette procédure a été instituée sous forme de registres dans les maisons d'arrêt et les postes de police. En outre tous les interrogateurs, médicaux et autres personnels ayant accès aux détenus sont identifiés par le port d'un badge.²²

Paragraphe 142:

Aucun représentant n'a fait de déclaration officielle sur la possibilité de blessures volontaires. Le Gouvernement est résolu à enquêter pour savoir s'il y a eu des actes de torture, et, en cas de preuve, les auteurs seront jugés. Néanmoins M. Molashvili refuse de témoigner sur la manière dont les blessures lui ont été infligées. Il refuse également de divulguer toute information sur cette affaire aux ONG ou aux observateurs étrangers. Cette attitude empêche énormément l'enquête de progresser.

Paragraphe 145:

Après l'adoption de la nouvelle loi sur la liberté de parole et d'expression, aucun cas de sanction pécuniaire d'une organisation du secteur des médias n'a été enregistré. Le nombre d'actions en justice est limité et dans tous les cas les organisations du secteur des médias ont fait appel avec succès. En outre les représentants du Gouvernement et les personnalités publiques disposent d'une protection sensiblement plus faible²³.

²² Human Rights Watch félicite votre Gouvernement des récents amendements substantiels apportés au Code de procédure pénal, notamment en rendant les déclarations extrajudiciaires irrecevables comme preuves, sauf confirmation devant le tribunal, et en réduisant la durée de la détention avant procès. D'autres évolutions positives concernent l'augmentation du nombre des agents de police poursuivis pour actes de torture et autres traitements illicites et le système de contrôle des postes de police dans le cadre de l'action du médiateur public. [...] Toutes ces mesures sont positives et semblent commencer à réduire le nombre de plaintes pour actes de torture à Tbilisi. Néanmoins, on ne peut attendre que le problème ancien et complexe de la torture en Géorgie soit rapidement éradiqué; une approche soutenue et de longue haleine sera nécessaire. C'est dans ce contexte que nous soulevons plusieurs questions, dont le détail figure ci-dessous, qui devront être examinées lors de nos réunions dans le cadre de notre mission.

La Géorgie doit soutenir la campagne contre la torture

Lettre de Human Rights Watch au Président Saakashvili

14 juillet 2005

<http://hrw.org/english/docs/2005/07/14/georgi11472.htm>

²³ Article 19: [Guide to the Law of Georgia on Freedom of Speech et Expression](http://www.article19.org/pdfs/analysis/georgia-foe-guide-april-2005.pdf)

<http://www.article19.org/pdfs/analysis/georgia-foe-guide-april-2005.pdf>

Cette loi progressiste et prospective est une avancée significative en termes de promotion du respect de la liberté d'expression en Géorgie. Elle précise la teneur du droit à la liberté d'expression, explique son statut fondamental dans une démocratie et fournit des principes clairs sur les restrictions éventuelles et les sauvegardes qu'il convient de mettre en place pour empêcher tout abus de ces restrictions. La loi détaille également un certain nombre de droits et privilèges implicites dans le droit à la liberté d'expression, tels que le droit des journalistes à la protection de la confidentialité de leurs sources et la protection des "indicateurs" – individus qui communiquent des informations sur des méfaits. Elle est unique dans cette région du monde et, convenablement mise en œuvre et appliquée, elle offrira aux journalistes géorgiens et autres des garanties pleinement en conformité avec les normes internationales.

La loi géorgienne sur la liberté de parole et d'expression a été adoptée en 2004. Elle vise à préciser les dispositions relatives à la liberté d'expression figurant dans la Constitution géorgienne et les traités sur les droits de l'homme auxquels la Géorgie est partie, et à expliquer comment elles opèrent dans la pratique. A cet effet, la loi précise à la fois la teneur du droit à la liberté d'expression, détaillant les droits et privilèges entrant dans la rubrique générale de la "liberté d'expression" et les circonstances précises dans lesquelles la liberté d'expression peut se voir restreinte. En outre la loi permet l'accès à un tribunal aux individus dont le droit à la liberté d'expression a été violé ou risque de l'être; et elle protège les "indicateurs" – personnes qui communiquent des informations sur des méfaits – qu'ils ont rencontrés dans le cadre de leur emploi.

Le chapitre I de la loi définit les différents aspects du droit à la liberté d'expression qu'elle protège, spécifiant que tout individu bénéficie de ce droit, à l'exception des organismes administratifs. La liberté d'expression inclut intrinsèquement la liberté absolue de pensée et d'opinion; la liberté du discours et du débat politique; la liberté de rechercher, recevoir, créer et diffuser des informations; l'indépendance éditoriale et la liberté des journalistes de prendre des décisions éditoriales en leur âme et conscience; la liberté d'enseignement et artistique; la liberté d'utiliser l'alphabet et la langue de son choix; et la liberté d'exposer

Paragraphe 146:

Nos lois prévoient de fortes garanties d'indépendance pour les médias et assure l'accès du public à l'information en temps utile. La transparence de la propriété des médias est garantie par la Loi relative à la radiodiffusion, chapitre VII.

Il est manifeste que les médias géorgiens ont des défis importants à relever, mais ces défis n'ont rien à voir avec une quelconque pression du Gouvernement. Le problème majeur des médias géorgiens est leur inaptitude à trouver un équilibre convenable entre leurs trois fonctions principales – informer, éduquer et divertir le public. On enregistre une tendance sensible, qui a émergé bien avant la Révolution des roses, vers la transformation des médias d'une institution démocratique en une industrie du divertissement – le remplacement d'émissions de journalisme d'investigation ou de débats par des émissions de télé-réalité. C'est la raison pour laquelle beaucoup de gens se plaignent de la moindre capacité de la télévision à aider les citoyens à faire des choix éclairés dans les débats publics de politique relatifs à différentes questions controversées. L'absence de tradition d'indépendance éditoriale ainsi que l'instrumentalisation des médias par des oligarques qui entendent promouvoir leurs intérêts économiques ou politiques constituent d'autres problèmes.

L'action du Gouvernement visant à assurer un journalisme de meilleure qualité est très restreinte. Son pouvoir se limite à la création d'un environnement législatif adapté et à la mise en place d'une radiodiffusion de service public. Des lois libérales sont adoptées, mais il est difficile d'imposer une nouvelle culture et de nouvelles valeurs par voie législative.

ouvertement des méfaits (dénoncer). La censure est interdite. En outre la loi dispose clairement que les autres "droits généralement acceptés" en relation avec la liberté d'expression sont également protégés, même s'ils ne sont pas explicitement mentionnés, dans la mesure où "ils peuvent découler des principes généraux universellement reconnus des droits de l'homme et des libertés."

S'agissant de sa mise en œuvre, la loi prévoit son application directe par une action en justice. Tout individu dont les droits reconnus par la loi ont été violés ou risquent de l'être peut engager une action pour empêcher cette atteinte ou y mettre un terme et recevoir une indemnité à ce titre.

Le chapitre II définit les différents motifs qui peuvent restreindre la liberté d'expression. Il détaille largement les motifs figurant dans la Constitution – qui, ainsi que nous l'avons dit plus haut, est elle-même relativement obscure sur ce point. La loi permet des restrictions limitées au droit à la liberté d'expression mais elles doivent servir à l'un des objectifs définis aux articles 24 4) et 26 3) de la Constitution. En outre toute restriction doit être transparente, rigoureusement définie dans la loi, "indispensable à l'existence d'une société démocratique", non discriminatoire et contraignante à un degré adapté. Les restrictions doivent également être proportionnées pour que leur bénéfice l'emporte sur le préjudice porté à la liberté d'expression. La loi fournit une liste exhaustive des motifs importants qui peuvent requérir des restrictions, tels que la diffamation ou l'obscénité.

Plusieurs dispositions du chapitre II portent sur la charge de la preuve dans des affaires impliquant des restrictions de la liberté d'expression. Ces dispositions établissent effectivement différentes présomptions en faveur de la liberté d'expression que doit surmonter la partie qui tente d'imposer la restriction. Ces présomptions stipulent que dans les affaires d'ingérence dans la liberté d'expression, la preuve doit être irréfutable, le doute sur l'applicabilité de la restriction doit être résolu en regard de la demande, et le doute quant au fait qu'une personne soit privée ou publique ou qu'une question revête un intérêt public doit être résolu dans le sens de l'opinion publique, etc.

Le chapitre III de la loi traite le problème de la confidentialité sous deux angles: la protection des sources journalistiques, établie comme un privilège fort, et la divulgation de renseignements confidentiels tels que des secrets d'Etat ou commerciaux. Il établit que le privilège lié à la confidentialité des journalistes ne peut être annulé que sur décision d'un tribunal et si la nécessité de la divulgation a été établie de façon convaincante. Le chapitre III établit également que l'obligation de divulguer des informations confidentielles – telles que des secrets d'Etat ou des informations commerciales confidentielles – ne peut être imposée que si la non-divulgation de l'information crée une menace directe et considérable pour une valeur protégée par la loi (telle que la prévention du crime ou la sûreté nationale).

Le chapitre IV de la loi présente un certain nombre de règles très spécifiques relatives à la diffamation. Les dispositions établissent une distinction claire entre la diffamation de personnes privées et la diffamation d'une personnalité publique, fixant différentes normes pour chaque cas. Il existe une immunité relative qui protège la publication de fausses informations pour autant que l'éditeur prenne des mesures pour vérifier leur exactitude et que la publication se trouve dans l'intérêt du public. La loi protège la publication de rapports justes et rigoureux sur des événements d'intérêt public. Elle dispose également que les plaintes pour diffamation doivent être déposées dans les cent jours suivant la publication et elle interdit les plaintes pour diffamation manifestement infondées, par exemple celles qui sont déposées uniquement pour harceler un journal et lui faire supporter le coût et le trac associé aux procédures judiciaires.

Le chapitre V comporte deux dispositions finales qui établissent que la loi entre en vigueur à la date de sa promulgation – mai 2004 – et qu'elle se substitue à la précédente intitulée "loi relative à la presse et aux médias de masse".

De même il convient de mentionner que des émissions hebdomadaires de débats politiques sont diffusées sur presque toutes les grandes chaînes de la télévision, au cours desquelles l'opposition critique régulièrement le Gouvernement.

Paragraphe 147:

La manifestation des lutteurs a été violente et l'on a assisté à des actes de vandalisme contre l'immeuble de la Cour suprême et d'agression contre les patrouilles de police.

M. Bokeria en a appelé publiquement aux propriétaires de la chaîne MZE contre la suspension de l'émission de débats objet du controverse, demandant de meilleures protections juridiques des droits des journalistes et le respect de l'indépendance éditoriale. Il a appelé la communauté des journalistes à instaurer une solidarité professionnelle ainsi que des mécanismes non gouvernementaux d'autorégulation et de responsabilité publique. Le Président et d'autres dirigeants du parti au pouvoir, parmi lesquels M. Bokeria, ont rappelé à maintes reprises que le Gouvernement n'entend pas s'ingérer dans les politiques éditoriales et que la liberté de la presse sera protégée.

Paragraphe 153:

La tendance actuelle est tout à fait contraire, notamment dans la presse écrite mais également à la télévision. On a connu une brève période d'autocensure au cours de l'été 2004, lorsque les tensions se sont accrues en Ossétie du Sud et que planait la menace d'une intervention militaire directe de la part de la Russie. Mais cette tendance n'a pas persisté et immédiatement après la crise les médias ont repris leurs critiques contre le Gouvernement, y compris l'examen pointilleux de sa politique à l'égard de l'Ossétie du Sud.

Paragraphe 154:

Ni la loi ni aucune norme éthique pertinente ne s'oppose à l'élection de Mme T. Kintsurashvili au poste de Directrice générale. Deux tours de scrutin de la Commission du PSB n'avaient rien donné. A la suite de cela, Mme Kintsurashvili a démissionné de la Commission et s'est portée candidate à l'instar d'autres concurrents. Il n'existe ni justification ni preuve d'une partialité des membres de la Commission en sa faveur. Non seulement les membres de la Commission, mais l'opposition politique, les journalistes et le grand public n'ont pas mis en doute ses qualifications et ses références. Pendant des années Mme Kintsurashvili avait été rédacteur adjoint d'un journal populaire (Droni) puis membre actif d'une ONG importante œuvrant pour les droits de la personne (Liberty institute), et elle est intervenue avec les experts du Conseil de l'Europe pour préparer la loi sur la radiodiffusion qui définit le fondement juridique permettant de transformer une télévision d'Etat en un Service public de radiodiffusion (PSB)

Le processus d'établissement du PSB a été contesté par des radiodiffuseurs commerciaux. Ils ont lancé une campagne d'envergure contre le PSB qu'ils considéraient comme leur rival et concurrent. Ils ont déployé des efforts permanents pour discréditer l'institution elle-même ainsi que tous les individus associés à cette dernière.

L'attaque absurde et infondée dirigée contre Mme Kintsurashvili constitue un élément de cette campagne négative.

Paragraphe 155:

Le budget du PSB s'élève à 16 millions de Lari, et non pas 60 millions.

Paragraphe 156:

Le budget alloué au PSB ne doit pas être inférieur à 0,15% du PIB et non pas de l'impôt sur le revenu. Le PSB dispose d'un budget garanti qui ne peut faire l'objet de manipulations politiques ou être réduit, même si le Gouvernement lui est défavorable.

Paragraphe 169:

La réforme politique à laquelle nous aspirons est à double sens – seuls, les efforts déployés par le Gouvernement ne suffiront pas sans une opposition responsable fermement engagée en faveur de l'Etat de droit, rejetant clairement toute forme de violence et abandonnant tout projet de revanche non constitutionnelle après sa défaite électorale, et renonçant à parvenir au pouvoir de manière non démocratique.

Tous les groupes politiques d'opposition bénéficient d'une pleine liberté de faire campagne dans toutes les régions; ils ont accès à tous les médias et le Gouvernement est fermement résolu à tenir des élections libres et équitables, ce qu'ont prouvé une nouvelle fois les dernières élections parlementaires partielles.

*

* *

Commission chargée du rapport: commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Renvoi en commission: Résolution 1115 (1997), Avis 209 (1999), Résolution 1415 (2005).

Projet de résolution adopté à l'unanimité par la Commission le 15 décembre 2005.

Membres de la commission: M. György **Frunda** (Président), Mme Hanne **Severinsen** (1^{ère} Vice-Présidente), Mme Naira Shakhmatkhtinskaya (2^{ème} Vice-Présidente), M. Mikko **Elo** (3^{ème} Vice-Président), M. Pedro Agramunt, M. Bakhtiyar Aliyev, M. René André, M. Giuseppe Arzilli, M. Jaume Bartumeu Cassany, Mme Mertixell Batet, Mme Gülsün Bilgehan, M. Rudolf Bindig, Mme Mimount Bousakla, M. Luc Van den Brande, M. Patrick Breen, Mme Beáta Brestensktá, M. Milos Budin, M. Mevlüt Cavusoğlu, M. Jonas Čekuolis, M. Doros Christodoulides, Mme Lise Christoffersen, M. Boriss Cilevičs, M. Georges Colombier, M. Joseph Debono Grech, M. Juris Dobelis, Mme Josette Durrieu, M. Mátyás Eörsi, M. Jean-Charles Gardetto, M. József Gedei, M. Marcel Glesener, M. Charles Goerens, M. Stef Goris, M. Andreas Gross, M. Alfred Gusenbauer, M. Michael Hagberg, M. Michael Hancock, M. Andres Herkel, M. Jerzy Jaskiernia, M. Erik Jurgens, M. Evgeni Kirilov, M. Shavarsh Kocharyan, M. Konstantin Kosachev, Mme Darja Lavtižar-Bebler, Mme Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, M. Eduard Lintner, M. Tony Lloyd, M. Mikhail Margelov, M. Bernard Marquet, M. Dick Marty, M. Frano Matušić, M. Miloš Melčák, M. Neven Mimica, M. Azim Mollazade, M. João Bosco Mota Amaral, M. Zsolt Németh, M. Ibrahim Özal, M. Theodoros Pangalos, M. Leo Platvoet, Mme Maria Postoico, M. Christos Pourgourides, M. Anatoliy Rakhansky, M. Dario Rivolta, M. Armen Rustamyan, Mme Katrin Saks, M. Kimmo Sasi, M. Adrian Severin, M. Vitaliy Shybko, M. Leonid Slutsky, M. Jerzy Smorawiński, M. Michael Spindelegger, M. Qazim Tepshi, Mme Elene Tevdoradze, M. Tigran Torosyan, M. Egidijus Vareikis, M. Miltiadis Varvitsiotis, M. José Vera Jardim, Mme Birutė Vėšaitė, M. Oldřich Vojiř, M. David Wilshire, Mme Renate Wohlwend, M. Marco Zaccchera, M. Emanuelis Zingeris.

Formatted: French (France)

Formatted: French (France)

Formatted: Font: Not Bold, French (France)

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués **en gras**.

Secrétariat de la commission: Mme Ravaut, Mme Theophilova-Permaul, Mme Odrats.