

*Veillez noter que ce document est un extrait du 3e rapport annuel
du Commissaire aux Droits de l'Homme (CommDH(2003)7)*

RAPPORT SUR LES SUITES DONNEES AUX RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME APRES SA VISITE EN GEORGIE DU 1^{ER} AU 10 JUIN 2000¹

Le Commissaire aux Droits de l'Homme a effectué une visite en Géorgie en juin 2000. C'était sa première visite dans un Etat Membre du Conseil de l'Europe et le Commissaire souhaite adresser encore une fois ses remerciements aux autorités géorgiennes pour leur collaboration, à cette occasion et lors de la visite de suivi, effectuée par les membres de son bureau du 11 au 14 mars 2003. Le présent rapport est basé sur les documents écrits sur l'évolution de la situation depuis le premier rapport, remis par les autorités géorgiennes, et les conclusions de la deuxième visite qui comprenait deux jours sur le terrain, auprès de personnes déplacées à l'intérieur de la Géorgie, à la suite du conflit en Abkhazie.

Le premier rapport² du Commissaire portait sur quatre problèmes principaux :

- 1. Le système pénitentiaire**
- 2. La police**
- 3. La justice et**
- 4. La situation des personnes déplacées en Géorgie**

Le présent rapport rend compte des évolutions dans ce domaine et des réponses des autorités géorgiennes aux recommandations émises par le Commissaire. Aborder de nouveaux problèmes ne constitue certes pas l'objectif premier d'un rapport de suivi, cependant l'apparition de manifestations violentes d'intolérance religieuse en Géorgie semble mériter l'attention et est évoquée à la fin du rapport.

Le système pénitentiaire

A l'occasion de sa visite de juillet 2000, le Commissaire a visité trois établissements pénitentiaires (l'hôpital et le centre de détention préventive de la prison n°5 de Tbilissi ainsi que la « colonie » pénitentiaire d'Ortchala) et a été frappé par l'état d'extrême délabrement des prisons et le fort surpeuplement de beaucoup de centres de détention.

¹ Ce rapport de suivi n'a été rendu public qu'en 2003, dans le rapport annuel du Commissaire aux droits de l'Homme

² CommDH(2000)3 du 13 juillet 2000

En ce qui concerne le dernier point, on peut constater une certaine amélioration : en effet, la population carcérale, y compris celle des centres de détention préventive, est passée de 9.100 en 2000 à 6.700 en mars 2003. La surpopulation reste cependant un problème dans les centres de détention préventive. A l'occasion d'une nouvelle visite au centre de détention préventive n°5 de Tbilissi, les membres du bureau du Commissaire ont constaté, qu'en mars 2003, il hébergeait 1.666 détenus pour une capacité maximum de l'ordre de 1.000 places. L'appel du Commissaire à restreindre l'application de la détention préventive, semble donc avoir été largement ignoré ; la pratique de la libération sous caution reste très peu développée. Si les procureurs et les juges se montraient plus ouverts à cette pratique, pour les délits mineurs, cela réduirait considérablement la surcharge des établissements de détention préventive, actuellement pleins à craquer. La durée de ces détentions (les membres du bureau du Commissaire citent plusieurs cas de détenus emprisonnés au centre n°5 de Tbilissi depuis plus d'un an) reste un problème aussi sérieux qu'auparavant.

Lors de sa première visite, le Commissaire a également été frappé par l'effectif élevé du personnel pénitentiaire. En effet, il était de 4.000 personnes, au total, en 2000, soit 1 pour 2,5 détenus, ce qui représente de toute façon un ratio extrêmement élevé et, si l'on prend en considération les contraintes budgétaires du Ministère de la Justice, une charge financière particulièrement lourde pour la Géorgie. Ici aussi, des progrès ont été accomplis, l'effectif du personnel pénitentiaire est passé à 3.200 en 2003 (même si le ratio personnel pénitentiaire/prisonniers a plutôt augmenté, au moins la charge financière a été beaucoup réduite). D'un autre côté, le Ministère se plaint des difficultés à recruter suffisamment de gardiens (en particuliers des gardiens de rondes) en raison du faible niveau des salaires offerts (entre 35 et 50 euros par mois en moyenne). La suggestion de faire appel à des conscrits est certes compréhensible, à court terme, mais elle ne favoriserait pas, sur le long terme, le professionnalisme du service pénitentiaire civil que le Ministère s'est engagé à promouvoir.

Les considérations financières sont, en effet, d'après le Ministère de la Justice, la cause principale de beaucoup des difficultés rencontrées dans l'amélioration des prisons. Son budget total pour l'année 2000 était de l'ordre de 4.500.000 dollars. 4.200.000 euros lui ont été alloués pour 2003, alors que le Ministère estime ses besoins à 15 millions d'euros. Etant donnée l'augmentation des prix dans les deux dernières années, il faut bien conclure que la situation financière du Ministère s'est dégradée.

De telles contraintes financières ont obligé le Ministère à tirer sur les « fonds spéciaux » à sa disposition pour la reconstruction du centre de détention pour mineurs d'Avchala, que les membres du bureau du Commissaire ont visité, et l'établissement voisin de détention pour femmes, qui ne nécessite plus que quelques mois de travaux. En ce qui concerne le centre de détention pour mineurs, il convient de reconnaître les efforts considérables du Ministère de la Justice pour offrir des conditions de détention décentes. Le nombre total de détenus mineurs est actuellement de 21 en Géorgie (plus 50 en détention préventive) et ils sont tous détenus à Avchala, compte tenu de la situation du système pénitentiaire et de l'économie géorgienne en général, on ne peut qualifier que d'excellentes, leurs conditions de détention et les possibilités qui leurs sont offertes en matière de formation. Il faut espérer que la reconstruction du centre pénitentiaire pour femmes permettra d'obtenir les mêmes résultats, le Ministère de la Justice est certain que ce sera le cas.

Par contre, on ne peut pas dire que des progrès semblables aient été réalisés à Tbilissi n°5. Les prisonniers sont toujours détenus dans des cellules profondément délabrées. Les conditions d'hygiène restent lamentables et le budget pour l'alimentation et les soins médicaux ne permet que le strict minimum nécessaire pour assurer la survie des détenus ; et encore : 280 prisonniers sont actuellement atteints de tuberculose et, si la majorité est détenue séparément dans l'hôpital de la prison, 20 malades sont toujours détenus, séparément, à Tbilissi n°5. Le Ministère de l'intérieur a remercié le CICR de son aide dans ce domaine, car ses ressources ne lui permettent pas de régler seul ce problème.

Lors de sa première visite, le Commissaire avait accordé une attention particulière aux difficultés d'accès aux établissements pénitentiaires pour les représentants de la société civile et de l'église, que ce soit dans un but de suivi ou pour des projets d'assistance matérielle ou de formation. Depuis sa première visite, le recours plus fréquent à la Commission de contrôle public, prévue par la loi sur l'emprisonnement dans tous les établissements pénitentiaires, a permis d'améliorer considérablement la situation. L'ouverture dont a fait preuve le Ministère de la Justice a été attestée par les ONG rencontrées qui travaillent dans ce secteur. En fait, le Ministère de la Justice a même franchi un pas supplémentaire dans cette direction et établi un Conseil de contrôle public indépendant, au niveau central, au Ministère, composé de 17 représentants de la société civile, pour lesquels il constitue un forum de transmission directe de leurs préoccupations au Ministre de la Justice. D'après les ONG, ce mécanisme ne bénéficierait plus, au sein du Ministère de la Justice, du même soutien qu'au moment de sa mise en place, en raison de pressions du Ministère de l'intérieur. Il convient de saluer cette initiative du Ministère de la Justice, qui démontre son souci des préoccupations de la société civile, et d'en encourager la poursuite.

D'ailleurs, de manière plus générale, le Ministère de la Justice a montré qu'il était extrêmement conscient du besoin urgent de réforme du système pénitentiaire hérité du Ministère de l'intérieur. Dans ce but, il a dévoilé en 2002 un « projet de réforme du système pénitentiaire ». Les trois axes principaux de ce projet sont 1) le passage de l'hébergement en « colonies », de type dortoirs, à un système plus classique, en cellules, 2) la décentralisation de la gestion des prisons et 3) l'amélioration de la formation et des compétences du personnel pénitentiaire. Les deuxième et troisième axes de ce programme pourraient être mis en œuvre à moindre coût et il faut absolument encourager les autorités géorgiennes à le faire rapidement. En ce qui concerne la formation du personnel pénitentiaire, le Ministère de la Justice a exprimé son immense gratitude pour l'assistance dont il a déjà bénéficié de la part de la communauté internationale et, en particulier, du Conseil de l'Europe, et a espéré que cette assistance continuera.

Le souci de remédier aux mauvaises conditions matérielles constitue la première priorité de ces réformes. Le projet propose en fait de construire des prisons neuves. Cependant, force est de conclure, qu'en raison du coût d'un projet aussi ambitieux, il n'y a, à l'heure actuelle, aucune chance qu'il puisse être réalisé. En effet, le Ministère de la Justice a déjà énormément de difficultés à trouver le million d'euros qui lui manque pour terminer une prison déjà en cours de construction lors de la première visite du Commissaire il y a trois ans (cette somme manquait déjà à l'époque). Le Ministre de la Justice a, encore une fois, demandé le soutien du Commissaire pour l'obtention des aides financières internationales qui permettraient d'achever la construction de cette prison (à Rustava). Ce projet mérite certainement d'être soutenu,

mais il faut absolument que le Ministère puisse présenter une analyse claire des coûts, et, très probablement, un engagement financier, pour prouver son intention de terminer la construction, dans un délai raisonnable et en se soumettant à un contrôle financier. Ces conditions paraissent nécessaires pour pouvoir bénéficier d'une aide internationale, et il convient d'inciter le Ministère à fournir de telles garanties si sa volonté de terminer la construction de ce centre est réelle. Sous réserve du respect de cette condition, le Commissaire appelle les Etats Membres du Conseil de l'Europe à soutenir la Géorgie dans son effort de construction de nouvelles prisons conformes aux normes du Conseil de l'Europe.

En outre, on pourrait ajouter que des projets plus modestes, comme la reconstruction des centres de détention pour mineurs et pour femmes, réalisée avec succès, montrent qu'il est possible d'obtenir des résultats plus importants et plus rapides quand les objectifs fixés sont plus réalistes. Le fait de ne pas réussir, jusqu'à présent, à obtenir des fonds pour achever la construction de nouvelles prisons ne devrait donc pas être considéré comme une excuse pour ne pas réaliser les améliorations nécessaires dans les prisons existantes.

Pour terminer, un cas particulièrement triste, il n'y a aucun progrès en ce qui concerne M. Tengiz Asanidze, officiellement gracié par le Président géorgien le 1^{er} octobre 1999, mais encore en captivité dans la province, de fait autonome, d'Adjaria. Depuis que l'attention du Commissaire a été attirée sur cette affaire, lors de sa première visite, la Cour européenne des Droits de l'Homme a fixé un délai jusqu'au 5 février 2003, pour trouver un règlement amiable, avant que l'affaire ne soit examinée par la Grande Chambre. Il ne s'agit pas ici d'aborder les difficultés politiques qui font obstacle à la libération de M. Asanidze, mais il est clair qu'aucun effort ne doit être épargné, tant de la part des autorités géorgiennes qu'au plan international, pour assurer la libération d'une personne graciée par le président géorgien, déclarée innocente par la Cour suprême de Géorgie, et dont le cas est actuellement en instance à la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

Une autre affaire particulièrement préoccupante, est la condamnation à mort, pour trahison, de M. Djologoua, en Abkhazie, au début de cette année. Il ne s'agit pas ici d'aborder les motifs de cette condamnation, mais la réintroduction de la peine de mort en Abkhazie constituerait un signal préoccupant quant à la politique du régime Abkhaze en matière de protection des Droits de l'Homme.

La Police

Dans son rapport de juillet 2000, le Commissaire exprimait sa grande préoccupation au sujet des mauvais traitements, fréquents, infligés par la police aux personnes gardées à vue, et appelait à prendre des mesures plus strictes pour réprimer de tels actes et combattre l'atmosphère d'impunité qui les entoure.

Depuis la publication du rapport, l'évolution la plus importante en matière d'administration répressive a été la création, par décret présidentiel, en décembre 2001, d'une commission sur la « réforme des services de répression et de sécurité », dirigée par le président de la Cour suprême, M. Lado Chanturia, elle a depuis rendu public un « projet de réforme des services de sécurité et de répression géorgiens ».

Le « projet de réforme » propose une refonte complète du système répressif géorgien. Les principales réformes font l'objet de trois projets de loi concernant la police, un projet de loi concernant le ministère public et un projet de Code de procédure pénale. Il semble que les quatre premières lois aient déjà été rédigées et tiennent compte des recommandations du Conseil de l'Europe, par contre, une grande incertitude entoure la rédaction du Code de procédure pénale. Il est censé être présenté officiellement à la fin mars de cette année, mais comme cela fait déjà plusieurs fois qu'un délai est fixé sans être respecté, il y a peu d'espoir qu'il en soit autrement cette fois-ci, ou qu'un projet de Code de procédure pénale soit adopté avant la fin de l'année. Toutes les autres réformes envisagées dépendent de la réforme du code de procédure pénale, si bien qu'inévitablement, les réformes de la police et du ministère public ont pris du retard elles aussi, or, on ne peut assez insister sur la nécessité de réaliser des progrès dans ce domaine si l'on veut que les aspects positifs du « projet de réforme » soient un jour mis en pratique.

Certaines évolutions récentes sont venues compliquer encore un peu plus la question du Code de procédure pénale. Le 21 novembre 2002, le Ministère de l'intérieur a présenté un certain nombre d'amendements au Code de procédure pénale actuel. L'un de ces amendements propose d'allonger la durée de la garde à vue, avant qu'il soit nécessaire d'amener le détenu devant un juge, de 72 à 240 heures. Le Ministère de l'intérieur a aussi manifesté le désir que l'administration des centres de détention préventive soit enlevée au Ministère de la Justice et qu'elle lui revienne, une proposition à laquelle le Ministère de la justice et le Ministère public sont catégoriquement opposés. Parallèlement, une décision de la Cour constitutionnelle du 29 janvier 2003 a déclaré certaines dispositions de l'actuel code de procédure pénale contraires à la constitution. Cette décision vise, notamment, la possibilité de priver les suspects de tout contact avec l'extérieur pendant les 12 premières heures de la détention préventive, ainsi que la limitation, à une heure par jour, du droit des prévenus de s'entretenir avec leur avocat. La Cour constitutionnelle a donné jusqu'au 1^{er} mars 2003 pour procéder aux modifications nécessaires du Code de procédure pénale, cependant, une fois encore, il paraît très improbable que ce délai soit respecté.

Il est nécessaire de trouver une solution à ces problèmes pour faire cesser les mauvais traitements infligés par la police. Il s'est avéré que la plupart des cas de sévices se produisent quand un suspect est détenu par la police pendant plus de 72 heures. Le Ministère de la Justice fait procéder à un examen médical de tous les détenus transférés dans ses centres de détention préventive après une garde à vue, ses statistiques peuvent donner une idée de l'étendue du problème. Entre 2.000 et 2.500 personnes sont transférées tous les ans en centre de détention préventive après une garde à vue, et seulement pour l'année dernière, le Ministère a constaté plus de 500 cas de mauvais traitements qu'il a signalés au Médiateur (Ombudsman) et au Ministère public. Il semble que la grande majorité de ces cas (80% d'après les ONG) concerne des suspects maintenus en garde à vue pendant plus de 72 heures. Cependant, il semblerait aussi que le nombre de cas de mauvais traitements et de gardes à vue d'une durée excessive ait diminué ces dernières années. Le bureau régional du Médiateur à Kutaisi a par exemple affirmé que les cas de durée excessive de la garde à vue, au nombre de 57 entre janvier 2000 et avril 2001, était passé à 8 pour le reste de l'année 2001, après l'intervention du Médiateur, et seulement 3 en 2002. Parallèlement, le nombre de cas supposés de mauvais traitements est passé de 38 en 2001 à 8 en 2002. Si les chiffres cités sont représentatifs de la situation

générale, il convient, certes, de se féliciter de cette évolution, de même, la transparence des examens médicaux réalisés par le Ministère de la Justice mérite d'être saluée, cependant, le nombre de cas constatés officiellement est extrêmement préoccupant (et les 8 cas de détenus soumis à des électrochocs en 2002 ne sont pas les moindres).

C'est pourquoi, les propositions du Ministère de l'intérieur sur l'extension de la durée de la garde à vue et le transfert sous son autorité des centres de détention préventive sont inacceptables. A l'occasion d'une rencontre avec le Vice-Ministre de l'intérieur, celui-ci a invoqué les énormes difficultés de la police à enquêter dans des conditions satisfaisantes pendant le court délai qui lui est imparti, étant donnée la faiblesse des moyens matériels à sa disposition. En ce qui concerne les dépassements de l'actuelle durée légale de la garde à vue, il a, lui aussi, affirmé que le nombre d'incidents de ce type avait considérablement diminué ces dernières années, et que, quand cela se produisait, la cause en était le manque de moyens à la disposition du Ministère (en particulier en ce qui concerne le coût du transport vers les centres de détention préventive) et la surpopulation des centres de détention préventive, qui, inévitablement conduisait parfois à des retards. Il est difficile de rejeter ces arguments, surtout au vu de la surpopulation chronique, déjà mentionnée plus haut, constatée à Tbilissi n°5, et des difficultés de que rencontre aussi le Ministère de la Justice pour transporter ses propres détenus au tribunal.

Cependant, aucune des raisons invoquées ne peut excuser les mauvais traitements et l'accroissement de pouvoirs demandés par le Ministère de l'intérieur ne peut, dans le contexte actuel, que contribuer à augmenter les risques d'abus. La solution réside dans la réalisation des réformes nécessaires, actuellement en suspens, et dans l'augmentation des moyens matériels mis à la disposition des autorités chargées des enquêtes. En outre, augmenter, par une extension de la durée de la garde à vue, la facilité avec laquelle des aveux peuvent être obtenus, irait à l'encontre des intentions sincères du Ministère de l'intérieur d'encourager une culture de respect des Droits de l'Homme au sein de son personnel et de la police ainsi que des objectifs premiers des réformes qu'il propose.

L'objectif central des réformes est en effet de séparer les fonctions d'investigation et de prévention de la police et, selon l'expression du Vice-Ministre de l'intérieur, de faire du Ministère, perçu à l'heure actuelle comme un vaste poste de police, une véritable administration. Il convient en effet de saluer ces réformes et leur mise en œuvre rapide doit constituer une priorité. Il convient également de saluer le souci du Ministère de sensibiliser son personnel aux problèmes de Droits de l'Homme. Par exemple, il a promulgué par décret un Code d'éthique de la police au lieu d'attendre qu'il soit inclus dans les réformes bloquées par le parlement. Parallèlement, le Ministère de l'intérieur a accordé une grande importance à la formation des policiers et enquêteurs et le Vice-Ministre a exprimé le désir de coopérer avec des experts internationaux dans ce domaine. En effet, le ministère était profondément conscient de ce que les réformes envisagées échoueraient si les mêmes personnes étaient amenées à exercer de nouvelles fonctions en respectant de nouvelles normes sans changer les mentalités. Ce souci de former le personnel et l'appel à l'assistance internationale méritent d'être appuyés.

Cependant, la formation ne saurait à elle seule suffire à faire cesser les abus commis par des policiers. Il est indispensable également d'introduire plus de transparence dans les méthodes de travail et d'investigation pour changer la mentalité et les pratiques de la police. On peut constater une évolution en ce qui concerne le premier de ces deux points. Par exemple, le Ministère a cherché à améliorer ses relations avec les ONG et avec le Médiateur géorgien. La mise en place de projets pilotes, sous forme de conseils de contrôle public, du type de ceux mis en place par le ministère de la Justice pour ses établissements pénitentiaires, qui permettent le contrôle par la société civile des postes de police des districts de Koutaïssi et de Gori, a été saluée par les ONG et il convient d'encourager leur extension à d'autres régions. De fait, les ONG rencontrées ont reconnu la plus grande sensibilité du Ministère de l'intérieur à leurs préoccupations, bien que certaines d'entre elles pensent que les changements sont plus dans le discours que dans la pratique. Quoiqu'il en soit, cette évolution est positive et le Ministère est encouragé à développer cette collaboration.

La situation est moins claire en ce qui concerne les sanctions et les poursuites pénales contre les policiers qui ont commis des violations des Droits de l'Homme. La position de l'Inspection générale, l'instance disciplinaire au sein du ministère, a été renforcée et ses effectifs ont été augmentés, notamment ceux du personnel juridique. Les statistiques de l'Inspection générale donnent les résultats suivants pour 2002 : sur la base de 1.200 inspections réalisées dans les postes de police, 287 affaires ont été transmises au bureau du Procureur (dont 57 ont donné lieu à des poursuites), 92 policiers ont été relevés de leurs fonctions (dont 12 de haut rang), 72 ont été rétrogradés (33 de haut rang) et 382 ont fait l'objet de mesures disciplinaires. La nature des abus commis n'a pas fait l'objet d'indications précises. Si l'on compare ces chiffres à ceux fournis à l'occasion du premier rapport du Commissaire, il est difficile de déceler une amélioration notable : à l'époque, les chiffres avancés pour la période allant de 1996 à 2000 étaient de 5.200 mesures disciplinaires et presque 2.000 renvois (soit, en moyenne, respectivement 1.000 et 400 par an, environ, et donc plus qu'en 2002). Par contre, des statistiques du Procureur général adjoint montrent une augmentation du nombre de procédures pénales entamées contre des policiers pour violation des Droits de l'Homme : 171 procédures pénales engagées (contre 203 policiers) en 2002 pour 468 pendant la période allant de 1996 à 2000. Le Procureur adjoint a affirmé catégoriquement, que toutes les requêtes pour mauvais traitement ou autres violations des Droits de l'Homme sans exception, reçues soit par le Ministère de la Justice, les ONG, les médias ou le Médiateur étaient traitées par ses services. D'après lui, la difficulté réside dans le fait, qu'auparavant, les policiers qui avaient commis des abus pouvaient s'arranger avec le parquet, maintenant que cette possibilité n'existe plus, les policiers cherchent à « s'arranger » directement avec les victimes, de plus en plus réticentes à témoigner. En tous cas, la Médiatrice a elle-même reconnu, que l'action du bureau du Procureur contre les abus commis par la police s'était intensifiée.

L'étendue du problème, révélée par les rapports du Ministère de la Justice, et comme le reconnaît même le Ministère de l'intérieur, est telle que des progrès considérables doivent être réalisés dans ce domaine. Une grande partie de la difficulté réside dans le fait qu'un simple policier touche seulement 80 lari (ou 40 euros) par mois. Comme le minimum de subsistance est estimé à 300 lari (pour une famille de 4 personnes), et comme on considère que la plupart des policiers ont un train de vie supérieur à ce

minimum, il n'est pas difficile d'imaginer d'où provient le complément. Il convient cependant d'insister sur le fait que les difficultés économiques ne sauraient en rien justifier les mauvais traitements et que des efforts supplémentaires sont nécessaires si l'on veut régler ce problème de manière satisfaisante.

Pour conclure, il est difficile de constater une réelle amélioration du comportement de la police malgré un certain nombre de signes encourageants. Alors que le Ministère de l'intérieur a montré qu'il était conscient du problème et manifeste sa volonté de le résoudre dans la transparence, les amendements au code de procédure pénale qu'il propose risquent de contrecarrer les changements auxquels il aspire officiellement. Dans un pays régi par l'état de droit, les droits individuels ne peuvent être sacrifiés à l'efficacité des forces de police. Il est indispensable de mettre en œuvre rapidement et complètement le « projet de réforme », tout comme il est nécessaire de fournir les moyens financiers nécessaires pour que ces réformes puissent être appliquées de manière efficace.

L'administration de la Justice

Dans son rapport précédent, le Commissaire avait exprimé deux préoccupations particulières concernant l'administration de la Justice. Il s'agissait de l'exécution des décisions de justice et de l'inexistence d'une association du barreau indépendante.

1. L'exécution des décisions de justice

Une modification, en décembre 2002 de la loi du 7 mai 2002, qui renforce les pouvoirs du département compétent du Ministère de la Justice, semble avoir remédié pour partie au premier problème. Il semble, en tout état de cause, que le taux d'exécution des décisions en matière civile, se soit amélioré de 80% par rapport au niveau d'il y a trois ans, et, ce qui est assez surprenant, ne soit plus considéré comme un problème sérieux par les avocats, les ONG et fonctionnaires de la Justice rencontrés.

2. La mise en place d'un barreau indépendant

La mise en place d'une association du barreau et la définition du rôle des avocats de la défense, en particulier en matière pénale, s'avèrent plus compliquées. Alors que, de l'avis général, le niveau de la représentation légale, est dans le meilleur des cas, inégale, les tentatives de réglementer l'activité des avocats se sont heurtées à une forte résistance de la part de la profession. De fait, une loi sur la profession d'avocat a été adoptée par le parlement en juin 2001, mais son application s'est ensuite avérée impossible, à tel point que des amendements récents, qui ont déjà passé la deuxième lecture au parlement, menacent de vider la loi de sa substance. Le problème semble provenir de ce que la profession d'avocat n'est pratiquement pas réglementée, ou en tous cas, n'est soumise à aucune intervention de l'état. Jusqu'à présent, le Collège des avocats, fonctionne comme un syndicat, sans semble t'il, que l'affiliation constitue une condition nécessaire pour exercer la profession ou défendre des clients en Justice. En fait, à l'époque du rapport du Commissaire et aujourd'hui encore, il n'existe aucune condition formelle à l'exercice de la profession d'avocat. C'est pourquoi, la loi sur la profession d'avocat avait pour but de mettre un peu d'ordre et d'augmenter

le niveau de compétence des avocats, notamment en introduisant des examens obligatoires. L'idée centrale de la loi est de mettre en place une association du barreau qui serait créée dès que cent personnes auraient passé un tel examen, organisé, au départ, par le haut Conseil de la Justice, et ensuite par le barreau. La première tentative d'organisation de cet examen a eu lieu en 2002, mais il s'est avéré impossible d'obtenir la collaboration des avocats en exercice. La deuxième tentative est prévue pour juin 2003, mais, comme il a déjà été mentionné plus haut, les résistances restent fortes.

Il semble que les résistances proviennent surtout de conceptions antagonistes du rôle des avocats, entre, d'une part, ceux, représentés surtout par le Collège des avocats, qui considèrent que l'état ne doit pas intervenir dans l'exercice de la profession et, d'autre part, le Ministère de la Justice, soucieux de remédier au faible niveau de qualification de nombreux avocats géorgiens. Alors que, manifestement, certains avocats redoutent de ne pas réussir le passage d'une telle procédure d'admission, d'autres craignent que la procédure elle-même n'offre pas toutes les garanties d'impartialité et d'indépendance nécessaires.

Etant donnée la nécessité d'améliorer le niveau de qualification de la profession d'avocat en Géorgie, il paraît indispensable que le Ministère de la Justice adopte une position plus ferme quant à l'application de la loi sur le barreau et que le Haut conseil de la Justice fasse tous les efforts nécessaires pour assurer la transparence et l'objectivité de l'examen d'admission.

La situation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur et en dehors de la Géorgie

Le premier rapport du Commissaire s'intéressait au sort de différentes catégories de personnes déplacées se trouvant en Géorgie ou souhaitant y revenir. Cela concerne les Tchétchènes réfugiés dans la vallée du Pankisi, les Turcs, déportés de Géorgie en 1944 vers d'autres régions de l'Union soviétique, et qui souhaitent revenir, et les personnes déplacées à l'intérieur de la Géorgie à la suite de l'indépendance de fait de l'Ossétie du Nord et de l'Abkhazie. La mission de suivi s'est surtout intéressée à la situation des 250.000 réfugiés d'Abkhazie, officiellement enregistrés, qui constituent le gros des personnes déplacées en Géorgie.

1. Les réfugiés tchétchènes

Depuis le premier rapport du Commissaire, la situation des réfugiés tchétchènes en Géorgie a connu des évolutions nombreuses et parfois préoccupantes. En février 2003, ils sont au nombre de 4.174, la grande majorité réside toujours dans la vallée du Pankisi et 181 d'entre eux sont actuellement enregistrés à Tbilissi.

Au moment de la première visite du Commissaire, la vallée échappait presque totalement au contrôle des autorités géorgiennes, ce qui favorisait le développement d'activités criminelles sur une grande échelle, les autorités russes, quant à elles, se plaignaient qu'elle serve de refuge aux combattants tchétchènes. Ce n'était pas l'impression du Commissaire après sa visite dans la vallée. Néanmoins, sous la pression croissante des autorités russes (dont notamment une lettre du Président Poutine au Conseil de sécurité de l'ONU, au Secrétaire général de l'ONU et à l'OSCE, le 11 septembre 2002, dans laquelle il menaçait de bombarder cette zone),

les autorités géorgiennes ont entrepris un certain nombre d'actions pour tenter de reprendre un semblant de contrôle sur la vallée. Depuis septembre 2002, les troupes du ministère de l'intérieur géorgien ont réalisé quelques opérations de contrôle dans la vallée. Des opérations semblables ont été menées à Tbilissi, notamment le 7 décembre 2002, quand 100 tchéchènes ont été arrêtés et interrogés. 5 Tchéchènes auraient été tués à l'occasion d'un autre incident, le même jour. L'extradition de 5 Tchéchènes vers la Russie le 4 octobre 2002, et de 8 autres après que la Russie ait donné des garanties en matière de procédure à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, a augmenté le sentiment d'insécurité parmi les réfugiés tchéchènes en Géorgie.

Tant que la situation en République tchéchène ne permet pas aux réfugiés d'y retourner de leur plein gré, il appartient aux autorités géorgiennes de leur fournir la protection prévue par la Convention de Genève. Si la restauration de l'ordre doit rester une priorité pour les autorités géorgiennes et une préoccupation des autorités russes, les autorités géorgiennes doivent faire preuve de mesure dans leur action et respecter l'état de droit.

Le Commissaire n'est pas en mesure de juger de la présence de combattants tchéchènes dans la vallée du Pankisi, et son bureau ne s'y est pas rendu lors de sa dernière visite, la possibilité d'infiltrations sporadiques n'est pas exclue. Par contre, il faut absolument que la population civile réfugiée en Géorgie reçoive l'assistance et la protection dont elle a besoin. L'action du HCRNU et d'autres bailleurs de fonds internationaux est essentielle à cet égard, et il est important que leur action ne soit pas gênée ou sapée par les mesures de sécurité des autorités géorgiennes.

2. Le retour des Turcs de Meskhétie en Géorgie

L'élaboration du cadre juridique permettant le retour des Turcs de Meskhétie en Géorgie, l'un des engagements pris par ce pays lors de son admission au conseil de l'Europe, a fait très peu de progrès depuis la visite du Commissaire en 2000. Un projet de loi préliminaire sur le rapatriement (officiellement « Loi sur le rapatriement des personnes déportées de Géorgie dans les années 40 sous le régime soviétique ») a certes été soumis pour avis au Conseil de l'Europe en 2001, cependant, le projet n'a pu être accepté par ce dernier qui a demandé un certain nombre de modifications, qui à leur tour, n'ont pas été prises en compte correctement dans le deuxième projet, présenté en 2002. Une troisième tentative est actuellement en cours.

Il est évident que le retour en Géorgie des Turcs de Meskhétie pose un certain nombre de problèmes politiques et pratiques, cependant, des progrès dans ce domaine sont indispensables. A ce propos, le Vice-Ministre des affaires étrangères a évoqué les discriminations dont font l'objet les quelques 15.000 Turcs de Meskhétie qui vivent actuellement en Russie, dans la région de Krasnodar. Il convient cependant d'insister sur le fait, qu'indépendamment du traitement de ces personnes en Russie et de l'offre des Etats-Unis, dont les termes restent à définir, d'accueillir sur son territoire certaines ou la totalité de ces personnes, c'est en premier lieu au gouvernement géorgien qu'il revient d'assurer, au moins sur le plan légal, une possibilité de retour, à ceux qui le souhaitent.

3. Le conflit de l'Ossétie

De toutes les personnes déplacées à la suite des conflits internes ou avec des pays voisins, les 60.000 personnes déplacées à la suite du conflit entre la Géorgie et l'Ossétie du Sud sont celles qui ont reçu le moins d'attention de la part de la communauté internationale. Pourtant, la situation sur le plan humanitaire demeure précaire, en particulier en Ossétie du Sud, alors que l'aide internationale est en constante diminution.

Après quelques difficultés au début de 2002, les négociations ont repris et une réunion de la Commission de contrôle mixte (compose de la Géorgie, de la Russie, de l'Ossétie du Nord et de l'Ossétie du Sud, ainsi que de l'OSCE) s'est tenue à Borjomi, en mai 2002, pour élaborer une version définitive du Programme pour le retour, l'intégration et la réintégration des personnes déplacées et des réfugiés. Cependant, il paraît peu probable que des progrès puissent être réalisés dans un avenir proche.

D'une manière générale, la liberté de circulation est assurée à toutes les frontières concernées. Les principaux obstacles au retour, semblent être d'ordre plus économique que politique. L'extrême pauvreté et la criminalité qui règnent en Ossétie du Sud empêchent le retour de 10.000 Ossètes du Sud réfugiés en Ossétie du Nord et de 10.000 Géorgiens d'Ossétie du Sud réfugiés en Géorgie. Se sont également des facteurs économiques qui semblent empêcher le retour d'environ 30.000 Ossètes qui ont quitté la Géorgie pour l'Ossétie du Nord où les opportunités sont plus nombreuses. En effet, les retours couronnés de succès sur le long terme, ne sont, semble-t-il, réalisables qu'avec le soutien du HCRNU, qui jusqu'en décembre 2002 avait aidé le retour de 1.320 familles (4.442 personnes), dans toutes les directions, entre l'Ossétie du Nord, l'Ossétie du Sud et la Géorgie même.

4. Le conflit abkhaze

Une solution politique du conflit entre l'Abkhazie et la Géorgie ne paraît guère plus accessible maintenant qu'au moment de la première visite du Commissaire. Alors que les autorités géorgiennes se disent prêtes à continuer les négociations et à progresser vers un règlement politique du conflit et le retour des réfugiés, elles regrettent l'absence d'une telle volonté de la part des autorités abkhazes et déplorent l'influence russe qui empêche d'avancer vers la restauration de l'intégrité territoriale de la Géorgie demandée par le Conseil de sécurité des Nations unies.

Pendant sa visite en Géorgie et avec la collaboration de M. Boden, alors Représentant spécial pour la Géorgie du Secrétaire général des Nations unies, le Commissaire avait évoqué la possibilité d'organiser une rencontre entre les autorités géorgiennes et abkhazes pour discuter des aspects constitutionnels d'une possible solution du conflit. Une première rencontre a effectivement eu lieu à Pitsunda en Abkhazie en février 2001, organisée par l'ambassadeur, M. Boden, et avec la participation de la Commission de Venise. La deuxième rencontre, qui devait avoir lieu à Tbilissi en juin 2001, a malheureusement été annulée en raison des violents incidents qui ont eu lieu en Abkhazie, et depuis, il s'est avéré impossible de relancer cette initiative. Si toutes les parties exprimaient le souhait de renouer le dialogue dans ce cadre, le Commissaire serait heureux d'y contribuer autant qu'il le peut.

Depuis, les efforts du Représentant spécial des Nations unies en Géorgie (actuellement Mme Tagliavini) pour promouvoir une solution pacifique du conflit ont porté sur l'acceptation par les deux parties de "principes de base pour une répartition des compétences entre Tbilissi et Sukhumi". Ces tentatives se sont, jusqu'à présent, heurtées à une forte résistance des autorités abkhazes. De fait, le dernier rapport du secrétaire général des Nations Unies se montrait très pessimiste quant aux chances d'une solution pacifique du conflit.

Alors que la situation n'évolue pas sur ce plan, les autorités géorgiennes et la grande majorité des personnes déplacées elles-mêmes continuent à insister sur la possibilité d'exercer leur droit au retour, mais là aussi, très peu de progrès ont été réalisés depuis la première visite du Commissaire. Déjà, à l'époque, on estimait que de 40.000 à 50.000 personnes déplacées étaient retournées dans la région de Gali de façon plus ou moins définitive. Ces estimations n'ont pas varié depuis, pas plus que les conditions de précarité, tant du point de vue économique que de sécurité, dans les quelles ces personnes vivent. Le nombre total de personnes déplacées d'Abkhazie actuellement enregistrées en Géorgie est de 249.173 au 31 décembre 2002, 90.000 d'entre elles sont censés résider à Tbilissi et 130.000 dans les régions voisines de l'Abkhazie. On estime que le nombre réel de personnes déplacées vivant en Géorgie est nettement inférieur dans la mesure où on pense que beaucoup d'entre elles ont émigré et ont vendu ou conservé leur carte de personnes déplacées. Les conditions de vie des personnes déplacées continuent souvent à être désastreuses. Au bout de dix ans, 117.000 d'entre eux sont encore logés dans des centres d'hébergement collectifs et ceux qui ont un hébergement privé ne sont, souvent, pas mieux lotis.

Le fait d'être enregistré comme personne déplacée donne droit à un certain nombre d'avantages. Le plus important est une allocation de 14 lari (7 euros) par mois. Il semble que les retards dans le paiement de cette allocation, constatés par le Commissaire il y a deux ans, aient cessé. Cependant, son montant n'a pas été relevé depuis 7 ans, bien que le coût de la vie ait augmenté durant cette période et que cette somme soit nettement insuffisante pour couvrir les besoins les plus élémentaires des plus défavorisés. L'approvisionnement en eau et en électricité des personnes déplacées, logées en centres d'hébergement collectif, est tout aussi irrégulier que celui du reste de la population. Si elles bénéficient des mêmes conditions d'accès aux soins et à l'éducation, la dixième et la onzième année de la scolarité, normalement payantes, sont gratuites pour les personnes déplacées. Celles-ci se plaignent de la mauvaise qualité des soins médicaux dont elles bénéficient et de ce qu'elles doivent payer des sommes exorbitantes pour les médicaments. En l'occurrence, il s'agit d'une discrimination liée à leur pauvreté relative et non du refus de droits dont bénéficient d'autres parties de la population. Officiellement, les personnes appartenant aux catégories les plus défavorisées ont même droit à des avantages supplémentaires en matière de soins médicaux.

L'aide internationale aux personnes déplacées a considérablement diminué ces dernières années et l'état a cessé de distribuer des aides en nature et de la nourriture, comme c'était le cas il y a encore deux ans. Dans un tel contexte, les conditions de vie de ceux qui ne peuvent trouver un emploi n'ont pu qu'empirer depuis lors. En ce qui concerne l'emploi, il convient de noter que la situation est difficile pour pratiquement tout le monde en Géorgie. Cependant, les personnes déplacées continuent à déplorer

un ostracisme général à leur égard qui gêne leur accès à des emplois stables. Le HCR a mis en œuvre de nombreux projets informels en matière d'éducation et de micro-finance, dont la portée a été assez grande et dont les résultats ont été très positifs, si les impressions du bureau du Commissaire permettent de se faire une idée représentative de la situation d'ensemble (15.000 personnes auraient bénéficié de ces projets dans la seule région d'Imereti).

Les autorités géorgiennes craignent qu'une amélioration des conditions de vie et une meilleure intégration des personnes déplacées ne diminuent la pression, tant au plan international qu'au plan interne, pour trouver une solution politique au conflit abkhaze et il est difficile de ne pas penser que ces craintes ne soient encouragées à l'intérieur même de la communauté. Les personnes déplacées rencontrées insistent toutes sur le fait que l'exercice de leur droit au retour constituait la seule possibilité d'amélioration leurs conditions de vie actuelles. L'impression générale était qu'un abandon de leur statut actuel, et des maigres avantages auxquels il donne droit, impliquerait un abandon de leur droit au retour en Abkhazie et à la restitution de leurs biens.

Cependant, depuis la première visite du Commissaire, les autorités géorgiennes ont supprimé un certain nombre de dispositions discriminatoires qui faisaient obstacle à l'intégration des personnes déplacées, notamment en matière de droit électoral. Alors qu'auparavant les personnes déplacées n'avaient pas le droit de voter dans les élections locales et les élections législatives au scrutin majoritaire (à un tour), elles le peuvent désormais en vertu du nouveau Code électoral unifié de 2001. Mais, en pratique, leur capacité à exercer ce droit est entravée par le manque d'information (beaucoup des personnes rencontrées ne sont pas au courant de leurs droits) et la façon aléatoire dont sont dressées les listes supplémentaires sur lesquelles les personnes déplacées sont enregistrées. Il est important que la situation soit clarifiée avant les élections parlementaires de novembre.

En ce qui concerne le droit des personnes déplacées de se présenter aux élections, la situation est un peu plus compliquée. Ni les personnes déplacées, ni les responsables rencontrés, ne semblent être courant de ce qu'il en est exactement, les premiers se plaignent souvent de l'impossibilité de se présenter et les seconds cherchent à justifier ces limitations. En réalité, les personnes déplacées ont le droit de se présenter à toutes les élections. Cependant, pour ce faire, elles doivent renoncer à leur statut et se réenregistrer comme résident de la région où elles se trouvent. Dans ces conditions, elles pourraient se présenter, comme n'importe quel citoyen géorgien. Cependant nombre d'entre elles ne souhaitent pas faire cette démarche, de peur de perdre leur droit au retour, bien que l'on puisse dire, qu'en réalité toute personne déplacée intéressée et à même de se présenter dans le contexte actuel, n'aurait sans doute pas beaucoup de craintes à ce sujet. La confusion en la matière est malgré tout symptomatique de l'attitude générale vis-à-vis de l'intégration des personnes déplacées.

L'extension du mandat des 10 parlementaires abkhazes, élus au parlement de Tbilissi avant le conflit, est venue encore plus compliquer les choses. Pour le moment, il est prévu que ces membres du parlement continuent à siéger après les prochaines élections. La présence de ces députés était invoquée auparavant pour ne pas autoriser les personnes déplacées à voter, sous prétexte qu'elles étaient déjà représentées. Ce ne n'est maintenant plus le cas. Cependant, bien que la nécessité politique de la prolongation du mandat de ces parlementaires ainsi que du soutien au gouvernement

abkhaze en exil soit évidente, la situation est quand même un peu délicate. On peut se demander qui représentent ces parlementaires qui ne sont plus élus. Au moins, leur présence au parlement n'est plus assurée aux dépens de la représentation directe des personnes déplacées dans les circonscriptions où elles résident, en effet, les modifications des lois électorales permettent aux personnes déplacées d'être représentées en tant que résident d'une région donnée. Comme elles continuent à être représentées par les parlementaires "abkhazes" on pourrait considérer qu'il y a double représentation, mais en même temps, cela permet, dans une certaine mesure, une représentation spécifique des personnes déplacées d'Abkhazie. Il a été proposé de tenir des élections dans la communauté des personnes déplacées pour renouveler les députés abkhazes, ce qui leur assurerait une plus grande représentativité. Cela aboutirait encore plus clairement à une double représentation. Quelle que soit la solution adoptée, il faut maintenir le droit de vote des personnes dans les circonscriptions où elles résident, comme pour tous les autres citoyens.

Si le libre exercice du droit au retour doit rester la première priorité de tous ceux qui sont concernés par la situation des personnes déplacées d'Abkhazie, il faut expliquer à ces personnes qu'une plus grande intégration n'implique pas nécessairement le renoncement à leurs droits légitimes. Il est évident que les autorités géorgiennes ont de grandes difficultés à améliorer les conditions de vie des populations déplacées. Cependant, elles devraient montrer plus de compréhension pour les besoins et les droits de ces personnes et les traiter comme des citoyens géorgiens à par entière. Les changements dans les lois électorales ont permis d'introduire un début de distinction entre les avantages liés au statut de personne déplacée et les droits au retour et à l'intégration, il faut continuer dans cette voie, pas seulement en donnant le droit de se présenter à des élections, mais surtout en changeant l'attitude des autorités et des personnes déplacées elles-mêmes.

* * *

En conclusion, on peut constater des améliorations dans certains domaines depuis la première visite du Commissaire. Cependant, la situation économique actuelle, l'instabilité politique et divers conflits internes, continuent à empêcher un certain nombre de changements indispensables au plan législatif, et ce qui est encore plus important, dans la pratique. Malgré les projets de réformes ambitieux dans beaucoup de domaines, jusqu'à présent les améliorations restent marginales. La poursuite de ces réformes, dont beaucoup concernent uniquement les aspects organisationnels et n'entraînent aucun coût supplémentaire, est essentiellement une question de volonté politique. Le Conseil de l'Europe, qui met à disposition des experts en matière de législation et propose des programmes de formations variés et approfondis, soutient activement la consolidation et la mise en œuvre de ces réformes. Cependant, l'importance que les autorités géorgiennes disent accorder à cette coopération doit encore aboutir à des résultats tangibles dans beaucoup de domaines.

Les recommandations formulées ci-dessous, correspondent aux principaux problèmes qui n'ont pas encore été réglés ou qui sont apparus depuis la première visite du Commissaire :

Le système pénitentiaire

1. Réduire la surcharge des centres de détention préventive en faisant un usage plus large de la libération sous caution pour les délits mineurs ;
2. Faire en sorte que les centres de détention préventive restent sous la responsabilité du Ministère de la Justice ;

La Police

3. Mettre en œuvre rapidement les réformes de la police proposées dans le « Projet de réforme des services de sécurité et de répression géorgiens » ;
4. Adopter un nouveau Code de procédure pénale conforme aux normes du Conseil de l'Europe et à la décision récente de la Cour constitutionnelle géorgienne ;
5. Etendre, avec l'assistance du Conseil de l'Europe, les programmes de formation en matière de Droits de l'Homme au sein de la police ;
6. Etendre à d'autres districts les projets de suivi des postes de police de Kutaissi et de Gori, par des ONG, sous forme de conseils de contrôle public ;

L'administration de la Justice

7. Mettre en œuvre la loi sur le Barreau, adoptée en juin 2001, en organisant des procédures d'admission transparentes et objectives ;

Les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de la Géorgie

8. Faire en sorte que tous les réfugiés tchéchènes bénéficient de la protection prévue par la Convention de Genève et la constitution géorgienne ;
9. Assurer le libre accès à la vallée du Pankisi des organisations humanitaires qui assistent les réfugiés tchéchènes ;
10. Etablir un cadre juridique permettant le retour en Géorgie des turcs de Meskhétie, en adoptant un projet de loi conforme aux recommandations des experts du Conseil de l'Europe ;
11. Assurer l'établissement dans la transparence de listes électorales complètes pour les personnes déplacées ;

12. Encourager et aider l'intégration des personnes déplacées, sur un pied d'égalité avec les autres citoyens géorgiens.

Enfin, le Commissaire estime que les conditions de vie dans beaucoup de prisons géorgiennes demeurent particulièrement mauvaises et peuvent parfois constituer des traitements inhumains et dégradants contrairement aux exigences des instruments du Conseil de l'Europe.

Par conséquent, le Commissaire recommande aux autorités géorgiennes d'élaborer, dans les prochains mois et avec l'assistance des organes du Conseil de l'Europe compétents en la matière, un projet réaliste de réforme des infrastructures pénitentiaires ; ce projet devrait inclure une estimation du coût, capable de susciter un soutien international pour la construction de nouveaux centres de détention.