



Strasbourg, le 11 mars 2013

Avis n°710 / 2012

CDL-AD(2013)009
Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LES DISPOSITIONS DE LA LOI D'AMNISTIE RELATIVES AUX
PRISONNIERS POLITIQUES**

DE LA GÉORGIE

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 94^e session plénière
(Venise, 8-9 mars 2013)**

sur la base des observations de

**M. Nicolae ESANU (membre, Moldova)
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Angel SANCHEZ NAVARRO (membre suppléant, Espagne)**

I. Introduction

1. Par une lettre du 19 décembre 2012, le président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a demandé un avis sur le projet de loi d'amnistie de la Géorgie (CDL-REF(2013)003).

2. La demande est formulée comme suit : « Lors de la réunion qu'elle a tenue à Paris le 12 décembre 2012, la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a décidé de demander l'avis de la Commission de Venise sur les dispositions particulières de la loi d'amnistie actuellement examinées par le Parlement géorgien, qui admettent au bénéfice de l'amnistie des personnes considérées comme des prisonniers politiques conformément à une résolution récente du Parlement. Nous saurions gré à la Commission de Venise d'adopter un avis sur cette loi le plus rapidement possible ».

3. Les rapporteurs ci-après ont été invités par la Commission de Venise à formuler des observations sur ce projet de loi : M. Nicolae Esanu, M. James Hamilton et M. Angel Sanchez Navarro.

4. Le projet de loi a été adopté par le Parlement géorgien en troisième et dernière lecture le 21 décembre 2012. Le 27 décembre, le Président lui a opposé un veto que le parlement a renversé le 28 décembre. Il a refusé de signer le projet de loi. Le Président du parlement l'a signé le 12 janvier 2013.

5. Le 13 janvier 2013, les personnes dont le nom figurait sur la liste des prisonniers politiques ont été libérées.

6. Les 6 et 7 février 2013, M. Esanu et M. Hamilton se sont rendus, avec M^{me} de Broutelles du Secrétariat, à Tbilissi où ils ont rencontré le Vice-Président de la Cour constitutionnelle, le Président de la Cour suprême, le ministre de la Justice et le vice-ministre de la Justice, le président et des membres de l'Association des magistrats, des représentants du Bureau du défenseur public, des membres du parlement ainsi que plusieurs ONG.

7. L'avis tient compte des informations communiquées par le gouvernement et par les ONG ainsi que des résultats de la visite à Tbilissi. La Commission de Venise remercie les autorités géorgiennes et les autres parties prenantes de l'excellente coopération menée à cette occasion.

8. Le présent avis a été examiné par la sous-commission sur les droits fondamentaux le 7 mars 2013 et adopté par la Commission de Venise lors sa 94^e session plénière (Venise, 8-9 mars 2013).

II. Champ d'application de l'avis

9. La loi d'amnistie est divisée en trois parties :

La première partie, qui comprend les articles 1 à 21, concerne les infractions de droit commun. Différentes dispositions portent sur divers types de délinquants et sur des gradations dans la réduction des peines ou sur la remise complète de peine sur la base de divers critères.

10. La deuxième partie, c'est-à-dire l'article 22 de la loi, dispose que *la responsabilité pénale des personnes auxquelles a été accordé le statut de prisonnier politique ou de personne persécutée pour des motifs politiques en vertu de la résolution du Parlement géorgien n'est plus engagée et que ces personnes ne sont plus passibles de sanctions.*

11. Dans la résolution qu'il a adoptée le 19 décembre 2012, le Parlement géorgien :

- renvoie aux études d'un « groupe de travail chargé de délibérer sur les questions relatives aux personnes emprisonnées pour des motifs politiques » créé par la Commission des droits de l'homme et de l'intégration civile ainsi qu'à la Résolution 1900 (2012) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée « La définition de prisonnier politique »¹ ;
- énumère une liste de 190 « personnes emprisonnées pour des motifs politiques » et de 4 « personnes persécutées pour des motifs politiques » ;
- se déclare résolu à élaborer, dans les meilleurs délais, des mécanismes juridiques propres à dégager toute responsabilité pénale et à entraîner la remise de peine et/ou à assurer le droit à un procès équitable.

12. Enfin, la partie 3 de la loi, c'est-à-dire les articles 23 à 27, est consacrée à l'application de la loi.

13. Compte tenu de la demande de l'APCE, le présent avis ne porte que sur l'article 22 de la loi d'amnistie, car les articles 1 à 21 et 23 ne concernent de toute évidence que les infractions de droit commun et ne relèvent donc pas du champ d'application de cet avis.

14. En outre, cet avis n'entend pas se prononcer sur la question de savoir si les personnes dont le nom figure sur la liste dressée par le Parlement géorgien sont des prisonniers politiques, que ce soit sur la base des travaux du parlement ou sur celle de la définition donnée par l'Assemblée parlementaire dans sa Résolution 1900 (2012).

15. Il convient de relever d'emblée que même si l'on devait considérer la loi contraire aux normes internationales, remettre en prison les personnes visées à l'article 22 de la loi serait contraire aux principes de sécurité juridique et de non-rétroactivité de la loi pénale. En ce sens, la question dont la Commission de Venise a été saisie peut aujourd'hui être considérée comme théorique, car la loi a été adoptée et appliquée.

16. Pour finir, comme dans tout avis de la Commission de Venise, des erreurs ou des malentendus peuvent être dus à des difficultés de traduction. L'une de ces difficultés mérite que l'on s'y attarde. L'article 22 de la loi d'amnistie renvoie à la *résolution du Parlement géorgien*. Comme il n'existe pas en géorgien d'article (défini ou indéfini), se pose la question de savoir si le Parlement géorgien peut établir de nouvelles listes de prisonniers politiques ou

¹ Résolution 1900(2012) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe intitulée « La définition de prisonnier politique ». Voir en particulier les critères retenus dans la Résolution.

« L'Assemblée réaffirme son adhésion à ces critères, résumés comme suit :

“ Une personne privée de sa liberté individuelle doit être considérée comme un " prisonnier politique " :

a. si la détention a été imposée en violation de l'une des garanties fondamentales énoncées dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et ses protocoles, en particulier la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'expression et d'information et la liberté de réunion et d'association ;

b. si la détention a été imposée pour des raisons purement politiques sans rapport avec une infraction quelle qu'elle soit ;

c. si, pour des raisons politiques, la durée de la détention ou ses conditions sont manifestement disproportionnées par rapport à l'infraction dont la personne a été reconnue coupable ou qu'elle est présumée avoir commise ;

d. si, pour des raisons politiques, la personne est détenue dans des conditions créant une discrimination par rapport à d'autres personnes ; ou

e. si la détention est l'aboutissement d'une procédure qui était manifestement entachée d'irrégularités et que cela semble être lié aux motivations politiques des autorités ”. (SG/Inf(2001)34, paragraphe 10) ».

Résolution 1900(2012) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la définition de prisonnier politique

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=19150&Language=FR>

et rapport de l'APCE sur la question :

<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=18995&Language=FR>

actualiser la liste dressée en décembre 2012 en y ajoutant le nom d'autres personnes qui bénéficieraient alors de l'article 22 de la loi. Il ressort toutefois des réponses qui ont été données à la délégation de la Commission que cette loi restera très probablement isolée. Son préambule dispose en outre que « l'amnistie accordée par le Parlement de la Géorgie est unique, limitée dans le temps et spéciale ».

III. Mesures de clémence en droit comparé et en droit géorgien

Dans les Etats membres du Conseil de l'Europe²

17. Les mesures de clémence accordées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe prennent deux grandes formes : celle de l'amnistie et celle de la grâce.

18. L'amnistie est généralement considérée comme une mesure impersonnelle qui s'applique à toutes les personnes ou à une catégorie de personnes alors que la grâce concerne une personne donnée ou un groupe de personnes.

19. Si une grâce permet, en règle générale, d'accorder la remise d'une peine, une amnistie peut être prononcée avant le début d'une procédure pénale ou à tout moment une fois la procédure engagée.

20. Si l'amnistie est d'ordinaire considérée comme relevant du législatif, l'exercice de la grâce est considéré comme l'une des prérogatives du chef de l'Etat.

21. Dans certaines Parties contractantes cependant, ces distinctions ne sont pas toujours présentes ou ne sont pas clairement indiquées de sorte que dans la théorie juridique, les actes de clémence sont considérés comme présentant des « formes hybrides ».

22. Il faut préciser que la grâce accordée par l'exécutif est d'ordinaire conçue comme une mesure discrétionnaire atypique et que ce caractère discrétionnaire n'autorise pas, en principe, sa révocation.

23. De même, les amnisties ne peuvent généralement être révoquées rétroactivement, car accordées par le pouvoir législatif, leur révocation serait contraire au principe de sécurité juridique et au principe de non-rétroactivité de la loi pénale.

24. Il convient pour finir de noter que ce type de mesures est jugé légal en droit européen et expressément énoncé dans certains instruments internationaux. Par exemple, la Recommandation CM/Rec (2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité, responsabilités (adoptée par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010 à la 1098^e réunion des Délégués des Ministres) dispose expressément au paragraphe 17 qu'« à l'exception des décisions concernant l'amnistie, la grâce ou des mesures similaires, les pouvoirs exécutif et législatif ne devraient pas prendre de décisions invalidant des décisions de justice ».

En droit international

25. En dehors des Etats membres du Conseil de l'Europe, on ne trouve d'exemples de lois d'amnistie que dans le contexte de la fin de conflits, de dictatures, d'insurrections, ou dans la période qui suit une transition démocratique, mais non ultérieurement.

² Pour un complément d'information à ce sujet, voir par exemple l'affaire LEXA c. SLOVAQUIE (requête n°54334/00), arrêt, Strasbourg, 23 septembre 2008

26. Les limites que le droit international impose au droit national se résument en trois points :

- l'obligation d'engager des poursuites en cas de crimes internationaux (par exemple de crimes contre l'humanité, de torture) / lutte contre l'impunité;
- l'obligation d'offrir des voies de recours aux victimes et une indemnisation ;
- le droit de connaître la vérité - voir par exemple : *le Principe 2 de l'Ensemble de principes des Nations Unies selon lequel « [c]haque peuple a le droit inaliénable de connaître la vérité sur les événements passés relatifs à la perpétration de crimes odieux, ainsi que sur les circonstances et les raisons qui ont conduit, par la violation massive ou systématique des droits de l'homme, à la perpétration de ces crimes ». Le Principe 4 dispose quant à lui que « [i]ndépendamment de toute action en justice, les victimes, ainsi que leur famille et leurs proches, ont le droit imprescriptible de connaître la vérité sur les circonstances dans lesquelles ont été commises les violations et, en cas de décès ou de disparition, sur le sort qui a été réservé à la victime ».*

L'amnistie et la grâce en droit géorgien

27. Conformément à la Constitution géorgienne (article 73.1.O), le Président exerce le droit de grâce à l'égard des personnes condamnées.

28. La Constitution ne prévoit pas de pouvoir parlementaire exprès d'adopter des lois d'amnistie. L'amnistie est uniquement mentionnée à l'article 74.2 de la Constitution qui traite du référendum : « *le référendum ne peut porter sur l'approbation ou l'abrogation d'une loi, d'une **amnistie** ou d'une grâce, la ratification ou la dénonciation de traités et accords internationaux, ni sur des questions limitant les principales garanties constitutionnelles et les libertés individuelles* ».

29. En Géorgie, comme dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, une amnistie est décidée par le parlement et est accordée à un groupe de personnes mais est impersonnelle. Le Code de procédure pénale dispose en son article 77 que *l'amnistie est prononcée par le parlement et s'applique à des personnes non définies individuellement ; elle peut dégager la responsabilité pénale de l'auteur d'une infraction pénale et permettre d'accorder la remise ou la modération d'une peine ou encore son remplacement par une peine plus légère ; l'amnistie peut annuler des condamnations pénales antérieures.*

30. La grâce est au contraire accordée à titre individuel. L'article 78 du Code de procédure pénale est libellé comme suit : « *la grâce est accordée par le Président géorgien à titre individuel. La grâce peut dispenser d'exécuter la peine ou atténuer ou remplacer une peine par une peine plus légère. Elle peut annuler des condamnations pénales antérieures* ».

31. Un décret présidentiel fixe les règles de l'octroi de la grâce : une commission spéciale est créée pour examiner les recours en grâce. Cette commission présente ses recommandations au Président qui peut les accepter ou les refuser.

IV. La Loi d'amnistie et le respect de certains principes fondamentaux et de l'Etat de droit

32. La loi adoptée le 22 décembre 2012 est intitulée loi d'amnistie. Il est toutefois malaisé de déterminer si l'article 22 de cette loi qui renvoie à une résolution dressant la liste des personnes considérées comme des prisonniers politiques et auxquelles l'amnistie s'applique présente véritablement les caractéristiques d'une loi d'amnistie.

33. En droit géorgien, les mesures de clémence envers une personne en particulier prennent plutôt la forme d'une grâce présidentielle (voir ci-dessus). En théorie, les autorités géorgiennes avaient la possibilité de traiter le problème des « prisonniers politiques » par l'amnistie ou par la grâce. D'après elles, la grâce n'était pas une option politiquement réaliste : les personnes concernées (« prisonniers politiques ») auraient dû en appeler au Président qu'elles jugeaient responsables de leur emprisonnement, ce qui aurait équivalu implicitement à une reconnaissance de leur culpabilité. Les autorités ne pensent pas que le Président aurait gracié des « prisonniers politiques ». Elles ont donc choisi l'amnistie. Ce choix était un choix politique relevant de la compétence exclusive des autorités géorgiennes que la Commission de Venise ne saurait remettre en cause ou analyser.

34. Ce choix a toutefois des conséquences juridiques. Les lois d'amnistie adoptées par le parlement doivent être conformes aux principes de l'Etat de droit³ à savoir la légalité, l'interdiction de l'arbitraire ainsi que la non-discrimination et l'égalité devant la loi.

L'article 22 et le principe de légalité et la transparence du processus d'adoption des lois

35. A première vue, l'article 22 de la loi d'amnistie de la Géorgie semble consacré à des « personnes indéterminées », car il renvoie à des « personnes auxquelles le statut de prisonnier politique ou de personne victime de persécutions politiques a été accordé » sans les nommer.

36. Or la loi d'amnistie adoptée le 22 décembre 2012 et la résolution adoptée le 19 décembre 2012, qui liste le nom des individus, sont deux textes adoptés par le même organe, le Parlement géorgien, qui ont le même but et doivent être examinées conjointement.

37. En conséquence, le simple fait que la liste des personnes apparaisse dans un document distinct ne peut permettre de conclure que cette loi d'amnistie visait des « personnes indéterminées » comme elle aurait dû le faire.

38. De plus, en ce qui concerne le processus d'adoption de la liste nominative, comme indiqué expressément dans la résolution du Parlement géorgien, cette liste a été dressée par le « groupe de travail spécial chargé de délibérer sur les questions relatives aux personnes emprisonnées ou persécutées pour des motifs politiques » créé par la Commission des droits de l'homme et de l'intégration civile du Parlement géorgien. Ce groupe de travail comprenait de nombreux représentants d'organisations non gouvernementales spécialisées dans les droits de l'homme (ONG). Des noms ont été soumis par des ONG et le groupe de travail, au sein duquel ces mêmes ONG étaient représentées, a décidé de les inscrire sur la liste après avoir étudié les « documents pertinents ».

³ Voir le rapport sur la prééminence du droit (CDL-AD (2011)003 rév) dans lequel la Commission de Venise a conclu que l'on est désormais « parvenu à un consensus sur les composantes essentielles de la prééminence du droit, ainsi que sur celles du Rechtsstaat, qui ne sont pas uniquement formelles, mais également substantielles ou matérielles ...

Ces éléments sont les suivants :

- (1) la légalité, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable et démocratique
- (2) la sécurité juridique
- (3) l'interdiction de l'arbitraire
- (4) l'accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales, qui procèdent notamment à un contrôle juridictionnel des actes administratifs
- (5) le respect des droits de l'homme
- (6) la non-discrimination et l'égalité devant la loi ».

39. Les critères de choix des cas n'ont pas été divulgués, d'où l'absence de l'élément de transparence requis dans la procédure.

L'article 22 de la loi d'amnistie et le principe de la séparation des pouvoirs

40. Conformément à la tradition démocratique européenne, en Géorgie la Constitution est « la loi fondamentale de l'Etat » (article 6 de la Constitution géorgienne ci-après dénommée la « CG »), et « le pouvoir de l'Etat est exercé conformément au principe de la séparation des pouvoirs » (article 5.4).

41. Le parlement est « l'organe représentatif suprême du pays et exerce le pouvoir législatif, décide des grandes orientations de la politique intérieure et extérieure et exerce un contrôle sur le gouvernement, ainsi que les autres fonctions que lui confère la Constitution » (article 48).

42. Le pouvoir judiciaire « est indépendant et ne peut être exercé que par les tribunaux » qui « rendent leurs décisions au nom de la Géorgie » (paragraphe 3 et 4 de l'article 82 de la CG). De plus, « une décision judiciaire ne peut être annulée ou son exécution suspendue ou interrompue que par un tribunal dans les conditions définies par la loi » (paragraphe 1 et 5 de l'article 84).

43. En choisissant de donner les noms des prisonniers politiques après avoir étudié les « documents pertinents » plutôt qu'une définition abstraite des *prisonniers politiques* ou des *personnes victimes de persécutions*, le parlement s'est substitué au judiciaire qui aurait en principe dû être chargé, par décision parlementaire, de décider si les personnes remplissaient les critères qui auraient été déterminés par le parlement.

44. Il est vrai que conformément à l'article 25⁴ de la loi, les personnes bénéficiant de la loi d'amnistie ont « droit à un procès équitable lorsqu'elles sont poursuivies au pénal ». Il ne s'agit toutefois que d'une possibilité postérieure à la décision d'accorder le statut de prisonnier politique et qui dépend de la volonté des personnes déjà libérées.

45. Cela n'équivaut pas à une procédure par laquelle la justice est chargée, sur décision du parlement, de répondre à la question de savoir si les personnes correspondent aux critères fixés par ce dernier.

46. Dans une société démocratique où les changements pacifiques de majorité témoignent d'une vie politique saine, le public et les autorités devraient pouvoir s'attendre à ce que chaque pouvoir intervienne dans sa propre sphère.

La loi d'amnistie et les principes d'interdiction de l'arbitraire, de non-discrimination et d'égalité devant la loi

47. Comme indiqué précédemment, l'article 22 de la loi d'amnistie dégage de toute responsabilité pénale et sanction, les personnes auxquelles le statut de prisonnier politique ou de victime de persécutions politiques a été accordé en vertu de la résolution du Parlement géorgien.

48. Le législateur n'a pas cherché à définir les critères objectifs selon lesquels une personne est considérée prisonnier politique. Il ne précise pas les infractions visées ni la période considérée. Il n'indique pas de critères tels qu'un « doute sérieux sur l'équité de la procédure qui a conduit à la condamnation de la personne ». Bien qu'il soit fait référence

⁴ L'article 25 de la loi d'amnistie est libellé comme suit « toutes les personnes qui relèvent du champ d'application de la loi d'amnistie ont droit à un procès équitable lorsqu'elles sont poursuivies au pénal ».

dans le préambule de la loi à la résolution du Conseil de l'Europe sur les prisonniers politiques, ces critères ne figurent pas dans la loi proprement dite.

49. Comme indiqué précédemment, la procédure de sélection des affaires n'est pas transparente et semble donc arbitraire.

50. Faute de critères clairs dans la loi, il serait extrêmement difficile, voire impossible, de contester la décision du parlement.

51. La loi ne prévoit pas de possibilité de recours devant une juridiction lorsqu'une personne dont le nom ne figure pas sur la liste estime qu'elle a le droit, comme n'importe qui d'autre, d'être libérée au motif qu'elle a la qualité de condamné politique. En tout état de cause, faute de critères clairs d'inscription sur la liste ou d'exclusion de cette dernière, un recours n'aurait guère de chance d'aboutir.

52. L'article 22 de la loi d'amnistie vise l'amnistie des personnes emprisonnées pour des motifs politiques mais semble équivaloir à une amnistie générale. Littéralement, la loi semblerait recouvrir non seulement les infractions politiques mais aussi les infractions de droit commun sans rapport avec la politique et même, bien que très probablement de manière théorique, les crimes internationaux comme la torture ou les crimes de guerre.

53. Même si l'on reconnaît que la procédure a été menée de bonne foi, s'il apparaissait qu'une personne réellement emprisonnée pour des raisons politiques avait précédemment commis une infraction grave sans lien avec la politique, elle semblerait jouir, en tout temps, de l'immunité de poursuite pour toutes les infractions non politiques.

54. De plus, au cas où le parlement aurait inscrit sur sa liste des personnes qui n'ont pas la qualité de condamné politique ou de victime de persécutions politiques et qui ont commis des infractions de droit commun sans lien avec la politique, il n'existe aucun moyen de contester la décision du parlement.

55. La Commission de Venise est sensible aux raisons avancées pour justifier l'adoption de ces textes (à savoir la nécessité impérieuse de prendre des mesures immédiates pour mettre fin au scandale des personnes détenues pour des raisons politiques comme cela a été expliqué à la délégation lors de sa visite ; voir aussi dans le préambule de la loi la mention d'un principe général d'humanité et des circonstances particulières régnant dans le pays « conformément à la demande de la société de rétablir la justice compte tenu de la nécessité de réduire le nombre de détenus et de personnes bénéficiant d'un sursis à l'exécution de la peine et de l'intérêt de la sûreté publique ») et a pris note du champ d'application exceptionnel de la mesure (« unique, limitée dans le temps et spéciale »).

56. La Commission de Venise est toutefois d'avis que cette mesure a été prise sans respect pour l'état de droit et les principes fondamentaux susmentionnés. Il convient de le préciser sans remettre en cause la sincérité des membres des ONG qui ont fait campagne sur la question.

V. Conclusion

57. La Commission de Venise a pris note de la volonté résolue des autorités géorgiennes de régler la situation des « prisonniers politiques » et de leur décision de le faire par une amnistie prononcée par le parlement. Le présent avis ne remet nullement en cause ce choix politique, mais tente d'analyser la situation d'un point de vue juridique en vue de renforcer l'état de droit.

58. Une amnistie parlementaire doit être conforme à certains principes fondamentaux de l'Etat de droit, à savoir la légalité (y compris la transparence), l'interdiction de l'arbitraire, la non-discrimination et l'égalité devant la loi. La Commission de Venise est d'avis que l'article 22 de la loi d'amnistie n'est pas conforme à ces principes. Il est toutefois incontestable qu'il serait contraire au principe de sécurité juridique et de non-rétroactivité de la loi pénale de renvoyer les personnes libérées en prison.

59. Lors de sa visite en Géorgie, la délégation de la Commission de Venise a appris que de nombreuses personnes étaient toujours emprisonnées en Géorgie pour, selon elles, des raisons politiques. Un mécanisme impliquant les tribunaux doit être trouvé pour régler ces affaires. Les critères à appliquer devraient être rendus publics, ce qui vaut aussi pour tout critère retenu dans le passé.

60. La Commission de Venise recommande aux autorités géorgiennes de suivre les principes énoncés dans le présent avis dans le cadre d'une éventuelle future procédure.

61. Elle demeure à la disposition des autorités géorgiennes pour toute aide supplémentaire dont elles pourraient avoir besoin.