

Géorgie

1 – Constitution et système institutionnel ✖

La Géorgie est une république démocratique. Sa Constitution date du 24 août 1995 (amendée partiellement en 2004, 2005, 2007, 2008, et en 2010) et proclame un État indépendant, unifié, indivisible et fondé sur la prééminence du droit. Le 15 octobre 2010, le Parlement a adopté cinq amendements majeurs à la Constitution qui visent à réduire significativement les pouvoirs du prochain président de la Géorgie au profit du Premier ministre et du gouvernement. Cette réforme est entrée en vigueur le 17 novembre 2013, jour de l'investiture de Guiorgui Margvelachvili, vainqueur de l'élection présidentielle.

– Le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République (art. 69 à 76 Const.) et par le gouvernement présidé par le Premier ministre (art. 78 à 81 Const.).

Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il ne peut exercer que deux mandats successifs. Il est le chef de l'Etat et en tant que tel, il dirige et exerce la politique intérieure et extérieure de Géorgie. Il conclut les accords internationaux, signe et promulgue les lois. Il est le commandant suprême des forces armées. Il contrôle les organes de l'exécutif et peut abroger leurs décisions. Il peut dissoudre le Parlement selon les cas prévu par la Constitution.

Il nomme les membres de son gouvernement avec l'accord du Parlement; il est autorisé à mettre fin aux fonctions des ministres; il reçoit la démission des ministres, il est autorisé à les charger de continuer à exercer leurs fonctions jusqu'à désignation d'un nouveau gouvernement.

Le gouvernement est composé d'un Premier ministre nommé par le Président de la République et de ministres nommés par le Premier ministre sur autorisation du Président de la République. Le Premier ministre actuel est M. Giorgi Kvirikashvili (depuis la démission de son prédécesseur le 23 décembre 2015).

Le gouvernement met en œuvre la politique intérieure et extérieure. Il est responsable devant le Président de la République et devant le Parlement. Le Premier ministre détermine les orientations de l'activité gouvernementale. Il soumet un rapport sur l'activité du gouvernement au Président de la République et au Parlement. A la demande de ce dernier, il doit lui présenter un compte rendu de la réalisation du programme gouvernemental.

– Le pouvoir législatif est détenu par le Parlement. Celui-ci est composé de 150 sièges : 75 sièges sont attribués au scrutin majoritaire simple, 75 au scrutin proportionnel de liste. (art. 49.1 Const.) Le seuil d'éligibilité à un siège de député est de 5 % des votes.

Les députés sont élus pour un mandat de quatre ans au suffrage universel direct.

Le Parlement est actuellement monocaméral. Cependant, l'article 4 de la Constitution de 1995 envisage la création, à terme, d'une seconde chambre :

« 1. Lorsque les conditions appropriées seront réunies et que, sur l'ensemble du territoire géorgien, auront été formées des collectivités territoriales s'administrant librement, le Parlement de Géorgie comportera deux chambres : le Conseil de la République et le Sénat.

2. Les membres du Conseil de la République seront élus au scrutin proportionnel.

3. Les membres du Sénat seront des représentants élus de l'Abkhazie, de la République autonome d'Ajara, ainsi que des autres unités territoriales de la Géorgie ; cinq membres

seront désignés par le Président de la Géorgie (disposition résultant de la loi constitutionnelle du 20 avril 2000).

4. La composition, les compétences et les procédures d'élection des chambres seront précisées par une loi organique ».

Il est à noter que la définition de la composition du futur Sénat pourrait précisément être l'une des clés de la résolution des conflits sécessionnistes qui en empêchent la constitution.

En attendant l'éventuelle mise en œuvre de ce projet, c'est le Parlement qui décide des grandes orientations de la politique intérieure et extérieure. Il exerce un contrôle sur le gouvernement. Il peut exprimer sa défiance à l'égard du gouvernement par un vote à la majorité absolue. Un tiers des membres du Parlement peut soulever la question de déclaration de « non confiance ». En cas de vote positif, le Président de la République devra soit révoquer le gouvernement, soit dissoudre le Parlement (art. 81.1 Const.) A l'inverse, le gouvernement peut demander la confiance du Parlement lors du vote d'un texte de loi (art. 81.4 Const.).

2 – Organisation judiciaire

La justice est indépendante (art. 82 à 90 Const.). Les décisions des Tribunaux, qui exercent le pouvoir judiciaire, sont rendues au nom du peuple géorgien.

>> La Cour constitutionnelle (art. 88 à 89 Const.) est composée de 9 juges, dont 3 sont nommés par le Président de la République, 3 élus par une majorité des 3/5ème du Parlement et 3 nommés par la Cour Suprême, pour une période de 10 ans. Le Président de la Cour est élu pour un mandat de 5 ans. Ses membres jouissent d'une immunité personnelle. Cette instance est chargée du contrôle de la constitutionnalité des textes de lois, des traités, des accords, etc. Elle peut être saisie notamment par le Président de la République, le gouvernement,

1/5ème du Parlement, un tribunal. Elle examine la constitutionnalité des actes normatifs par rapport aux droits fondamentaux et aux libertés énoncés au chapitre II de la Constitution. Les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives. Un acte normatif ou une partie de celui-ci reconnu comme inconstitutionnel cesse d'avoir des effets juridiques dès la publication de la décision de la Cour constitutionnelle (art. 89.2 Const.).

>> La Justice, judiciaire et administrative, est rendue par les tribunaux de droit commun. La création de tribunaux d'exception est interdite, à l'exception des juridictions militaires en cas de guerre.

Une réforme du système judiciaire a été engagée en Géorgie ces dernières années afin d'en simplifier les structures judiciaires, de spécialiser les juges pour une justice de proximité plus rapide.

Le système judiciaire géorgien s'organise ainsi :

– Au niveau le plus haut, la Cour suprême de Géorgie connaît des affaires en dernier ressort. Son président et les juges qui la composent sont élus par le Parlement à partir d'une liste soumise par le Président de la République, pour une période de 10 ans. Ils jouissent également de l'immunité personnelle.

La Cour suprême comprend une chambre plénière, une grande chambre, une chambre civile, une chambre criminelle, une chambre administrative ainsi qu'une chambre disciplinaire.

Depuis le 1er novembre 2005, la Cour suprême de Géorgie assure les fonctions de cour de cassation c'est-à-dire qu'elle juge uniquement en droit, et non en fait et des cas d'ouverture à cassation ont été introduits.

– Il y a deux cours d'appel situées à Tbilissi (appel des tribunaux de première instance de l'Ouest de la Géorgie) et à Kutaisi (appel des tribunaux de première instance de l'Est de

la Géorgie). La Cour d'Appel de Kutaisi entend les appels des tribunaux de première instance de l'ouest de la Géorgie, tandis que les appels relatifs aux décisions des tribunaux de l'est de la Géorgie vont directement à Cour d'appel de Tbilissi.

– La juridiction de première instance connaît des affaires civiles, pénales et administratives. On trouve soit les « district and city courts » – au nombre de 22 –, soit les « magistrate judges » – au nombre de 44 – qui sont des juges non professionnels, en charge des affaires civiles, pénales et administratives simples.

3 – Procédure et système judiciaire

>> La procédure criminelle est régie par un code de procédure criminelle. Depuis l'année 2004, de multiples modifications sont intervenues, avec l'objectif de se rapprocher des critères européens relatifs aux droits de l'homme. Des rééquilibrages au profit des droits de la défense ont été codifiés, ainsi qu'une diminution des délais de jugement. Le 1er octobre 2010, le nouveau code de procédure pénale adopté un an auparavant, est entré en vigueur. Le barreau américain, les experts du département de la Justice américaine ainsi que ceux du Conseil de l'Europe et de la mission de l'UE en Géorgie ont pris part à l'élaboration de ce nouveau code. Cette réforme était essentielle afin de se mettre en conformité avec les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, s'agissant notamment du droit à la liberté et à la sécurité.

>> Le « bureau du Procureur » ou Parquet dirige les enquêtes préliminaires. Les enquêteurs ne peuvent étendre ou modifier le champ de leurs investigations qu'avec l'assentiment du Procureur.

>> En revanche, en vertu du nouveau code de procédure pénale de la Géorgie, le Procureur ne donne plus son avis par rapport au type de peine et à la durée envisagée ; le juge la définit

sans entendre la position du Procureur.

>> A la suite de la mise en application du nouveau code de procédure pénale, la durée totale de la détention provisoire ne doit pas dépasser 9 mois.

>> Le principe de jurés populaires a été réintroduit depuis 2004.

Les règles générales de la procédure sont mises en œuvre sur la base des principes de l'égalité et du contradictoire entre les parties (art. 85 Const.).

>> Un procès doit être public et oral. Tous les témoins sont tenus de faire une déposition orale au cours du procès sauf dans les cas prévus par la loi.

Le déroulement de certains procès à huis clos n'est autorisé que dans des cas précisés par la loi (ex : si atteinte aux intérêts de mineurs).

La décision du tribunal est rendue dans tous les cas en public.

Les parties à la procédure peuvent n'être mentionnées dans la décision que par leurs initiales si la divulgation de leur identité risque de porter considérablement atteinte à leur intégrité personnelle.

La transparence de la procédure judiciaire est devenue une caractéristique du système judiciaire géorgien. Toutes les décisions des tribunaux sont publiées et accessibles aux intéressés. Une organisation appelée le « Groupe des médias », qui fonctionne dans les tribunaux, se compose de représentants des médias et de la société civile qui discutent avec les juges des questions qui se posent au pouvoir judiciaire. Des informations concernant les affaires sont toujours communiquées aux représentants des médias avant les procès. Ils ont ainsi la possibilité de choisir les procès auxquels ils assisteront.

>> L'accès à la Justice : le service d'aide juridictionnelle relevant du ministère des affaires correctionnelles et de l'aide juridique offre une aide juridique aux personnes défavorisées. Il aide tous les citoyens qui n'ont pas les moyens de se faire représenter par un avocat. Il fonctionne

sous la forme d'une entité autonome composée de 11 bureaux et 4 centres répartis sur le territoire géorgien, dans les grandes villes du pays. Ce mécanisme propose les services d'avocats ou d'ONG, intervenant à titre gratuit (en 2010, 20 000 demandes de conseils et d'aide juridique. En 2012, plus de 17 000 personnes ont bénéficié de consultations juridiques gratuites de qui représente une hausse de 13% par rapport à l'année précédente. Il existe en sus un service de consultation en ligne pour les personnes qui ne pouvant pas se déplacer.

4 – Formation et évaluation des magistrats et des personnels de justice

Les juges voient leur indépendance garantie par l'article 84 de la Constitution. Il est précisé que toutes immixtions (pressions, ingérences) dans leurs activités sont punies par la loi. Pour être juge, il faut être citoyen géorgien, âgé de 28 ans au moins, parler couramment la langue nationale, avoir une formation juridique et justifier d'une expérience de 5 années dans une profession juridique.

La Haute Ecole de Justice (high school of Justice), officiellement créée en avril 2006 sur le modèle de l'Ecole Nationale de la Magistrature française, est chargée de la formation des juges. La formation initiale est prévue pour durer 10 mois (5 mois théoriques, 4 mois de stage, 1 mois de séminaire, puis l'examen final). Les étudiants désirant entrer dans cette école doivent d'abord passer un examen d'aptitude puis un concours. Ces deux épreuves sont organisées par le Haut Conseil de la Justice.

L'école a également pour vocation d'assurer la formation continue. Pour cela, elle s'appuie sur deux centres de formation régionaux (Batoumi et Tskaltubo).

Le Haut Conseil de la Justice (High Council of Justice, HCJ) est un organe indépendant qui a pour mission l'élaboration du budget de la Justice, le contrôle des ressources techniques et matérielles de la Justice, mais également la gestion de la carrière des juges : nomination, révocation, promotion. Cet organe joue également un rôle en matière disciplinaire s'agissant des juges.

C'est l'organe ayant la plus haute autorité au sein du pouvoir judiciaire.

Ce conseil compte 15 membres dont 9 sont des juges, 4 membres du Parlement dont un appartient à l'opposition. Le président de Géorgie y est représenté par deux membres qu'il nomme. Il est présidé par le président de la Cour Suprême.

Le HCJ est en cours de réforme pour étendre sa compétence aux procureurs. La réforme devrait également permettre la mise aux normes européennes du statut des juges. La nomination des juges obéit à des « principes de carrière », qui permettra de garantir qu'ils ne soient pas nommés dans une cour supérieure avant d'avoir servi dans une cour de niveau inférieure.

La discipline des juges est régie par le HCJ qui dispose d'une commission de discipline composée d'un collège de 5 membres dont 3 sont des juges. Ses décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant la chambre disciplinaire de la Cour Suprême.

Les statistiques concernant la corruption des juges indiquent qu'en 2006, sur 28 affaires examinées, 17 juges ont été poursuivis. 3 ont été révoqués.

Le bureau du Procureur général (« department of prosecution ») appartient à l'organisation du ministère de la Justice (art. 81 Const.) qui supervise son activité. Le Procureur général est nommé par le Président de la République sur proposition du Premier Ministre. Malgré ce statut constitutionnel, le parquet est fonctionnellement indépendant. Ni la loi ni le pouvoir exécutif ne sont autorisés à demander au service du procureur des poursuites sur une affaire.

Le bureau du Conseil du Ministère public organise le recrutement sur concours des candidats au poste de procureur et soutient le Procureur général de Géorgie dans l'administration du ministère public. Il coordonne la lutte contre la criminalité entre les différents organismes.

5 – Justice des mineurs

La Géorgie a intégré la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant en 1994. Elle a ratifié le protocole additionnel concernant la prostitution et la pornographie en juin 2005. Pour autant, face à la délinquance, le manque de services sociaux laisse peu d'autres réponses que la prison.

Si en mai 2008, la Géorgie avait abaissé l'âge de la responsabilité pénale des mineurs de 14 à 12 ans pour les crimes les plus graves (assassinat, délits intentionnels portant atteinte à la santé d'autrui, viol, vol, etc.), dans le cadre de la réforme de la Justice des mineurs, celle-ci rétablit, en février 2010, l'âge de la responsabilité criminelle à 14 ans pour tous les types d'infractions.

A chacune des étapes, investigations initiales, accusation et procès, le mineur peut être placé en détention. Les droits fondamentaux sont accordés aux mineurs dès leur rétention dans les locaux de police (droit au silence, visite d'un parent, durée limitée d'interrogatoire). La durée maximale de leur rétention dans les locaux de police est de 72 heures.

La détention provisoire ne peut intervenir qu'après un débat contradictoire devant un Juge, en présence d'un avocat et du représentant du mineur. Il peut être écroué pour une période de 2 mois, suivie de 2 renouvellements d'un mois chacun, soit une durée maximale de 4 mois. En octobre 2006, 184 mineurs faisaient l'objet d'une détention provisoire.

Les juridictions de jugement qui traitent des affaires de mineurs ne sont pas spécialisées, tant en ce qui concerne les

Juges, que les professionnels qui y interviennent. Une simple formation complémentaire en pédagogie et psychologie est prévue pour le Juge.

Concernant la phase de jugement, l'art. 68 du code criminel permet de soustraire à toute responsabilité pénale un mineur poursuivi pour un délit puni de 2 ans maximum et dont la réinsertion est acquise. En outre, un large panel de mesures éducatives peut se substituer aux mesures coercitives. Une des mesures les plus appliquées par les juridictions afin d'éviter l'emprisonnement est la possibilité de suspension de la peine pour les primo-délinquants. Ainsi, en 2005 sur 475 mineurs condamnés, 333 faisaient l'objet d'une mesure de suspension.

Concernant les conditions de détention, un rapport sur la délinquance des mineurs rédigé par le Professeur HAMILTON pour le compte de l'UNICEF au début de l'année 2007, notait qu'elles étaient relativement mauvaises. Certaines cellules comportaient 12 lits, avec un minimum de confort et d'hygiène. A l'occasion d'une conférence internationale sur la justice des mineurs, organisée à Bruxelles les 27 et 28 juin 2013, l'UNICEF a dévoilé un nouveau rapport sur les enfants et la justice en Europe centrale et de l'Est et Communauté des Etats Indépendants. Il souligne les progrès réalisés, mais aussi le long chemin à parcourir pour que soient respectés les droits de l'enfant. Le rapport révèle que dans toute la région, moins d'enfants sont en prison, mais il souligne aussi les mauvais traitements, parfois allant jusqu'à la torture.

Après une refonte de la justice pénale en 2012, la Géorgie a promulgué le « House Bill 242 » en 2013, qui comprend des réformes de grande envergure relatives à son système de justice pour mineurs, sur la base des recommandations du Conseil spécial sur la réforme pénale de la justice géorgienne. Les dispositions du Conseil relatives au projet de loi permettront d'économiser environ 85 millions de dollars sur cinq ans et de réduire la récidive en mettant l'accent sur des foyers pour les délinquants dangereux. Le projet de loi

simplifie et révisé également le code de l'Etat relatif à la justice pour mineurs et à la protection de l'enfance, y compris par la création de nouveaux processus pour les cas impliquant des enfants ayant besoin d'aide sociale.



Enfin, le premier code de justice pour mineurs en Géorgie, a été adopté par le Parlement géorgien le 12 Juin 2015.

6 – Application des peines et système pénitentiaire

Loi d'amnistie de décembre 2012, entrée en vigueur le 15 janvier 2013, a permis de faire passer la population carcérale de 21 410 à 10 600. Cette réduction du nombre de détenus a permis de pallier, d'une part, aux problèmes de surpopulation carcérale et de dégager, d'autre part, des économies substantielles que le Ministère de l'application des peines, de la liberté surveillée et de l'assistance juridique, a affectées à la réhabilitation des établissements pénitentiaires les plus dégradés. De même, cette loi a permis la rénovation d'un établissement spécial pour les détenus mineurs à Avchala ainsi que la mise en place de traitements et de programmes de réadaptation pour des détenus tuberculeux. Désormais, chaque détenu bénéficiera, par ailleurs, d'un espace de vie de 4m².

>> Evolution de la population carcérale en Géorgie entre 1979 et 2014 :



Des systèmes de parloirs en vidéo conférence sont installés pour les détenus éloignés de leurs familles. La loi prévoit en outre l'expérimentation de l'accompagnement individuel pour

les femmes condamnées à perpétuité (accompagnement déjà mis en place avec succès pour les détenus mineurs) qui sera élargi à court terme à tous les détenus et cela dans le cadre d'un plan de 18 mois.

Un régime beaucoup plus strict de détention a été mis en place courant 2006, permettant à l'administration pénitentiaire de reprendre le contrôle d'établissements jusqu'alors placés sous la coupe de groupes de détenus relevant de la criminalité organisée. Cette reprise en main par l'administration s'est accompagnée d'une pratique décrite par Amnesty international comme courante de la torture au sein des établissements.

Dans les établissements pénitentiaires, la pratique du culte est libre. Les détenus ont accès aux journaux ainsi qu'à des bibliothèques de prêt. La télévision n'est pas installée dans toutes les prisons. Le droit de vote n'est accordé qu'aux personnes en détention provisoire. Les détenus peuvent travailler pour des sociétés privées (essentiellement des boulangeries industrielles) qui fournissent les établissements carcéraux.

La réforme du système pénitentiaire et de probation est présentée comme destiné à le mettre en conformité avec les standards européens et internationaux. Pour les ONG, des efforts restent à faire en matière de prévention des mauvais traitements, de réinsertions des détenus et de promotions des peines alternatives à l'emprisonnement.

Depuis 2013, une plus grande place est accordée aux programmes de réhabilitation des détenus au sein du système de probation. L'accompagnement individuel est étendu à toute la population carcérale.

Les condamnations à la prison à perpétuité existent en Géorgie.

Il existe deux régimes de détention qui sont fixé par le tribunal au moment du jugement : d'un côté le régime strict où

les horaires de promenade, les parloirs, les appels téléphoniques, l'accès aux unités de regroupement familial sont réglementés et les détenus sont enfermés dans leurs cellules. D'un autre, le régime semi-strict ou semi-ouvert où la réglementation permet aux détenus de circuler librement pendant la journée dans l'établissement pénitentiaire.