



Assemblée parlementaire de l'OTAN

COMMISSION SUR
LA DIMENSION CIVILE DE LA SECURITE

L'INTEGRATION DE LA GEORGIE DANS
LA COMMUNAUTE EURO-ATLANTIQUE :
PROBLEMES
INTERIEURS ET EXTERIEURS

PROJET DE RAPPORT*

Joëlle GARRIAUD-MAYLAM (France)
Rapporteure

Sous-commission sur la gouvernance démocratique

* Aussi longtemps que ce document n'a pas été approuvé par la Commission sur la dimension civile de la sécurité, il ne représente que les vues de la rapporteure.

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION	1
II.	L'ERE DE LA REVOLUTION DES ROSES (2004–2012) – AVANCEES ET PROBLEMES EN SOUFFRANCE	2
	A. BREF RAPPEL HISTORIQUE.....	2
	B. BILAN DE LA REVOLUTION DES ROSES	3
	C. PROBLEMES HERITES DU GOUVERNEMENT PRECEDENT.....	5
III.	LE PAYSAGE POLITIQUE GEORGIEN APRES LES ELECTIONS DE 2012 ET 2013	8
	A. LES REFORMES SUCCESSIVES DE LA CONSTITUTION ET LES ELECTIONS DE 2012 ET 2013.....	8
	B. L'EVOLUTION DE LA SITUATION APRES LES ELECTIONS ET LES POLITIQUES DU NOUVEAU GOUVERNEMENT	10
IV.	LES PRIORITES DU NOUVEAU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE POLITIQUE ETRANGERE ET L'INTEGRATION EURO-ATLANTIQUE DE LA GEORGIE	16
	A. RELATIONS AVEC LA FEDERATION DE RUSSIE	16
	B. INTEGRATION DANS L'UNION EUROPEENNE	18
	C. ADHESION A L'OTAN	19
V.	CONCLUSIONS.....	20
	BIBLIOGRAPHIE	22



Carte de la Géorgie (source : CIA – *The World Factbook*)

I. INTRODUCTION

1. La Géorgie occupe une place particulière parmi les pays qui aspirent à rejoindre l'OTAN. Depuis le dernier élargissement de l'Alliance, aucun autre pays n'a fait preuve d'autant de détermination dans les efforts qu'il déploie pour entrer dans le club euro-atlantique. Avec une population d'un peu plus de quatre millions d'habitants et un produit intérieur brut (PIB) par habitant cinq fois moindre que la moyenne de l'Union européenne, la Géorgie se hisse très nettement au sommet de la liste des pays partenaires fournisseurs de troupes à la mission de l'OTAN en Afghanistan et, tous pays confondus, figure à la cinquième place des pays contributeurs¹. Plus de 1 500 soldats géorgiens servent dans quelques-unes des zones les plus dangereuses de l'Afghanistan. La Géorgie consent par ailleurs d'énormes efforts pour répondre aux critères politiques d'une adhésion à l'OTAN : elle a mis en chantier une réforme intérieure singulièrement ambitieuse et travaille à la consolidation de ses institutions démocratiques. Les résultats qu'elle obtient sont d'autant plus surprenants que le contexte géopolitique est difficile et que la question de son intégrité territoriale demeure en suspens.

2. Les efforts de la Géorgie ne sont pas passés inaperçus aux yeux de la communauté euro-atlantique, qui les apprécie à leur juste valeur. A Bucarest, en 2008, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'OTAN ont déclaré sans aucune ambiguïté que la Géorgie deviendrait membre de l'Alliance ; il ne s'agit donc pas de savoir « si » cette adhésion se fera, mais « comment et quand ». Durant le conflit d'août 2008, l'Alliance a déploré les agissements de la Fédération de Russie et a suspendu ses relations avec celle-ci, confirmant dans le même temps sa politique de la porte ouverte et réaffirmant son soutien à l'intégrité territoriale de la Géorgie à l'intérieur des frontières internationalement reconnues. Pour sa part, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN a adopté plusieurs documents dans lesquels elle soutenait la Géorgie et invitait instamment les Alliés à envisager d'accorder à ce pays le bénéfice d'un Plan d'action pour l'adhésion (MAP).

3. Avec les élections législatives d'octobre 2012 et le scrutin présidentiel d'octobre 2013, une nouvelle page s'est tournée dans l'histoire de la Géorgie. De manière tout à fait inattendue, une coalition de partis d'opposition – Rêve géorgien – conduite par un homme d'affaires milliardaire reconverti dans la politique, Bidzina Ivanichvili, a battu le Mouvement national uni (MNU) du chef de l'Etat, Mikheil Saakachvili. Au terme d'une année de « cohabitation » difficile entre le président Saakachvili et le nouveau Premier ministre, M. Ivanichvili, le candidat du MNU à l'élection présidentielle, David Bakradze, a été battu par Guiorgui Margvelachvili, qui se présentait pour

¹ Ces informations se basent sur les statistiques officielles relatives aux troupes fournies par la Géorgie et à sa contribution à la mission de la FIAS en Afghanistan (janvier 2014).

Rêve géorgien. Les deux scrutins ont été jugés « totalement conformes aux normes internationales et aux meilleures pratiques démocratiques » (Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH). Le gouvernement en place a reconnu sa défaite et la passation du pouvoir à l'opposition s'est opéré de manière pacifique, ce qui a valu à la Géorgie les félicitations de la communauté internationale et a donné du lustre à son image démocratique. Le transfert du pouvoir par la voie électorale au sortir d'une élection et, *a fortiori*, cette « cohabitation » politique posent un jalon dans l'histoire du pays, certes, mais aussi de la région tout entière. S'adressant à une délégation de membres de l'Assemblée en visite à Tbilissi au mois d'avril 2013, le Premier ministre a souligné que son gouvernement voulait « donner corps aux aspirations à la démocratisation du peuple [géorgien], bâtir une véritable démocratie et aider à la mise en place d'une société civile dynamique ».

4. La fin du règne de M. Saakachvili au terme de neuf années au pouvoir et les modifications apportées à la Constitution en vue de réduire fortement le pouvoir présidentiel en faveur du Premier ministre ont marqué l'ouverture d'une ère nouvelle dans le processus de consolidation démocratique de la Géorgie. Cela étant, la polarisation politique persistante et l'esprit de revanche qui animerait, dit-on, les deux principaux partis politiques continuent d'éclipser les résultats engrangés récemment par la Géorgie. Il reste que les deux partis et, avec eux, une écrasante majorité de la population géorgienne qu'ils représentent, s'entendent sur l'objectif stratégique d'un avenir placé sous le signe de l'intégration européenne et euro-atlantique.

5. On s'interroge aujourd'hui sur les retombées que pourraient avoir pour Tbilissi, du point de vue de son adhésion à l'OTAN et à l'UE et de ses relations avec la Russie, les événements survenus ces derniers mois en Ukraine, pays qui figurait aux côtés de la Géorgie dans la déclaration de Bucarest de 2008. Compte tenu de l'hostilité manifeste que nourrit la Russie envers l'OTAN, hostilité qui semble aujourd'hui se doubler d'une opposition à une extension future de l'UE en direction d'une région que Moscou considère comme sa chasse gardée, les observateurs se demandent si la Géorgie ne risque pas, à l'approche du Sommet de l'OTAN de 2014 et de la signature possible de l'Accord d'association avec l'Union européenne, de voir déferler une nouvelle vague de pressions. Il est dès lors indispensable que l'OTAN et l'UE revisitent toutes deux leurs stratégies respectives vis-à-vis de la Géorgie, afin d'être en mesure de l'aider plus efficacement à réaliser ses ambitions européennes et euro-atlantiques.

6. Le présent rapport examine l'évolution récente de la situation en Géorgie, le bilan de la Révolution des roses et les problèmes intérieurs et extérieurs en souffrance. Il se fonde sur les conclusions des précédents rapports, visites et séminaires de l'Assemblée, y compris le Séminaire Rose-Roth tenu à Tbilissi du 29 avril au 1^{er} mai 2013 et la visite effectuée par une délégation de l'Assemblée du 24 au 26 mars 2014. En guise de conclusion la rapporteure invite les représentants des deux grands camps politiques de la Géorgie à réaffirmer leur attachement à la démocratie, à la modération et au dialogue pour l'avenir du pays au sein de la famille euro-atlantique des nations et à attester ainsi la maturité politique que possèdent désormais les principaux partis géorgiens.

II. L'ERE DE LA REVOLUTION DES ROSES (2004–2012) – AVANCEES ET PROBLEMES EN SOUFFRANCE

A. BREF RAPPEL HISTORIQUE

7. A la fin de l'année 2003, des observateurs internationaux ont signalé que diverses fraudes avaient été commises lors des élections législatives. Cela a donné lieu à une série de manifestations, connue sous le nom de « Révolution des roses », qui a obligé le chef de l'Etat, Eduard Chevardnadze, à démissionner. La Cour suprême a annulé les résultats et Mikheil Saakachvili, figure emblématique de l'opposition, a été élu à la présidence de la

République en janvier 2004, avec 96 % des voix. Le MNU et de petites formations alliées ont obtenu deux tiers des sièges aux élections législatives qui ont suivi.

8. Le nouveau président a hérité d'un pays en proie à de graves problèmes, un pays qui présentait bien des traits caractéristiques des Etats en déliquescence. Il fallait soigner les blessures infligées par les violents événements survenus avant même le rétablissement de l'indépendance : en avril 1989, l'extraordinaire violence avec laquelle les forces soviétiques avaient réprimé une manifestation pacifique en faveur de la démocratie à Tbilissi avait suscité, à l'extérieur comme à l'intérieur du pays, une vive réprobation qui allait inciter la Géorgie à devenir l'une des Républiques soviétiques les plus rebelles : elle sera, avec la Lituanie, la seule République à proclamer son indépendance bien avant le coup d'Etat d'août 1991 à Moscou.

9. Presque immédiatement après le rétablissement de l'indépendance, la Géorgie a sombré dans une guerre civile qui s'est soldée par l'éviction de son premier président, Zviad Gamsakhourdia, un nationaliste farouchement anticommuniste, à qui a succédé M. Chevardnadze, ancien ministre des Affaires étrangères de Mikhaïl Gorbatchev et l'un des champions de la réconciliation entre l'URSS et l'Occident. Dans le tumulte du début des années 90, les autorités de Tbilissi ont perdu le contrôle des régions autonomes d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud. Des conflits armés ont sensiblement modifié la composition ethnique de l'Abkhazie en faveur de l'ethnie titulaire. Des centaines de milliers d'habitants – plus de la moitié de la population locale –, Géorgiens de souche pour la plupart, ont été obligés de fuir et sont devenus des personnes déplacées dans leur propre pays². Par ailleurs, le contrôle qu'exerçait Tbilissi sur la troisième région autonome, l'Adjarie³, et sur Aslan Abachidze, son dirigeant autocratique, était purement symbolique.

10. Le régime de M. Chevardnadze a rétabli une certaine stabilité, mais il a été entaché par la stagnation, le manque d'efficacité et une corruption endémique. Juste avant la Révolution des roses, la Géorgie était, selon *Transparency International*, le plus corrompu des pays issus de l'Union soviétique. La criminalité organisée y prospérait et l'économie parallèle constituait entre 60 et 85 % de son activité économique (Engvall). Le recrutement dans l'administration publique et dans les forces de l'ordre s'était transformé en un commerce lucratif reposant sur un système élaboré de pots-de-vin. En même temps, la plus grande partie de la population vivait dans une pauvreté et un état de frustration extrêmes. L'Etat était incapable d'assurer les services publics élémentaires comme l'approvisionnement ininterrompu en électricité ou en eau potable.

11. D'après les leaders de la Révolution des roses, la seule solution, dans ce contexte, consistait à recourir à des méthodes draconiennes pour amener le pays à changer de cap. Reste que certaines de ces méthodes ont suscité des froncements de sourcils dans les démocraties établies de plus longue date.

B. BILAN DE LA REVOLUTION DES ROSES

12. Depuis la Révolution des roses, la Géorgie a fait de remarquables progrès dans l'élargissement des libertés économiques et politiques ainsi dans la lutte contre la corruption mineure et la petite délinquance. La Banque mondiale lui a d'ailleurs octroyé à deux reprises – en 2006 et 2008 – le titre de « premier réformateur de l'année ». Dans un rapport déterminant établi à la demande de Catherine Ashton et de Stefan Füle, respectivement haute représentante de l'Union européenne et commissaire européen à l'Elargissement, Thomas Hammarberg, conseiller spécial de l'UE, a pris acte des acquis engrangés par le gouvernement Saakachvili dans des

² En 1989, les Abkhazes de souche ne représentaient que 18 % de la population de l'Abkhazie. Ce chiffre est passé à 51 % en 2011.

³ L'Adjarie se trouve à la frontière avec la Turquie. La majeure partie de sa population parle le géorgien mais, historiquement parlant, la confession musulmane a exercé une forte influence sur la région.

domaines comme la consolidation de l'économie libérale de marché, la lutte contre la criminalité organisée, l'éradication de la corruption et une plus grande indépendance du système judiciaire. Il a également salué, dans ce même rapport, l'adoption d'un Concept national pour la tolérance et l'intégration civile, et d'un plan d'action visant à encourager la tolérance de la société vis-à-vis des minorités.

13. La lutte contre la corruption figurait au nombre des principales priorités du gouvernement. La corruption a été combattue partout en même temps. La divulgation des sanctions infligées en cas de versement de pots-de-vin et une répression sans merci de la criminalité organisée ont clairement fait passer le message selon lequel la corruption ne serait plus tolérée.

14. Les résultats ne se sont pas fait attendre. La politique de la « tolérance zéro » a entraîné une diminution spectaculaire du nombre de petits délits et d'affaires liées à la criminalité organisée. Le recours aux négociations de peines et à la confiscation des biens s'est généralisé. Selon la Banque mondiale, le nombre de vols à main armée est passé de 2 160 en 2006 à 398 en 2010. Il en est résulté une montée en flèche de la population carcérale, qui est passée de 8 000 à 23 000 détenus entre 2004 et juillet 2012 (Centre international d'études pénitentiaires). On estime par ailleurs que le nombre de meurtres a chuté de 68 % depuis l'introduction de réformes dans le secteur du maintien de l'ordre. Tbilissi est devenue l'une des capitales les plus sûres d'Europe ; 95 % des personnes interrogées répondent en effet qu'elles s'y sentent en sécurité en permanence (Engvall).

15. Le gouvernement précédent était particulièrement fier de sa réforme du secteur du maintien de l'ordre. Le personnel de certains services, tels que la police de la circulation ou le service de la sûreté de l'Etat, était tellement corrompu ou incompetent que lesdits services ont été entièrement démantelés et remplacés par d'autres, dotés d'effectifs beaucoup plus restreints et plus professionnels. Selon les estimations, les services chargés de faire respecter la loi sont passés de 63 000 à 27 000 hommes, tandis que leur salaire moyen a presque été multiplié par quinze depuis 2003 (Engvall). La confiance de la population dans ces services, qui avoisinait zéro avant la Révolution des roses, est montée en flèche jusqu'à atteindre le chiffre impressionnant de 87 % en 2012. Selon *Transparency International*, qui se réfère à une liste de 86 pays, seule la police finlandaise est moins corrompue que la police géorgienne.

16. Dans l'ensemble, il ressort de plusieurs études internationales que la Géorgie est devenue le moins corrompu des Etats post-soviétiques (exception faite des pays baltes). D'après une étude internationale menée en 2012, un pourcent seulement des Géorgiens s'étaient vus priés de verser des dessous-de-table au cours de l'année précédente, ce qui place la Géorgie dans la même catégorie que les Etats-Unis ou l'Europe occidentale.

17. Grâce à la législation économique propice aux affaires mise en place par l'administration Saakachvili, le pays est passé de la 112^e à la 16^e place dans les rapports *Doing Business* de la Banque mondiale entre 2005 et 2012. Il a également reçu le titre de « premier réformateur économique mondial ». Le code fiscal, en particulier, a été grandement simplifié. L'imposition forfaitaire, mesure favorable aux entreprises, a entraîné une contraction spectaculaire de l'économie parallèle. Pendant que les impôts diminuaient, les recettes de l'Etat augmentaient progressivement jusqu'à être multipliées par huit en 2006 (De Waal). Le nombre de licences et de permis d'exploitation d'entreprises est tombé de 909 à 159 (Engvall). Un ambitieux programme de privatisation a été lancé. Grâce à ces mesures, l'économie a pu croître de manière remarquable : en 2010, 2011 et 2012, le PIB a affiché une progression annuelle de 6-département d'Etat 7 %.

18. En outre, les services publics ont été améliorés et les coupures de courant qui avaient persisté pendant des années après la chute de l'URSS ont cessé. La dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie s'est fortement réduite. D'impressionnants travaux d'amélioration des routes et des bâtiments publics ont été entrepris, ce qui a généré de la croissance.

19. La taille de l'appareil administratif a été considérablement réduite au niveau de l'Etat comme des municipalités. Le processus d'obtention des licences, certificats et documents divers auprès des structures étatiques et municipales est tellement simple, rapide et transparent que la Géorgie pourrait servir d'exemple à quelques vieilles démocraties européennes. La documentation électronique et les services en ligne sont largement mis en avant.

20. Au plan de la réintégration, l'action résolue de M. Saakachvili en 2004 a permis aux autorités de reprendre le contrôle de l'Adjarie, qui a cependant pu conserver son statut de région autonome. D'ambitieux projets de développement économique ont été lancés dans cette région, la transformant en une vitrine de l'économie nationale.

C. PROBLEMES HERITES DU GOUVERNEMENT PRECEDENT

21. Malgré ces résultats, le gouvernement issu de la Révolution des roses a néanmoins échoué dans plusieurs de ses entreprises.

22. Comme indiqué, il a affiché, dans le domaine de la démocratisation, un bilan nuancé. *Freedom House*, dans son analyse des libertés publiques et des droits politiques réalisée en 2012, classait la Géorgie dans la catégorie des « pays partiellement libres », comme à l'époque de M. Chevarnadze. Certaines institutions, en particulier l'appareil judiciaire et quelques-uns des organes chargés de l'ordre public ne présentaient pas la transparence nécessaire à l'avènement de l'Etat de droit. En l'absence de réformes d'envergure, la confiance des citoyens dans l'impartialité des tribunaux est restée toute relative. Toujours selon *Freedom House*, le degré de confiance dans la justice, bien qu'augmentant lentement, est demeuré faible (53 %). Effet collatéral de la « tolérance zéro », la majorité des affaires portées devant les tribunaux se sont soldées par des condamnations. Le tribunal de la ville de Tbilissi affichait en 2010 un taux d'acquiescement incroyablement bas – à peine 0,04 % (De Waal) – par rapport, notamment, aux chiffres beaucoup plus élevés des tribunaux britanniques (17 % en 2011) ou des tribunaux fédéraux américains (7 % pour la même année). Dans d'autres pays démocratiques, comme le Japon, des taux d'acquiescement aussi faibles que ceux observés à Tbilissi à l'époque s'expliquent par le sous-financement et le manque d'effectifs des services du ministère public, lesquels se voient contraints de ne traduire en justice que les prévenus les plus manifestement coupables (Rasmusen & Ramseyer). On ne sait pas avec certitude si les faibles taux d'acquiescement constatés en Géorgie à l'époque étaient dus aux mêmes causes, mais il est certain que le gouvernement géorgien devrait inscrire une réforme judiciaire exhaustive au nombre de ses priorités.

23. Le puissant ministère de l'Intérieur a souvent été critiqué pour avoir laissé les forces de l'ordre user en toute impunité d'une brutalité disproportionnée pour disperser les manifestations. Par exemple, il n'y a jamais eu d'enquête approfondie sur les violents incidents de novembre 2007 (*International Crisis Group - ICG*, 2007). Le fréquent recours aux négociations de peines et à la confiscation des biens dans la lutte contre la corruption a parfois suscité la controverse. Dans son *Country Report on Human Rights Practices* de 2012, le département d'Etat des Etats-Unis plaçait la torture et les mauvais traitements infligés aux détenus, ainsi que les conditions d'incarcération dangereusement inférieures aux normes, en tête de liste des problèmes les plus graves auxquels était confronté le pays sur le plan des droits humains. Le département d'Etat a également observé que le gouvernement en place avant les élections avait pris diverses mesures pour poursuivre et sanctionner des fonctionnaires coupables de violations des droits humains, mais qu'il avait souvent classé les affaires sans suite ou retardé les enquêtes, contribuant ainsi à alimenter un sentiment général d'impunité. Les services du gouvernement précédent ont par ailleurs été accusés de surveiller illégalement des membres des milieux politiques ou d'affaires, ainsi que des personnalités des médias et de la société civile. On considère souvent que la défaite électorale du

MNU en 2012 et en 2013 tient essentiellement au sentiment d'injustice suscité par ce type d'agissements.

24. Les mauvais traitements infligés aux détenus et, plus généralement, l'état médiocre du système pénitentiaire ont également été mis en avant par la diffusion d'une vidéo montrant, deux semaines avant les élections d'octobre 2012, le passage à tabac et le viol supposé de prisonniers. Des cas similaires ont été rendus publics le 20 juin 2013, lorsque le ministère de l'Intérieur a convoqué des représentants des médias et de la société civile pour leur projeter des vidéos montrant la torture et le viol de deux détenus par des policiers, actes qui auraient été commis en 2011. Selon les autorités, ces vidéos ont été trouvées dans une vaste cache d'armes découverte dans la région de Mingrèlie au début du mois de juin. Le président Saakachvili et les dirigeants du MNU ont condamné ces faits dans les termes les plus durs et ont reconnu leur responsabilité politique, regrettant de n'avoir pas su éradiquer totalement de telles pratiques, qui ont terni les résultats de la Révolution des roses. En septembre 2012 déjà, M. Saakachvili avait limogé le ministre de l'Intérieur et le ministre chargé du système carcéral ; le second avait été remplacé par Guiorgui Tougouchi, un médiateur respecté qui avait émis de virulentes critiques à l'encontre de l'administration Saakachvili pour l'état du système pénitentiaire. Des membres du MNU ont par ailleurs demandé à Rêve géorgien, détenteur de la majorité parlementaire, de créer une commission d'enquête où ils pourraient siéger de manière à participer aux enquêtes sur ces incidents. Cette demande a toutefois été rejetée, les députés de Rêve géorgien accusant l'opposition de cynisme et lui reprochant de feindre d'ignorer les dysfonctionnements dont souffrait le système carcéral du temps où elle était au pouvoir. La rapporteure est convaincue qu'il est de l'intérêt de toute la classe politique et de tous les partis géorgiens que la lumière soit faite sur ces affaires avec promptitude et dans le respect de la légalité.

25. Pour les organisations internationales de surveillance, la transparence et l'indépendance des médias n'ont pas toujours été garanties du temps du gouvernement issu de la Révolution des roses. M. Saakachvili et son administration ont, il est vrai, introduit une législation progressiste dans le domaine des médias, dont une loi, adoptée en 2004, sur la dépénalisation de la diffamation, et selon *Freedom House*, le pays possédait alors « le paysage médiatique le plus libre et le plus diversifié de sa région ». Il n'empêche que l'autocensure était une pratique courante dans la presse, et des journalistes de l'opposition ont fait état de manœuvres de harcèlement de la part de responsables gouvernementaux ou de leurs subordonnés. Voilà pourquoi, en dépit du caractère démocratique de la Révolution des roses, *Freedom House* a maintenu la Géorgie dans la catégorie « partiellement libre » de son index « liberté de la presse ».

26. A l'époque du gouvernement issu de la Révolution des roses, la télévision – source d'information majeure pour 89 % des Géorgiens [*National Democratic Institute* (NDI)] – était relativement diversifiée, mais les chaînes les plus populaires étaient réputées très favorables au gouvernement. Les deux grandes chaînes de télévision privées indépendantes ou favorables à l'opposition (*Roustavi 2* et *Imedi TV*) ont progressivement adopté des prises de position plus favorables au gouvernement, plus particulièrement après les bouleversements politiques de la fin de l'année 2007. Alors que le Service public de radiodiffusion (SPR) a reçu de l'Union européenne de radio-télévision (UER) un prix spécial pour sa couverture professionnelle de la campagne électorale de 2012, l'opposition de l'époque l'accusait souvent de partialité au bénéfice de M. Saakachvili et du MNU. D'après un rapport de *Transparency International* établi en 2012, lorsque le MNU était au pouvoir, les trois plus grands télédiffuseurs (par ailleurs les trois seuls diffuseurs de chaînes non câblées au niveau national), à savoir le SPR et les chaînes privées *Roustavi 2* et *Imedi TV*, étaient pro-gouvernementales. La création d'une chaîne bipartite de type C-SPAN (Réseau câble et satellite pour les affaires publiques) par le SPR n'a pas empêché le MNU de dominer les médias, dès lors que les programmes de cette chaîne, trop « indigestes », n'attiraient pas l'audience. Des chaînes ouvertement antigouvernementales comme *Kavkasia TV* et *Maestro TV* ne pouvaient faire office de contrepoids, car elles n'étaient pas captées dans tout le

pays. La chaîne TV9, propriété de l'épouse de M. Ivanichvili, a commencé à émettre par câble et par satellite plusieurs mois avant les élections d'octobre 2012.

27. Sur le plan économique, la Banque mondiale continue aujourd'hui à classer la Géorgie dans la catégorie des pays à revenus moyens faibles, en dépit des efforts du précédent gouvernement et de la croissance régulière enregistrée ces dernières années. Le revenu moyen par habitant s'élève à 3 200 dollars, mais les disparités de revenus se creusent. Le PIB par habitant de la Géorgie reste loin derrière celui de l'Azerbaïdjan et est au même niveau que celui de l'Arménie.

28. Le chômage est très répandu et près de 25 % des habitants se trouvent sous le seuil de pauvreté. Le taux officiel du chômage est de 14 %. Cependant, selon une étude du NDI (2012), 33 % des Géorgiens disent être au chômage et chercher un emploi (ce chiffre englobe les retraités qui souhaitent continuer à travailler).

29. Par ailleurs, la croissance économique se répartit de manière inégale entre les différents secteurs d'activité. Ainsi, l'agriculture, qui emploie pourtant plus de la moitié de la population, intervient à hauteur d'environ 7 % seulement dans la formation du PIB, contre 25 % en 1999 [Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)]. Le poids de la prise en charge et de la réintégration de plus de 200 000 personnes déplacées en provenance d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud pose un autre grand problème social.

30. Malgré un taux de croissance économique impressionnant au regard des normes européennes (alors même que les résultats enregistrés au départ étaient médiocres), les attentes de nombreux Géorgiens n'ont pas été satisfaites. La frustration de la population a atteint un point culminant à la fin de l'année 2007, lorsque 50 000 à 100 000 manifestants sont descendus dans les rues de Tbilissi pour brandir des revendications politiques, déclenchant l'instauration de l'état d'urgence durant plus d'une semaine et contraignant M. Saakachvili à démissionner, avant de se présenter à nouveau à l'élection présidentielle. Pendant le printemps et l'été 2009, de nouvelles manifestations de grande ampleur ont eu lieu.

31. Malgré les formidables efforts consacrés aux réformes de la réglementation des affaires et à la lutte contre la corruption, les liens douteux entre la classe politique et les entreprises restèrent nombreux. On ne sait pas avec certitude dans quelle mesure la corruption des dirigeants fut éradiquée. *Transparency International* a conclu une enquête sur plusieurs propriétaires de grandes entreprises géorgiennes en ces termes : « Dès que vous franchissez un certain niveau, vous vous retrouvez inmanquablement à Chypre ou devant une boîte postale aux Bahamas. » Cependant, d'autres experts ont relevé qu'en soi l'élimination de la « petite » corruption a constitué un résultat majeur, puisque celle-ci perturbait les filières intégrées de la corruption, lesquelles alimentaient les échelons supérieurs jusqu'à pénétrer à l'intérieur des structures étatiques. De l'avis de Johan Engvall, un spécialiste de la question anticorruption, « la corruption qui, selon les allégations, persisterait dans les échelons supérieurs [s'est avérée] (...) beaucoup plus détachée de la société dans son ensemble et moins assimilable à de l'extorsion ».

32. En résumé, malgré certaines insuffisances, la Géorgie a pu, grâce aux réformes du gouvernement issu de la Révolution des roses, prendre ses distances avec d'autres pays de l'ère post-soviétique. Elle s'est trouvée en mesure d'enseigner à d'autres Etats la manière de mener des réformes efficaces, comme l'atteste l'exposé que le chef de sa délégation auprès de l'Assemblée a présenté en avril 2012, lors du séminaire Rose-Roth de Marseille, à une audience composée notamment de législateurs du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Des sondages ont montré que les Géorgiens étaient, dans leur écrasante majorité, favorables à la transformation engagée en 2003 : 58 % des personnes interrogées pensaient, indépendamment de leurs sympathies politiques, que le pays avançait sans aucun doute ou largement dans la bonne direction, contre 11 % seulement exprimant un avis contraire (NDI, 2012). Il convient aussi d'avoir

à l'esprit et d'apprécier à sa juste valeur le soutien politique, financier et intellectuel des pays occidentaux et, singulièrement, des Etats-Unis, aux réformes engagées par la Géorgie.

III. LE PAYSAGE POLITIQUE GEORGIEN APRES LES ELECTIONS DE 2012 ET 2013

33. En 2012 et 2013, le système politique géorgien a fait l'objet de profondes transformations, à savoir une réforme constitutionnelle, la consolidation de l'opposition après sa victoire électorale et une cohabitation qui a duré jusqu'à l'élection présidentielle d'octobre 2013.

A. LES REFORMES SUCCESSIVES DE LA CONSTITUTION ET LES ELECTIONS DE 2012 ET 2013

34. En octobre 2010, au terme d'un processus visant à réformer la Constitution entamé quelques années plus tôt, le Parlement a approuvé les changements constitutionnels proposés par la commission chargée de la question. Ceux-ci sont entrés en application après l'élection présidentielle d'octobre 2013. Ces modifications ont notamment entraîné une réduction des pouvoirs du président et un élargissement des compétences du Premier ministre et du Parlement. Le nouveau texte stipule également que le Parlement nomme le Premier ministre, lequel désigne les ministres, alors qu'auparavant ce pouvoir revenait au président. Le Premier ministre – et non plus le président comme précédemment – désignera aussi les gouverneurs des régions. La Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite « Commission de Venise », a émis sur le texte de la nouvelle Constitution un avis largement favorable.

35. Après la défaite du MNU lors des élections législatives de 2012, la nouvelle majorité parlementaire a insisté pour que la Constitution soit amendée immédiatement de manière à priver le président du droit unilatéral de nommer et de limoger les ministres sans le consentement du Parlement. Au sortir d'une brève crise politique, ce dernier a adopté à l'unanimité, le 21 mars 2013, la réforme constitutionnelle déposée par Rêve géorgien. L'accord de mars 2013 sur cette réforme a été largement salué par la communauté internationale, qui y a vu un exemple de dialogue constructif entre la coalition au pouvoir et l'opposition.

36. Le processus de réforme constitutionnelle n'est cependant pas encore arrivé à son terme. En octobre 2013, les dirigeants de Rêve géorgien et du MNU sont convenus de créer une commission d'Etat chargée d'approfondir encore la réforme. Cette nouvelle entité à la tête de laquelle se trouve le président du Parlement comprend également des représentants de la société civile et des milieux juridiques. La nouvelle révision de la Constitution, qui réduira vraisemblablement les pouvoirs du Premier ministre⁴ et renforcera ceux du Parlement, n'est toutefois pas attendue avant septembre 2014. Au cours d'une visite effectuée récemment à Tbilissi, la Commission de Venise a déclaré qu'elle était prête à mettre à la disposition de la Géorgie des experts susceptibles de l'aider dans la mise en œuvre des réformes constitutionnelles.

37. En décembre 2011, le MNU a entériné, avec l'appui de plusieurs partis de l'opposition, un nouveau code électoral en vertu duquel 77 des 150 sièges du Parlement seraient pourvus au scrutin proportionnel, tandis que les autres le seraient au scrutin majoritaire dans des circonscriptions uninominales. Une autre disposition accorde un minimum de six sièges au Parlement à chaque parti obtenant au moins 5 % des voix. Diverses organisations internationales ont applaudi à ces mesures, mais le Conseil de l'Europe et l'OSCE ont regretté que certaines des recommandations formulées par la Commission de Venise – telles qu'un réexamen de la durée de

⁴ M. Ivanichvili a indiqué plusieurs fois que les pouvoirs dont il jouissait en tant que Premier ministre étaient hors du commun, laissant entendre que la réforme constitutionnelle de 2010 et le renforcement des pouvoirs du Premier ministre avaient été conçus pour donner à M. Saakachvili le moyen de rester sur la scène politique au terme de son second mandat à la présidence du pays, en octobre 2013.

résidence requise, exagérément longue, ou la méthode de découpage électoral – ne figurent pas dans le nouveau code (Commission de Venise et OSCE/BIDDH). Les élections législatives d'octobre 2012 ont été régies par les dispositions dudit code.

38. En octobre 2011, l'homme d'affaires géorgien Bidzina Ivanichvili annonçait qu'il comptait créer un nouveau parti qui se présenterait aux élections législatives d'octobre 2012 contre le parti au pouvoir, le MNU. Quelques jours plus tard, M. Ivanichvili était déchu de la nationalité géorgienne sur ordre présidentiel ; le motif invoqué était que l'intéressé n'avait pas été autorisé à détenir plusieurs nationalités. M. Ivanichvili a fini par récupérer sa citoyenneté géorgienne⁵ (Service de recherche du Congrès des Etats-Unis). En avril 2012, son nouveau parti, baptisé « Rêve géorgien – Géorgie démocratique », formait une coalition avec cinq autres partis. En juin 2012, la Cour des comptes condamnait Rêve géorgien à une amende de plus de 90 millions de dollars (ramenée à 45,4 millions en appel) au motif que les entreprises de M. Ivanichvili auraient fourni des services sous-rémunérés à son parti et distribué gratuitement des antennes paraboliques à des citoyens. Comme M. Ivanichvili refusait de payer, la police a procédé, dans l'attente du règlement de l'amende, à la saisie de biens dont il était propriétaire ou qui présentaient un rapport avec lui, dont deux banques et un fournisseur de télévision par satellite.

39. Il est apparu que la création de Rêve géorgien avait changé la donne sur la scène politique, dès lors que l'opposition avait échoué jusque-là dans toutes ses tentatives pour présenter une solution de substitution viable au MNU. L'opposition était apparue jusque là trop faible, trop morcelée et trop marginalisée (comme pour l'ancienne présidente du Parlement, Nino Bourdjanadze) ou trop docile (comme la faction démocrate-chrétienne du Parlement précédent) pour mettre véritablement en difficulté les candidats du MNU aux législatives de 2012 ou à l'élection présidentielle de 2013.

40. M. Ivanichvili a principalement axé sa campagne sur les tarifs des services publics, la couverture des soins médicaux, l'agriculture et les retraites. Comme il avait amassé l'essentiel de sa fortune en tant qu'entrepreneur en Russie, avant de revenir en Géorgie en 2002, le MNU a tenté de le présenter comme un personnage suspect et vraisemblablement au service du Kremlin. Pratiquement jusqu'à la fin de la campagne, les sondages donnaient la victoire au parti au pouvoir. Mais, deux semaines avant le jour du scrutin, des vidéos montrant des scènes de torture dans une prison ont suscité dans la population un large mouvement de mécontentement à l'encontre du gouvernement, de même qu'un sentiment d'injustice.

41. Selon les observateurs internationaux, les élections « ont représenté une étape importante dans la consolidation du déroulement des élections démocratiques conformément aux engagements de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, même si certains problèmes majeurs n'étaient pas encore réglés » (OSCE/BIDDH, 2012). Des sondages d'opinion ont également montré que la plus grande partie de la population, toutes obédiences politiques confondues, jugeait que le scrutin avait été libre et équitable.

42. La coalition Rêve géorgien a remporté une majorité confortable au Parlement. Elle s'est adjugé près de 54 % des voix et 85 des 150 sièges, et son chef, M. Ivanichvili, est devenu Premier ministre. Quant au MNU, il a obtenu 42 % et est devenu le premier parti d'opposition avec 65 sièges. Dans un geste dont l'ère post-soviétique offre peu d'exemples s'agissant de la passation démocratique du pouvoir, M. Saakachvili a rapidement reconnu la défaite de son parti

⁵ Avec la modification de la Constitution de mai 2012, M. Ivanichvili a pu, en tant que citoyen de l'Union européenne, se présenter aux élections et exercer de hautes fonctions jusqu'en janvier 2014. Après sa défaite aux élections législatives, M. Saakachvili avait émis un décret présidentiel restituant sa nationalité géorgienne à M. Ivanichvili à condition que celui-ci renonce à sa nationalité française. M. Ivanichvili avait décidé de ne pas user de ce droit et d'aller en appel. En fin de compte, la Cour suprême annula le décret présidentiel de M. Saakachvili en janvier 2014, restituant sa nationalité à M. Ivanichvili.

après l'annonce des résultats partiels. Par contre, M. Ivanichvili, encouragé par sa victoire et par la montée vertigineuse de sa popularité⁶, a demandé la démission du chef de l'Etat, avant de faire marche arrière précipitamment. Le pays est alors entré dans une phase difficile de cohabitation.

43. L'élection présidentielle d'octobre 2013 a donc mis un point final à l'ère Saakachvili, qui avait duré neuf ans. Comme on s'y attendait, le candidat de la coalition Rêve géorgien, Guiorgui Margvelachvili, par ailleurs ministre de l'Education et Vice-premier ministre, l'a emporté avec 62 % des voix tandis que Davit Bakradze, ancien président du Parlement et personnalité de premier plan du MNU, arrivait en deuxième place avec 21 % des suffrages. Ce scrutin a été jugé exceptionnel pour la Géorgie, et ce à plusieurs titres. Tout d'abord, en dépit d'une cohabitation tendue et d'une polarisation alarmante de la société, les observateurs internationaux, et parmi eux l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, ont émis des appréciations positives, concluant que l'élection « avait été administrée de manière transparente et efficace et s'[était] déroulée dans un climat conciliant et constructif » (Rapport final de l'OSCE/BIDDH). Deuxièmement, le résultat du MNU, arrivé en deuxième place, montre de manière édifiante que la population géorgienne, en votant pour les candidats de ce parti et de Rêve géorgien, restait animée de sentiments clairement pro-européens. Nino Bourjanadze, dont l'agenda pré-électoral visait un regroupement de l'électorat pro-russe, n'a en revanche remporté que 10 % des voix. Troisièmement, avec l'entrée en vigueur, après le scrutin, des modifications constitutionnelles, la Géorgie a pris pied dans le système semi-parlementaire, où pouvoirs exécutif et législatif s'équilibrent mutuellement.

44. Au lendemain du scrutin, le Premier ministre Ivanichvili, fidèle à sa promesse électorale de débarrasser la politique géorgienne de ses fortes personnalités « élevées au rang d'idoles », annonçait sa démission. Bizarrement, le MNU, relégué dans l'opposition, ne s'est pas réjoui du départ de son principal opposant politique, considérant que celui-ci allait devenir l'éminence grise d'un gouvernement dont il aurait lui-même trié les membres sur le volet. Toujours est-il que le 2 novembre 2013, M. Ivanichvili proposait au poste de Premier ministre Irakli Garibachvili, un compagnon de route de longue date âgé de 31 ans et formé en Occident, qui avait exercé jusque là les fonctions de ministre de l'Intérieur. Cette candidature a reçu l'aval tant du Parlement que du président géorgien. M. Ivanichvili a mis sur pied une ONG baptisée « Le citoyen » ainsi qu'un fonds de placement privé se montant à plusieurs milliards et compte utiliser ces instruments de poids pour investir dans la société civile géorgienne ainsi que dans des projets de développement économique.

B. L'EVOLUTION DE LA SITUATION APRES LES ELECTIONS ET LES POLITIQUES DU NOUVEAU GOUVERNEMENT

45. Après la cohabitation généralement constructive et civilisée des premières semaines qui ont suivi les élections de 2012, l'antagonisme politique entre MM. Saakachvili et Ivanichvili (et entre leurs deux camps) a rapidement pris de l'ampleur. Il n'a pas fallu longtemps au MNU pour accuser Rêve géorgien d'usurper le pouvoir et de recourir à des méthodes autoritaires. De son côté, le nouveau gouvernement qualifie le système Saakachvili d'autoritaire et d'incohérent et affirme œuvrer au rétablissement d'une démocratie authentique et de l'Etat de droit.

46. Le gouvernement de Rêve géorgien soutient que si le peuple l'a porté au pouvoir, c'est avant tout pour mettre un terme au climat de peur et faire en sorte que les responsables d'abus de pouvoir soient traduits en justice. Au lendemain des élections d'octobre 2012, des milliers de citoyens géorgiens ont déposé, auprès du Bureau du procureur général et d'autres institutions de l'Etat, des plaintes dans lesquelles ils faisaient état de violations alléguées de leurs droits par les anciennes autorités – détentions illégales, recours à la torture, confiscations de biens, etc. Les dirigeants de Rêve géorgien se sont engagés à mettre en œuvre une série de réformes touchant à

⁶ Entre août et novembre 2012, l'indice de popularité de M. Ivanichvili a doublé, passant de 39 % à 80 % d'opinions favorables, tandis que celui de M. Saakachvili chutait de 61 % à 29 %. Dans le même temps, Rêve géorgien passait de 14 % à 63 % d'opinions favorables, et le MNU, de 38 % à 10 %.

l'Etat de droit. Dans son rapport de septembre 2013, Thomas Hammarberg, conseiller spécial de l'UE, recensait plusieurs initiatives de premier plan lancées par le nouveau gouvernement qui visaient notamment à diminuer l'influence excessive du ministère public, à limiter le recours à la détention préventive (même si celle-ci reste utilisée dans certains dossiers très médiatisés), à repenser la pratique obligatoire du cumul des peines, à développer des garanties additionnelles pour le système de transactions pénales, à rendre les conditions de détention plus humaines, à détruire quelque 26 000 enregistrements sonores et vidéo réalisés sans l'accord des tribunaux et à créer une Inspection pour la protection des données personnelles.

47. Une réforme de l'institution clé chapeautant le système judiciaire géorgien, à savoir le Haut conseil de la justice, était véritablement nécessaire. Il faut savoir que les juges n'avaient pas bénéficié, dans le passé, d'une protection suffisante face aux pressions politiques. Un rapport de la Commission de Venise avait d'ailleurs qualifié la composition du Haut conseil « d'apparement insatisfaisante ». Le gouvernement de Rêve géorgien a dès lors proposé que huit membres du Haut conseil soient des juges élus par leurs pairs et que six autres soient nommés par le Parlement parmi des représentants d'associations non lucratives et d'organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine juridique, dont la candidature serait proposée par des acteurs de la société civile. La Commission de Venise a salué cet arrangement et d'autres aspects de la réforme envisagée qui « rapprochaient [le système judiciaire géorgien] des normes européennes ». Reste que d'autres aspects de la réforme ont suscité des préoccupations, telle la disposition prévoyant de mettre un terme au mandat des membres actuels du Haut Conseil de la justice dès l'entrée en vigueur de la loi correspondante. Le Parlement géorgien, passant outre à un veto présidentiel, a approuvé le projet de loi en mai 2013. Par la suite, un seul des quinze membres du Haut conseil a eu le droit de conserver son siège. Les autres membres furent autorisés à déposer à nouveau leur candidature et seuls deux d'entre eux purent reprendre leurs fonctions.

48. Des mesures supplémentaires s'imposent toutefois dans le secteur judiciaire. Il sera notamment indispensable de clarifier davantage le mandat du Bureau du procureur et les modalités de sa surveillance démocratique, de mener une réflexion sur le recours à la détention préventive et à l'incarcération pour délits administratifs, et d'étoffer le mandat de l'Inspecteur pour la protection des données personnelles. De même, il faudra veiller à ce que la libéralisation et l'humanisation des systèmes pénitentiaire et de maintien de l'ordre ne se traduisent pas par un retour en force de la criminalité organisée et des « voleurs dans la loi ».

49. La formation du nouveau gouvernement a été rapidement suivie de l'arrestation, pour des faits allant de l'abus de fonction au recours à la torture, de certains responsables militaires et politiques associés au MNU précédemment au pouvoir. Selon l'édition 2013 du *Country Report on Human Rights Practices* publié chaque année par le département d'Etat des Etats-Unis, cinquante anciens hauts fonctionnaires ont été inculpés en décembre 2013. Quatre d'entre eux ont été condamnés, quatre autres ont été acquittés et les dossiers restants sont à divers stades de l'instruction. Les autorités de police ont interrogé plus de 6 000 citoyens, dont la plupart avaient des liens avec le MNU (lequel prétend que ce chiffre peut en fait être multiplié par deux ou par trois).

50. Plusieurs personnalités de premier plan ont été visées par ces mesures. C'est ainsi que le 21 mai 2013, l'ancien Premier ministre – et, à l'époque, secrétaire général du MNU – Vano Merabichvili, acteur clé du gouvernement MNU de Saakachvili, a été condamné à cinq années de prison. Il avait été arrêté en mai 2013 pour avoir consacré 5,2 millions de laris géorgiens (3,13 millions de dollars) prélevés sur les fonds publics à des activités du MNU pendant la campagne électorale de 2012. D'autres chefs d'accusation retenus contre lui en juin et en décembre 2013 concernaient respectivement une tentative d'entraver le cours de la justice dans l'enquête sur le meurtre de Sandro Girgvliani et « un abus de prérogatives officielles avec circonstances aggravantes » qu'il aurait commis en tant que ministre de l'Intérieur, en ordonnant,

le 26 mai 2011, la dispersion d'une manifestation à la suite de laquelle deux personnes, dont un policier, avaient été tuées et plusieurs centaines d'autres, policiers et manifestants confondus, blessés. En décembre 2013, M. Merabichvili faisait savoir qu'il avait été extrait de sa cellule pour rencontrer en secret Otar Partskhaladze, procureur en chef, lequel l'avait menacé pour le forcer à témoigner dans un dossier de meurtre hautement médiatisé et l'obliger à fournir des éléments à la charge de l'ex-président, M. Saakachvili. Le Bureau du procureur général a rejeté ces accusations, et l'enquête interne qui a suivi a confirmé que celles-ci étaient sans fondement.

51. On peut également citer, au nombre des responsables de premier plan qui ont été arrêtés et sont aujourd'hui en attente de jugement, Bacho Akhalaïa, autrefois ministre de la Défense. Acquitté de deux chefs d'accusation, il a été condamné pour un troisième mais a bénéficié d'une grâce présidentielle. D'autres charges pesant toutefois contre lui, il est actuellement maintenu en détention préventive. Guigui Ougoulava, maire de Tbilissi élu au suffrage direct et personnalité très proche du président Saakachvili, a lui aussi été accusé de dépenses inconsidérées de fonds publics et démis de ses fonctions par le tribunal. Quant à M. Saakachvili, il a, au terme de son mandat présidentiel, quitté le pays et accepté une chaire dans une université américaine. En mars 2014, le Bureau du procureur a annoncé qu'il était convoqué en vue d'être interrogé au sujet de dix dossiers criminels. M. Saakachvili a refusé de se soumettre à cette décision du procureur, accusant le gouvernement de se livrer à des représailles politiques.

52. Ces arrestations et ces condamnations, en particulier dans le cas de Vano Merabichvili, chef du principal parti d'opposition, ont suscité une vive préoccupation au sein de la communauté internationale. Tout en réaffirmant leur respect pour la souveraineté géorgienne, diverses personnalités et entités internationales, comme le département d'Etat des Etats-Unis, la haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la sécurité, Catherine Ashton, le secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise et des groupes de députés européens et de parlementaires des Etats-Unis ont lancé un appel au nouveau gouvernement pour lui demander d'éviter un recul des normes démocratiques en Géorgie. La convocation de M. Saakachvili aux fins d'interrogatoire a également suscité une réaction énergique dans le chef de certains partenaires clés de la Géorgie. Ainsi, le Département d'Etat des Etats-Unis a affirmé que « les multiples enquêtes simultanées impliquant un ancien président [soulevaient] des inquiétudes légitimes quant à des représailles à caractère politique, et ce d'autant plus que les institutions juridiques et judiciaires [restaient] fragiles. » Stefan Füle, commissaire de l'UE, a lui aussi fait part de son inquiétude.

53. Les autorités de Tbilissi répondent qu'il leur faut louver entre les exigences de la majorité de la population, qui souhaite voir condamnés les responsables d'hier, et les pressions exercées en sens inverse par la communauté internationale. Elles ajoutent que le gouvernement s'abstient de s'immiscer dans le fonctionnement du système judiciaire. Il n'empêche que les autorités n'ont toujours pas totalement convaincu les observateurs du caractère non politique des poursuites en question. Sans entrer dans les détails de chaque dossier, la pratique qui consiste, pour le ministère public, à accumuler les charges dans certaines affaires particulièrement médiatisées peut faire penser aux procès intentés à Ioulia Timochenko en Ukraine et à Mikhaïl Khodorkovsky en Russie. Cette impression d'éventuelle partialité de la justice risque, à elle seule, d'entacher la réputation de la Géorgie sur la scène internationale.

54. Dans ce contexte, on ne peut que saluer l'initiative prise par le nouveau gouvernement d'inviter des observateurs internationaux à suivre ces procès. Entre le 20 février 2013 et le 20 février 2014, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE a assisté à 270 auditions organisées dans le cadre de 14 procès, y compris ceux intentés contre MM. Merabichvili, Akhalaïa et Ougoulava. Les conclusions de cette mission devraient être rendues publiques pour juin/juillet 2014. De plus, comme déjà signalé plus haut, Thomas Hammarberg a été désigné par la Commission européenne conseiller spécial de l'UE auprès du gouvernement

géorgien sur la réforme constitutionnelle et juridique et les droits de l'homme. M. Hammarberg a rendu visite à Vano Merabichvili en prison et a ensuite fait part de son intention de suivre de près les procédures judiciaires le concernant. Cette déclaration a contribué à nuancer les précédentes affirmations du MNU, selon lesquelles M. Hammarberg nourrissait un préjugé favorable à l'égard des autorités en place. M. Hammarberg a rédigé un rapport circonstancié dans lequel il conseillait au gouvernement géorgien « de ne pas laisser les crimes graves impunis, mais aussi, de ne pas tolérer une justice sélective à motivations politiques ». Il n'est pas inutile de rappeler par ailleurs que le système judiciaire géorgien conserve une certaine indépendance. Ainsi, il est arrivé que d'anciens hauts responsables soient acquittés, ou que les demandes de détention préventive formulées par le ministère public soient rejetées. Enfin, les responsables gouvernementaux actuels ne sont pas à l'abri de poursuites, ce qui est en soi encourageant. Par exemple, le vice-ministre de l'Intérieur Gela Khvedelidze a été arrêté en mai 2013 pour avoir, dit-on, fait chanter un journaliste connu en divulguant une vidéo exposant la vie privée de ce dernier.

55. Le nouveau gouvernement a par ailleurs libéré près de 200 personnes. Selon Rêve géorgien, il s'agit de prisonniers politiques, tandis que le MNU affirme que les autorités ont ainsi relâché des agents de renseignement russes, des mutins et des extrémistes de droite. La rapidité avec laquelle les autorités ont accordé leur grâce aux intéressés a amené les observateurs à se demander si chaque dossier avait été étudié convenablement. Selon un rapport de l'Union européenne de 2012 sur l'application de la politique européenne de voisinage en Géorgie, le processus d'identification puis de libération de ces personnes « a été entaché d'un certain nombre d'erreurs ». Globalement, plus de la moitié de l'ensemble de la population carcérale géorgienne a été relâchée après les élections d'octobre 2012 (on est ainsi passé de 19 000 détenus en 2012 à 9 000 seulement en décembre 2013). Alors que certains, au lendemain de ces libérations, s'inquiétaient sérieusement d'une remontée de la criminalité en Géorgie, il apparaît, statistiques officielles à l'appui, que cela ne fut pas le cas.

56. A l'échelon des autorités locales, l'évolution de la situation est particulièrement préoccupante. Peu après les élections législatives d'octobre 2012, des groupes de personnes se réclamant du parti Rêve géorgien ont commencé à exercer des pressions dans divers *sakreboulos* (municipalités) à travers tout le pays, forçant les hauts responsables municipaux à choisir entre démission et changement d'allégeance au profit du parti de M. Ivanichvili. A trois exceptions près, tous les *gamgebelis* (chefs de l'exécutif municipal) ont démissionné à la suite de ces manœuvres et bon nombre de conseillers municipaux ont changé de camp. Près de 2 000 fonctionnaires employés au niveau local ont également décidé de démissionner, ou ont été poussés à le faire. A Tbilissi – où le maire est élu au suffrage direct – l'ancien maire, M. Ougoulava (MNU) a été suspendu sur décision de justice en raison des charges qui pesaient sur lui, tandis que le MNU a perdu la majorité (16 des 38 conseillers municipaux de ce parti ont changé d'étiquette politique), ainsi que la présidence du conseil de la ville.

57. De tels procédés sont typiques du système, toujours très présent dans la politique géorgienne, selon lequel le vainqueur rafle la mise. Il n'est pas exclu que certains de ces changements d'allégeance soient plus le résultat de calculs politiques que de la contrainte, mais les forces de l'ordre auraient néanmoins dû en faire plus pour mettre les mandataires locaux à l'abri de ce genre de pressions. Incontestablement, la situation qui prévalait auparavant – où chacune des 69 municipalités était gérée par le MNU – n'était pas le signe d'une démocratie authentique, mais cette alternance politique aurait dû être engendrée par les élections municipales programmées pour juin 2014. En mars 2014, le Parlement a adopté plusieurs amendements à la loi électorale. Largement applaudis, ceux-ci ont notamment institué l'élection des maires et des *gamgebelis* au suffrage direct, relevé à 50 % le seuil d'élection au premier tour et abaissé à 4 % le seuil applicable aux listes de partis dans les conseils municipaux.

58. De la même façon, plusieurs députés ont décidé de passer du MNU à Rêve géorgien (ou ont été incités à le faire), donnant naissance à des spéculations selon lesquelles le parti

dominant tenterait d'obtenir la majorité des deux tiers au Parlement. D'après les estimations, Rêve géorgien détiendrait actuellement près de 100 sièges sur les 150 que compte le Parlement. La nouvelle Constitution entrée en vigueur en octobre 2013 a relevé la majorité constitutionnelle à trois quarts de tous les membres, dissipant de fait ces inquiétudes.

59. Compte tenu de tous ces développements, les graves tensions politiques opposant les partisans de Rêve géorgien à ceux du MNU sont devenues une constante de la politique géorgienne. Plusieurs incidents malencontreux, comme l'intervention de foules en colère lors de rassemblements politiques du MNU, sont encore venus compliquer les choses. Certains fauteurs de troubles ont certes été arrêtés, mais le montant des amendes qui leur ont été imposées (environ 50 euros) est jugé tout à fait insuffisant par le MNU. Les échanges de remarques venimeuses et de propos mordants entre adversaires politiques sont devenus monnaie courante. De nombreux membres de Rêve géorgien ne supportent pas d'être traités de pro-russes et d'anti-occidentaux, alors que les représentants du MNU ont été très irrités par certains commentaires des Premiers ministres, précédent et en fonction, invoquant les délits qui auraient été commis dans le passé pour mettre en doute le droit du MNU de se qualifier d'opposition légitime et d'exercer un droit de regard sur les politiques du gouvernement en place. On notera toutefois la présence, dans les deux camps, de personnalités modérées qui parviennent à se faire entendre. C'est notamment le cas du président du Parlement, Davit Ousoupachvili, et du chef du groupe MNU, Davit Bakradze, qui offrent tous deux l'exemple d'hommes d'Etat pratiquant un dialogue politique civilisé.

60. Même si le paysage médiatique s'est quelque peu amélioré ces dernières années, la Géorgie reste, d'après le classement de *Freedom House*, un pays où la liberté de la presse est partielle. Des études récentes font ressortir une polarisation de moins en moins marquée de la télévision, qui donne désormais la parole aux deux grands partis. *Roustavi 2*, la chaîne populaire liée au MNU, et *Maestro TV*, associée aux opposants de M. Saakachvili, projettent de moins en moins une image de partialité. La politique éditoriale d'une autre chaîne populaire, *Imedi*, a plutôt basculé au centre depuis son retour aux mains de son ancien actionnaire majoritaire, la famille de Badri Patarkatsichvili, dans les semaines qui suivirent les élections législatives de 2012. Soucieux d'éviter toute controverse, l'ancien Premier ministre Ivanichvili a décidé purement et simplement de fermer sa chaîne *Canal 9*.

61. Quant au service public de radiodiffusion, il s'est retrouvé au centre des différends politiques autour de l'influence des médias. Après les élections législatives, le directeur général du SPR a été licencié et remplacé par Guiorgui Baratachvili. Le nouveau directeur général n'est toutefois pas resté en fonction très longtemps : le conseil de surveillance l'a en effet licencié en mars 2013 pour avoir renvoyé la directrice de l'information du SPR en raison de sa prétendue inclination pour le MNU. A l'approche de l'élection présidentielle d'octobre 2013, deux émissions politiques qui devaient être diffusées par le SPR ont été déprogrammées, car réputées favoriser le MNU.

62. Dans ce contexte, le Parlement géorgien a confirmé, le 31 mai 2013, l'adoption d'une nouvelle loi sur la radiodiffusion – loi non votée par le MNU – qui prévoyait de nouvelles mesures pour accroître la transparence financière des diffuseurs. La nouvelle loi envisageait aussi de réduire de quinze à neuf le nombre de membres du conseil d'administration du SPR et de modifier les règles régissant la nomination de ceux-ci. Elle stipulait donc que le Parlement nommerait – à partir d'une liste soumise par une commission de représentants de la société civile désignés par le président du Parlement – deux membres dont la candidature serait proposée par le défenseur public, trois membres proposés par la majorité parlementaire, trois membres proposés par un quart des parlementaires, et enfin, un membre proposé par le Conseil de la justice d'Adjarie. La nouvelle méthode ainsi proposée pour la sélection du conseil d'administration fut largement jugée comme plus démocratique, et a été, dans l'ensemble, accueillie avec satisfaction par les experts de l'OSCE. Mais la procédure de nomination des nouveaux administrateurs n'est pas encore terminée car certains des candidats proposés, notamment ceux désignés par le MNU, n'ont pas

été acceptés par la majorité parlementaire. La représentante de l'OSCE pour la liberté des médias a fait part de sa déception face à ces retards et a lancé un appel au Parlement pour qu'il « prenne une décision sans attendre ». Les choses se sont compliquées en avril 2014, lorsque la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle la décision de mettre fin anticipativement aux mandats de plusieurs administrateurs qui siégeaient jusque-là au Conseil. Le Parlement devra trouver un moyen de contourner cette ambiguïté juridique.

63. Si, au cours des dix dernières années, les autorités de Tbilissi ont sérieusement progressé dans l'intégration des minorités ethniques par l'enseignement du géorgien et la mise en chantier de programmes d'intégration civique, culturelle et économique, l'éradication du sentiment d'hostilité à l'encontre de ces minorités demeure un formidable défi. L'ancien Premier ministre, M. Ivanichvili, a souligné à plusieurs reprises qu'au regard de la Constitution tous les citoyens de Géorgie étaient égaux, quelle que soit leur origine ethnique, et que telle était également sa conviction personnelle. Il n'empêche que plusieurs personnalités de Rêve géorgien auraient tenu des propos xénophobes, racistes et islamophobes pendant et après la campagne électorale. Rêve géorgien tient cependant à faire savoir que sa coalition ne peut être associée à de telles prises de position. Plusieurs institutions internationales faisant autorité ont rappelé que les actes et la rhétorique islamophobes doivent être combattus. La législation anti-discrimination est actuellement à l'examen au Parlement.

64. Plus récemment, l'attitude ouvertement hostile de certains membres de l'Eglise orthodoxe de Géorgie envers la communauté homosexuelle a suscité des préoccupations. Durant les préparatifs d'une marche pour les droits de cette communauté qui devait avoir lieu à Tbilissi le 17 mai 2013, le patriarche Elie II, chef de l'Eglise orthodoxe, a publiquement déclaré que l'homosexualité était « une anomalie et une maladie » et que la marche était « une insulte » à la tradition géorgienne. Malgré les garanties du cabinet du maire, selon lequel le ministère de l'Intérieur assurerait la protection des participants à la marche, celle-ci a été fortement perturbée par des milliers de manifestants anti-homosexuels, dont des prêtres orthodoxes, qui ont obligé la police à mettre les marcheurs en sécurité à l'extérieur de la capitale. Le médiateur public des droits humains a déclaré ultérieurement qu'il était « déplorable » que les droits constitutionnels de la communauté homosexuelle aient été bafoués.

65. Pour ce qui est de l'exécution de son programme, le nouveau gouvernement doit compter sur le fait que les attentes de la population sont très fortes depuis le scrutin ; en effet, la dynamique de la campagne électorale avait incité les deux camps à promettre une amélioration rapide du niveau de vie. M. Ivanichvili et sa coalition ont juré de faire progresser la démocratie et la libéralisation du marché, de faire reculer la pauvreté, le chômage et l'émigration et d'améliorer la santé, l'éducation et les autres services sociaux. Le nouveau gouvernement veut augmenter les aides d'Etat à l'agriculture, secteur à la traîne depuis des années. M. Ivanichvili s'est également prononcé pour une protection et une intégration plus efficaces des minorités ethniques qui représentent 15 % de la population. Il s'est engagé à étoffer leur représentation au sein du gouvernement, à améliorer leur droit à l'éducation et à mieux protéger leurs cultures et leurs traditions.

66. Les résultats économiques du pays auront naturellement une influence sur l'évolution de la scène politique. Le gouvernement actuel se trouve dans une situation qui n'est pas entièrement favorable. La croissance se poursuit, mais son rythme s'est ralenti ces derniers temps (elle était estimée à 2,5 % en 2013). Les premiers mois du gouvernement ont été marqués par une série de grèves : les travailleurs demandaient une plus grande sécurité d'emploi, une hausse des salaires et de meilleures conditions de travail. Les personnes déplacées en provenance d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud exercent, elles aussi, des pressions de plus en plus fortes sur le gouvernement en occupant bâtiments publics et privés (ICG, 2012). Il n'est pas réaliste d'attendre d'un nouveau gouvernement qu'il réalise un miracle économique en quelques mois mais, faute de progrès tangibles, une partie de la population pourrait se tourner vers l'opposition. Celle-ci a attribué le

bilan économique désastreux de 2013 à la « détérioration de la réputation de la Géorgie sur la scène internationale », et à certaines initiatives législatives telle la refonte du code de travail ultralibéral. De son côté, le gouvernement rétorque que certains projets d'infrastructure du gouvernement précédent étaient irréalistes et que leur révision se paie aujourd'hui au prix fort pour l'économie nationale.

67. Le nouveau gouvernement a lancé d'autres réformes dignes de remarque, qui visent notamment la décentralisation budgétaire et la réforme du système des retraites et d'assurance-santé. Il a également mis sur pied le Conseil pour la sécurité de l'Etat et la gestion des crises, et a pris la décision de financer les quatre cultes traditionnels (catholicisme romain, culte apostolique arménien, islam et judaïsme). Sous la houlette de son énergique Premier ministre Irakli Alasania, la Géorgie est par ailleurs en train de procéder à une réforme majeure dans le secteur de la défense visant à renforcer la transparence, la redevabilité et l'intégrité du secteur géorgien de la défense et de la sécurité. Selon le dernier sondage d'opinion effectué par le NDI, l'énorme majorité des Géorgiens considèrent que leur niveau de bien-être n'a ni augmenté ni diminué depuis octobre 2012. Rêve géorgien et ses représentants continuent d'afficher des taux de popularité élevés au sein de la population, laissant le MNU loin derrière.

IV. LES PRIORITES DU NOUVEAU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE POLITIQUE ETRANGERE ET L'INTEGRATION EURO-ATLANTIQUE DE LA GEORGIE

68. En dépit des accusations, répétées durant toute la campagne électorale, selon lesquelles M. Ivanichvili était pro-russe, il est clair, désormais, que la politique étrangère géorgienne n'a pas connu d'évolution déterminante depuis l'arrivée au pouvoir de la coalition Rêve géorgien. Le 7 mars 2013, le Parlement a adopté une résolution entérinée par les deux grands partis et annonçant que « l'intégration dans les structures européennes et euro-atlantiques [était] la première priorité de la politique étrangère de la Géorgie ». Tant Rêve géorgien que le MNU affirment que l'intégration dans les structures européennes et euro-atlantiques n'est pas un choix posé par le monde politique, mais bien une prise de position ferme et sans équivoque du peuple géorgien.

69. S'agissant, précisément, de la politique étrangère, le nouveau gouvernement se heurte aux mêmes problèmes que le précédent, à savoir le rétablissement de l'intégrité territoriale du pays et la préservation de la souveraineté nationale. Tbilissi devra aussi progresser sur la voie de l'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne. Enfin, il lui faudra, aussi et surtout, trouver un *modus vivendi* avec la Russie, ce qui reste un défi de taille. Au niveau régional, les autorités géorgiennes cherchent à préserver et à élargir les relations de coopération constructive qu'elles entretiennent tant avec l'Arménie qu'avec l'Azerbaïdjan.

A. RELATIONS AVEC LA FEDERATION DE RUSSIE

70. Après un bref conflit en 2008, Moscou et Tbilissi ont rompu leurs relations diplomatiques. La Russie a ensuite reconnu l'« indépendance » de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie et a obstinément refusé, après 2008, tout contact avec M. Saakachvili, l'accusant d'être responsable de la détérioration des relations bilatérales et de l'ouverture des hostilités.

71. Selon un sondage du NDI de novembre 2012, 26 % des Géorgiens (des partisans du MNU pour la plupart) pensent que la Russie représente une menace bien réelle, tandis que 40 % (dont une majorité de partisans de Rêve géorgien) pensent qu'elle est une menace, certes, mais dont la gravité a été exagérée ; 22 % seulement des personnes interrogées sont convaincues qu'elle ne constitue aucune menace pour le pays. Le dernier sondage, qui remonte au mois de septembre 2013, montre que les personnes persuadées que la Russie est une véritable menace sont plus nombreuses (33 %), tandis que le chiffre de celles qui pensent que la Russie représente

effectivement une menace dont l'ampleur a cependant été exagérée a baissé (36 %). Quoi qu'il en soit, la plupart des Géorgiens souhaitent une amélioration des relations bilatérales. Des mesures en ce sens ont été prises avant même le changement de gouvernement : en 2012, la Géorgie a décidé unilatéralement de supprimer le régime de visa appliqué aux citoyens russes et est revenue sur son opposition à l'adhésion de la Fédération dans l'Organisation mondiale du commerce.

72. Le Premier ministre de l'époque, M. Ivanichvili, n'avait pas caché son intention d'intensifier le dialogue avec la Russie et de normaliser les relations bilatérales, et avait fait de Zourab Abachidze, ancien ambassadeur à Moscou, son représentant spécial en la matière. S'adressant à des membres de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN lors du séminaire Rose-Roth tenu à Tbilissi le 30 avril 2013, M. Abachidze avait souligné, que, dans ses entretiens directs avec ses homologues russes, chaque partie avait ses propres « lignes rouges » qu'elle se gardait bien de franchir, préférant s'occuper de commerce, de transport, de communications et de contacts humains et culturels. Le nouveau gouvernement avait par ailleurs souscrit à l'engagement du chef de l'Etat de ne pas recourir à la force pour régler le litige territorial avec l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie (démarche restée sans équivalent du côté russe). Quant à la Russie, elle avait annoncé en mars 2013 qu'elle autoriserait quatre producteurs d'eau minérale et 36 caves vinicoles géorgiens à enregistrer leurs produits, levant ainsi un embargo qui frappait depuis sept ans les importations en provenance de Géorgie. On espérait que la reprise des échanges commerciaux pourrait déboucher sur un rapprochement politique.

73. Le gouvernement de Rêve géorgien affirme aujourd'hui qu'il ne fera à Moscou aucune concession susceptible de remettre en question l'intégrité territoriale de la Géorgie. Si la ministre des Affaires étrangères, Maïa Panjikidze, a annoncé à la fin du mois d'avril 2013 que le gouvernement envisageait d'encourager des discussions sur la délivrance de visas du côté russe, les autorités de Tbilissi ont cependant rejeté l'idée d'une reprise des relations diplomatiques aussi longtemps que les Russes reconnaîtront les territoires séparatistes/occupés d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie et conserveront ce qu'ils appellent des « ambassades » à Tskhinvali et Soukhomi. Le gouvernement précédent avait, de manière persistante, qualifié les dirigeants *de facto* des deux régions séparatistes de marionnettes aux mains de la Fédération de Russie, laquelle, effectivement, fournit à ces deux régions un soutien financier et militaire considérable.

74. Le gouvernement de Rêve géorgien a essayé d'ouvrir des négociations directes avec les deux régions séparatistes/occupées et de promouvoir l'instauration de liens commerciaux et d'autres mesures de confiance. Cependant, ses tentatives en faveur d'une coopération accrue n'ont débouché jusqu'ici sur aucun résultat tangible. Il n'y a jamais eu de pourparlers directs et les contacts se limitent essentiellement au cadre des discussions internationales de Genève (formule instaurée au lendemain de la guerre de 2008 sous l'égide de l'OSCE, de l'UE et des Nations unies, et à laquelle participent des représentants de Tbilissi, de Tskhinvali, de Soukhomi, de Moscou et de Washington). Par ailleurs, l'Assemblée générale des Nations unies adopte chaque année une résolution sur les Géorgiens déplacés dans leur propre pays dans laquelle est réaffirmé le droit des réfugiés à retourner en Abkhazie et en Ossétie du Sud.

75. Mais, pour l'instant, le gouvernement géorgien du Premier ministre Irakli Garibachvili entend continuer à appliquer les principaux éléments de la Stratégie d'Etat de 2010 pour les territoires occupés et du Plan d'action pour l'engagement. Le nouveau gouvernement envisage par ailleurs une dépénalisation partielle de l'entrée sur le territoire des deux entités séparatistes par d'autres points de passage que ceux qui se trouvent sous le contrôle de Tbilissi. Cette initiative est critiquée par le MNU, mais saluée par l'Union européenne dans son rapport de suivi sur la Géorgie.

76. Le nouveau gouvernement géorgien avait décidé, l'an dernier, de participer aux Jeux olympiques de Sotchi « au nom d'un apaisement des relations entre la Géorgie et la Russie ». Mais ce geste de bonne volonté s'est heurté à une nouvelle violation de l'intégrité territoriale de la Géorgie par Moscou. En effet, à quelques jours seulement de l'ouverture des Jeux, la Russie

repoussait de 11 km la zone de sécurité autour de Sotchi, empiétant ainsi sur la région géorgienne d'Abkhazie.

77. La communauté euro-atlantique continue à se prononcer pour la préservation de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de la Géorgie à l'intérieur des frontières internationalement reconnues et à appeler la Fédération de Russie à revenir sur sa décision de reconnaître l'indépendance des deux régions séparatistes/territoires occupés. Les efforts diplomatiques de Moscou pour promouvoir une large reconnaissance internationale de celles-ci se sont soldés par un échec : l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud n'ont été reconnues que par, respectivement, six et cinq Etats membres des Nations unies, dont Nauru, Vanuatu et Tuvalu (les deux derniers étant revenus sur cette reconnaissance, tant pour l'Abkhazie que pour l'Ossétie du Sud). Il est également regrettable que la Russie ne se conforme pas intégralement aux dispositions de l'accord de cessez-le-feu conclu grâce à la médiation de l'Union européenne, ce qui impliquerait notamment son retrait intégral sur les positions qu'elle occupait avant le conflit. Qui plus est, Moscou, en s'opposant à la présence des missions de l'OSCE et de l'ONU dans les territoires occupés de Géorgie, empêche la mise en place de mécanismes appropriés de surveillance internationale et entrave le libre accès de l'aide humanitaire à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud. Une source de préoccupation plus récente est la participation de gardes-frontière russes à la construction d'une barrière entre la Géorgie, d'une part, et l'Ossétie du Sud, d'autre part, acte que le représentant du secrétaire général de l'OTAN pour le Caucase et l'Asie centrale, James Appathurai, a qualifié d'« illégal ». Il reste à voir à présent dans quelle mesure l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie portera atteinte aux relations russo-géorgiennes.

B. INTEGRATION DANS L'UNION EUROPEENNE

78. Depuis la Révolution des roses en 2003, la Géorgie a resserré ses liens avec l'Union européenne. Une majorité de Géorgiens (81 %) est favorable à l'entrée du pays dans l'Union. MM. Saakachvili et Ivanichvili ont souligné leur entente à ce sujet et le nouveau gouvernement a fait de l'intégration européenne une priorité.

79. Le nouveau gouvernement est aussi désireux que le précédent d'obtenir l'entrée de la Géorgie dans l'Union européenne. On trouve à l'intérieur de Rêve géorgien, qui forme une très large coalition, certaines personnalités qu'il serait difficile de qualifier de « pro-occidentales ». Pourtant, la quasi-totalité du groupe parlementaire Rêve géorgien appuie toutes les initiatives d'intégration à l'Union européenne. La nomination à des ministères clés de deux anciens diplomates connus pour leurs positions pro-occidentales – Irakli Alasania à la Défense et Maia Panjikidze aux Affaires étrangères – devrait également être perçue comme un signe positif de l'attachement de la nouvelle équipe dirigeante à l'Union européenne.

80. Et de fait, le nouveau gouvernement mène un dialogue intensif avec l'Union européenne et est parvenu à négocier un accord d'association qui prévoit la création d'une zone de libre-échange ; une fois en application, cet accord renforcera considérablement les liens politiques et économiques entre les deux parties. La Lituanie a accueilli en novembre 2013 le troisième sommet du Partenariat oriental, au cours duquel la Géorgie et la Moldova ont paraphé des accords d'association comportant notamment des dispositions en matière de libre-échange. Les autorités de Bruxelles ont déclaré que l'UE compte donner un coup d'accélérateur au processus de signature, ajoutant que « les décisions prises à Vilnius par la Moldova et la Géorgie [seraient] confirmées par la signature de ces accords au plus tard au début de l'automne » (allocution du président du Conseil européen). D'après les éléments dont l'on dispose, l'Accord d'association entre l'UE et la Géorgie devrait être signé dès juin 2014. La Géorgie continue par ailleurs à s'impliquer dans les missions menées sous la direction de l'UE : en février 2014, le Parlement géorgien a approuvé à la quasi-unanimité la demande faite par le président d'envoyer une compagnie d'infanterie en République centrafricaine dans le cadre de la mission militaire que l'UE mène dans ce pays (EUFOR RCA).

C. ADHESION A L'OTAN

81. Les relations entre la Géorgie et l'OTAN se sont considérablement développées depuis leur établissement, au début des années 90. Le partenariat avec l'Alliance a grandi en importance après la Révolution des roses et la mise en chantier de réformes démocratiques qui lui a fait suite. La Géorgie a clairement indiqué qu'elle avait pour ambition d'adhérer à l'OTAN. En 2006, celle-ci a donc ouvert un « dialogue intensifié » sur le thème des aspirations géorgiennes en la matière. En avril 2008, au Sommet de Bucarest, les dirigeants des pays alliés ont décidé que la Géorgie adhérerait un jour à l'OTAN, position qui a été réaffirmée au Sommet de Strasbourg-Kehl, en avril 2009, et à celui de Lisbonne, en novembre 2010.

82. Les dirigeants alliés ont souligné à de multiples reprises qu'aucun pays tiers n'aurait droit de veto quant à l'adhésion de la Géorgie à l'OTAN. Cependant, diverses questions en souffrance liées à l'intégrité territoriale du pays et aux tensions que cela suscite avec la Russie constituent un frein à une prompt accession. Aussi les milieux politiques ont commencé à se mettre en quête de solutions aux problèmes ainsi posés. Lors du 83^e Séminaire Rose-Roth qui s'est tenu à Tbilissi du 29 avril au 1^{er} mai 2013, un délégué géorgien représentant le MNU a suggéré l'octroi à son pays d'un statut « allégé » de membre de l'OTAN qui exclurait l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud des garanties de l'article 5. Toutefois, le Traité de l'Atlantique Nord devrait être modifié en conséquence. Une telle démarche pourrait aussi être perçue par de nombreux Alliés comme un dangereux affaiblissement des garanties en question.

83. Il convient de noter pourtant que le Traité de Washington n'exclut pas spécifiquement l'adhésion de pays connaissant des problèmes d'intégrité territoriale. Par exemple, le statut de la région de Trieste, qui n'a été réglé définitivement qu'en 1975, n'a pas empêché l'Italie d'entrer dans l'OTAN. L'élargissement de l'Alliance est une décision politique qui repose principalement sur la confiance dans les autres Alliés. Aussi, pour obtenir une réaffirmation claire et nette de ses perspectives d'adhésion à l'OTAN et, éventuellement, recevoir un MAP au prochain Sommet de l'OTAN, la Géorgie devrait avant tout poursuivre ses efforts pour mettre en place et conserver des institutions politiques et militaires qui soient stables et fiables. Le cadre institutionnel sur lequel repose actuellement la coopération entre la Géorgie et l'OTAN peut fournir une base adéquate à cette fin. De fait, au vu de l'institutionnalisation, ces dernières années, des relations entre la Géorgie et l'OTAN, l'élite politique de la première et des responsables de la seconde ont estimé que le pays possédait déjà le statut d'un « pays MAP » auquel il ne manquerait que l'appellation officielle, voire un statut d'un niveau supérieur, la Géorgie étant, sur le plan de la coopération, un partenaire en tous points égal à celui des « pays MAP » (Czekaj).

84. La Commission OTAN-Géorgie (COG) a été créée en 2008. Par son intermédiaire, les autorités géorgiennes ont intensifié le dialogue politique avec l'Alliance. La COG passe également en revue les activités coopératives mises au point dans le cadre de la participation de la Géorgie au programme Partenariat pour la paix (PPP), de même que dans le domaine des échanges entre secteurs militaires. La coopération pratique se fait suivant un Programme national annuel (PNA), qui remplace le Plan d'action individuel pour le partenariat (IPAP). Le Processus de planification et d'examen (PARP) est un autre instrument important qui aide la Géorgie à se doter de forces armées efficaces, durables et d'un coût abordable et à faire avancer la réforme du secteur de la défense. La Géorgie et l'OTAN travaillent à l'amélioration de l'interopérabilité des forces armées géorgiennes avec celles des Alliés et des autres pays partenaires. Autres grands domaines de coopération : la préparation aux catastrophes, la science et l'environnement, et l'information du public. En outre, le Bureau de liaison de l'OTAN, ouvert à Tbilissi en 2010, épaula la Géorgie dans son processus de réforme et contribue au développement de la coopération bilatérale.

85. Le Conseil de l'Atlantique Nord a effectué, les 27 et 28 juin 2013, une visite en Géorgie pour évaluer l'avancement du pays sur la voie de l'intégration euro-atlantique. A l'issue d'une réunion de

la COG avec M. Ivanichvili, le secrétaire général de l'OTAN Anders Fogh Rasmussen a salué l'attachement des autorités aux réformes démocratiques et à cette intégration. Avec d'autres membres du Conseil, il a rencontré des responsables gouvernementaux, des personnalités parlementaires et des représentants d'organisations non gouvernementales, des médias et des minorités ethniques. Par ailleurs, le Conseil a assisté à une cérémonie organisée à l'occasion du départ d'un contingent de soldats géorgiens pour l'Afghanistan. Les 11 et 12 février 2014, le Comité militaire de l'OTAN a effectué sa toute première visite en Géorgie, réaffirmant ainsi le soutien appuyé de l'OTAN à l'intégration de ce pays dans les structures euro-atlantiques et au processus de réforme de la défense en cours.

86. L'AP-OTAN a, elle aussi, consolidé ses rapports institutionnels avec la Géorgie en créant le Conseil interparlementaire OTAN-Géorgie (GNIC). Destiné à faire office de contrepartie parlementaire de la COG, le GNIC atteste clairement la solidarité de l'Assemblée avec la Géorgie.

87. Tbilissi participe activement aux opérations conduites par l'OTAN et fournit actuellement – sans aucune clause restrictive – près de 1 600 hommes à la FIAS déployée en Afghanistan. Début juillet 2013, le nombre de soldats géorgiens tués au cours de ces opérations s'élevait à 30. Malgré ces pertes tragiques, les autorités géorgiennes ont promis de participer également à la nouvelle mission conçue par l'OTAN pour entraîner les forces de sécurité afghanes après 2014. Tbilissi a par ailleurs proposé d'intégrer son contingent militaire à la Force de réaction de l'OTAN (NRF), et une unité d'infanterie de niveau compagnie suit actuellement le processus devant lui permettre d'atteindre le niveau de préparation voulu pour rejoindre les forces multinationales d'ici à la rotation de 2015.

88. D'après le dernier sondage effectué par le NDI, l'adhésion à l'OTAN bénéficie du soutien d'une majorité des Géorgiens, avec 81 % d'opinions favorables et seulement 11 % d'opinions défavorables. Le nouveau gouvernement a réaffirmé en de nombreuses occasions, y compris lors de visites du Premier ministre et des ministres des Affaires étrangères et de la Défense au siège de l'OTAN, à Bruxelles, son attachement à l'entrée de la Géorgie dans l'OTAN. Cependant, des responsables de Rêve géorgien ont accusé leurs prédécesseurs d'avoir fait croire à la population que cette entrée était imminente. L'opposition a vu dans ces accusations le signe que la nouvelle équipe dirigeante ferait preuve de moins de zèle à cet égard. Le gouvernement a démenti une telle interprétation.

V. CONCLUSIONS

89. Puisque l'adhésion à l'OTAN et à l'Union européenne est avant tout une décision de nature politique, l'aptitude de la Géorgie à consolider la démocratie et à mettre en œuvre des réformes l'aidera – plus que tout autre facteur – à rejoindre la communauté européenne et euro-atlantique. Le pays pourrait servir de modèle à d'autres Etats aspirant au changement et à la démocratisation de leur régime politique. Il est donc crucial que le gouvernement continue à progresser vers des élections libres et équitables, la liberté d'expression et l'instauration de relations moins conflictuelles et plus constructives avec l'opposition politique. Il n'existe pas de divergences idéologiques entre Rêve géorgien et le MNU, qui considèrent l'un et l'autre la Géorgie comme une démocratie et un futur membre de l'Union européenne et de l'OTAN. La situation en Ukraine exige de toutes les forces politiques qu'elles se montrent animées par le sens de l'Etat et qu'elles fassent passer les intérêts nationaux de la Géorgie avant ceux des partis. Il importe, pour faire taire les allégations selon lesquelles les opposants sont victimes de poursuites à visées politiques, de poursuivre les efforts visant à consolider l'indépendance et les compétences du système judiciaire. Chaque signe de coopération constructive entre les principales forces politiques du pays doit recevoir l'appui inconditionnel des amis de la Géorgie au sein de la communauté euro-atlantique.

90. Que des méthodes de gouvernance peu orthodoxes aient été ou non justifiables durant les premiers stades de la Révolution des roses, il n'en reste pas moins que l'Etat géorgien est

aujourd'hui suffisamment mûr pour passer à l'étape suivante et prouver qu'il peut fonctionner comme une démocratie aboutie. Le pays doit trouver un équilibre entre, d'une part, l'hégémonie disproportionnée d'un parti qui détiendrait seul le pouvoir et, d'autre part, la polarisation et l'antagonisme extrêmes qui ont porté préjudice à la « cohabitation », d'autre part. L'existence d'une opposition parlementaire forte et d'un paysage médiatique diversifié sont deux facettes nouvelles et très positives de l'évolution politique de la Géorgie. Il faut veiller à ce que ces résultats soient durables et à ce qu'ils ne correspondent pas seulement à un équilibre temporaire dans le passage d'une force politique excessivement dominante à une autre. La classe politique doit s'abstenir de vouloir monopoliser « la vérité ». La tâche politique la plus immédiate incombant au nouveau gouvernement est de garantir une organisation impeccable des élections municipales de juin 2014, de manière à consolider encore la crédibilité démocratique du pays.

91. La rapporteure est fermement convaincue que l'OTAN et l'Union européenne doivent être attentives aux difficultés que suscite pour la Géorgie le regain d'assurance affiché par la Russie en Europe orientale. Il convient de renforcer le soutien apporté au processus de réforme en Géorgie, et le peuple géorgien doit se voir adresser un message clair l'assurant de la présence, à ses côtés, de la communauté euro-atlantique. Il serait bon que les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN, au cours du prochain Sommet de l'Alliance devant se tenir au Royaume-Uni, envisagent de poser un jalon en ce sens en accordant le MAP à la Géorgie et en donnant un coup d'accélérateur au processus devant conférer à la Géorgie la qualité de membre à part entière de l'OTAN. Un programme plus intensif d'exercices conjoints entre forces géorgiennes et de l'OTAN serait également de nature à rassurer davantage le peuple géorgien.

92. Il est normal qu'une jeune démocratie connaisse des revers temporaires mais, aussi longtemps que la Géorgie avancera dans la bonne direction, elle pourra compter sur le soutien de la communauté euro-atlantique. Il est crucial que les parlementaires de l'OTAN manifestent une attention et un appui indéfectibles à ce pays. La situation intérieure doit être suivie de près et constamment ; pour leur part, les représentants de la direction politique géorgienne peuvent utiliser toutes les tribunes, y compris celle de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, pour répondre aux préoccupations et confirmer concrètement leur attachement aux valeurs de la communauté euro-atlantique.

BIBLIOGRAPHIE

- Banque mondiale. (2013). *Géorgie – Data*, <http://data.worldbank.org/country/georgia>
- Centre international d'études pénitentiaires (*International Center for Prison Studies- ICPS*). (2012). *World Prison Brief: Georgia*.
http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=122
- Civil Georgia*. (19 février 2013,). *Foreign Minister Grilled by UNM MPs*.
<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=25770>
- Civil Georgia* (2 septembre 2013), *PM on his intended pre-term resignation*
<http://www.civil.ge/eng/article.php?id=26408>
- Commission européenne. (20 mars 2013). *Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia: Progress in 2012 and recommendations for action*.
http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2013_enp_pack/2013_progress_report_georgia_en.pdf
- Commission de Venise et OSCE/BIDDH. (19 décembre 2011). *Joint Opinion on the Draft Election Code of Georgia*. <http://www.osce.org/odihr/86401>
- Conseil de l'Europe (28 janvier 2014), *Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy following the 32nd EU-Russia Summit*
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140834.pdf
- Czekaj, M. (avril 2011). *Georgia Gives Up MAP, but Expects to Join NATO Anyway*. Washington, D.C.: Atlantic Council. http://www.acus.org/new_atlanticist/georgia-gives-map-expects-join-nato-anyway
- Département d'Etat américain (2011). *Country Report on Human Rights Practices for 2011 in Georgia* <http://www.state.gov/documents/organization/186565.pdf>
- Département d'Etat américain (2013). *Country Report on Human Rights Practices for 2012 in Georgia* <http://www.state.gov/documents/organization/204499.pdf>
- De Waal, T. (2011). *Georgia's Choices: Charting a Future in Uncertain Times*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Engvall, J. (2012). *Against the Grain: How Georgia Fought Corruption and What It Means*. *Silk Road Paper*. Washington, D.C.: Central Asia-Caucasus Institute; Johns Hopkins University-SAIS.
- FAO. (2012). *Georgia: Agricultural Sector Bulletin*.
http://www.fao.org/fileadmin/templates/tc/tce/pdf/Georgia_Agriculture_Sector_Bulletin_-_2012.pdf
- FMI. (2013). *Unemployment rate in Georgia*.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/weorept.aspx?sy=2010&ey=2017&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=915&s=LUR&grp=0&a=&pr1.x=99&pr1.y=2>
- Freedom House. (2012). *Freedom in the World: Georgia*.
<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/georgia>
- Freedom House. (2012). *Nations in Transit 2012: Georgia*.
<http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/georgia>
- IBRD/The World Bank. (2012). *Doing business in a more transparent world*. Washington D.C: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- ICG. (18 décembre 2012). *Georgia: Making Cohabitation Work*. Europe Briefing, n°69:
[http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/caucasus/georgia/b069-georgia-making-cohabitation-work.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/caucasus/georgia/b069-georgia-making-cohabitation-work.pdf)

- ICG. (19 décembre 2007). *Georgia: Sliding Towards Authoritarianism? Europe Report No. 189*. http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/189_georgia___sliding_towards_authoritarianism
- OTAN. (14 novembre 2012). *Joint Press Point by NATO Secretary General and the Prime Minister of Georgia*. http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_91286.htm
- NDI. (novembre 2012). *Public Attitudes in Georgia. November 2012 survey*. <http://www.civil.ge/files/files/2012/NDI-Poll-November2012.pdf>
- NDI. (septembre 2013) *Public attitudes in Georgia: September, 2013 survey*. http://www.ndi.org/files/NDI-Georgia-September-2013-survey-Issues_ENG_vf.pdf
- OCDE. (28 septembre 2011). *Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*. <http://www.oecd.org/corruption/acn/48807498.pdf>
- OSCE/BIDDH. (5 janvier 2008). *OSCE/ODIHR Election Observation Final Report on the January 2008 Presidential Election*. <http://www.osce.org/odihr/elections/georgia/30959>
- OSCE/BIDDH. (20 février 2013). *OSCE/ODIHR starts trial monitoring work in Georgia*. <http://www.osce.org/odihr/99716>
- OSCE/BIDDH. (2 octobre 2012). *Statement of Preliminary Findings and Conclusions on the Georgian Parliamentary Elections*. <http://www.osce.org/odihr/94593>
- OSCE/ODIHR (27 octobre 2013) *Presidential Election – Final Report* <http://www.osce.org/odihr/elections/110301>
- OSCE/Représentant pour la liberté des médias (13 novembre 2013) *Georgia should uphold its high media freedom standards* <http://www.osce.org/fom/108285>
- Rasmusen, E. B. et Ramseyer, J. M. (2001). Why Is the Japanese Conviction Rate So High? *Journal of Legal Studies*, Vol. 30, No.1.
- Reuters. (4 février 2013). *Russia set to resume imports of Georgian wine and water*. <http://www.reuters.com/article/2013/02/05/us-russia-georgia-idUSBRE91402R20130205>
- Transparency International. (2011). *Global Corruption Barometer 2010/11*. <http://gcb.transparency.org/gcb201011/results/>
- Transparency International Georgia. (août 2012). *Georgia's television landscape*. http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Georgian%20Television%20Landscape%20Report%20English_0.pdf
- Trend News Agency (7 octobre 2013) *Georgia to participate in Sochi 2014 Winter Olympics* <http://en.trend.az/regions/scaucasus/georgia/2198478.html>
- Service de recherche du Congrès des Etats-Unis. *US Congressional Research Service*. (13 juillet 2012). *Georgia: Recent Developments and US Interests*. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/97-727.pdf>
-