



Adoption : 21 juin 2013
Publication : 5 juillet 2013

Public
Greco RC-III (2013) 9F

Troisième Cycle d'Évaluation

Rapport de Conformité sur la Géorgie

« Incriminations (STE 173 et 191, GPC 2) »

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 60^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 17-21 juin 2013)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités de la Géorgie pour mettre en œuvre les 15 recommandations émises dans le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle sur la Géorgie (voir paragraphe 2), couvrant deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale contre la corruption (STE 173), articles 1-6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 relative aux règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales et, plus généralement, Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'évaluation du troisième cycle a été adopté à la 51e réunion plénière du GRECO (du 23 au 27 mai 2011) et publié le 1er juillet 2011, après l'autorisation de la Géorgie (Greco Eval III Rep (2010) 12F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. En vertu du règlement intérieur du GRECO, les autorités de la Géorgie ont soumis un rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 16 février 2013, a servi de base au Rapport de conformité.
4. Le GRECO a choisi l'Ukraine et la Norvège pour désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs désignés étaient M. Andrii KUKHARUK, Superviseur, Service de développement de la politique de lutte contre la corruption, Service sur la législation relative à la lutte contre la corruption et la législation relative à la justice, ministère de la Justice, au nom de l'Ukraine (Thème I), et M. Jens-Oscar NERGÅRD, Haut-Conseiller, ministère de l'Administration publique, de la Réforme et des Affaires ecclésiastiques, au nom de la Norvège (Thème II). Ils ont reçu l'assistance du secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de conformité.
5. Le Rapport de conformité évalue la mise en œuvre de chacune des recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation et procède à une appréciation globale du niveau de conformité du membre avec ses recommandations. La mise en œuvre de toute recommandation en attente (partiellement ou non mise en œuvre) sera évaluée sur la base d'un Rapport de situation supplémentaire que les autorités devront soumettre 18 mois après l'adoption du présent Rapport.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que, dans son Rapport d'évaluation, le GRECO adressait cinq recommandations à la Géorgie concernant le Thème I. La conformité avec ces recommandations est traitée ci-après.
7. Les autorités de la Géorgie signalent que, en réponse aux recommandations du GRECO, le Code pénal géorgien a été modifié pour revoir les définitions de la corruption, de la corruption dans les affaires commerciales et du trafic d'influence. De plus, des dysfonctionnements du mécanisme d'exemption de sanctions en cas de repentir réel ont été traités, et les questions

juridictionnelles clarifiées. Les modifications au Code pénal sont entrées en vigueur en novembre 2011.

Recommandation i.

8. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les dispositions relatives à l'infraction de corruption dans le secteur privé (article 221 CP) soient interprétées de sorte à couvrir, sans ambiguïté, les cas où l'avantage n'est pas destiné au corrompu lui-même mais à un tiers.*
9. Les autorités de la Géorgie signalent que la définition de la corruption dans le secteur privé tel qu'elle figure à l'article 221 du Code pénal (CP) a été modifiée pour inclure la mention « dans l'intérêt de celui qui accepte le pot-de-vin ou d'un tiers ». En conséquence, les cas où l'avantage n'est pas prévu pour celui qui accepte le pot-de-vin mais pour un tiers sont maintenant clairement couverts par les dispositions relatives à la corruption active (article 221, paragraphe 1 du Code pénal¹) et passive dans le domaine commercial (article 221, paragraphe 3 du Code pénal²).
10. Le GRECO se félicite des informations fournies par les autorités. Au paragraphe 75 du rapport d'évaluation, il déclarait déjà que, sous certains aspects, l'article 221 du Code pénal allait au-delà des exigences de la Convention pénale contre la corruption puisqu'il n'était pas limité aux pots-de-vin dans le cadre d'activités commerciales, mais couvrait également des entités à but non lucratif (puisque'il mentionnait « des organisations commerciales ou d'autres types »). Le GRECO est satisfait par le fait que les modifications introduites au Code pénal ont élargi le champ d'application de l'infraction de versement de pots-de-vin dans les activités commerciales afin que qu'elle couvre, sans ambiguïté, des cas où l'avantage n'est pas prévu pour celui ou celle qui accepte le pot-de-vin mais pour un tiers. Ceci élimine également des incohérences qui existaient antérieurement entre les dispositions du Code pénal relatives à la corruption dans le secteur public et dans le secteur privé.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que l'infraction de trafic d'influence active (Article 339¹, paragraphe 1 CP) couvre clairement les cas où l'avantage ne s'adresse pas à celui ou celle qui vend son influence mais à un tiers.*
13. Les autorités de la Géorgie signalent que l'article 339¹, paragraphe 1, du Code pénal relatif au trafic d'influence a été modifié par l'insertion du membre de phrase « que l'avantage indu soit

¹ Le paragraphe 1 modifié de l'article 221 CP est libellé comme suit : « 1. Promettre, offrir, donner ou rendre, directement ou indirectement, dans l'intérêt du corrompu ou d'un tiers, de l'argent, des titres, des biens ou tout autre avantage indu ou rendre un service à une personne qui exerce une autorité managériale, de représentation ou spéciale dans une organisation commerciale ou de tout autre type ou travaille dans une telle organisation, afin que cette personne agisse ou s'abstienne d'agir en violation de ses obligations, dans l'intérêt du corrupteur ou d'un tiers, est passible d'une peine restrictive de liberté pouvant aller jusqu'à deux ans et/ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois ans, assortie ou non de l'interdiction d'exercer une fonction ou une activité particulière pouvant aller jusqu'à trois ans. »

² Le paragraphe 3 modifié de l'article 221 CP est libellé comme suit : « 1. Promettre, offrir, donner ou rendre, directement ou indirectement, dans son intérêt ou celui d'un tiers, de l'argent, des titres, des biens ou tout autre avantage indu ou rendre un service à une personne qui exerce une autorité managériale, de représentation ou spéciale dans une organisation commerciale ou de tout autre type ou travaille dans une telle organisation, afin que cette personne agisse ou s'abstienne d'agir en violation de ses obligations, dans l'intérêt du corrupteur ou d'un tiers, est passible d'une peine restrictive de liberté pouvant aller jusqu'à trois ans et/ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de deux à quatre ans, assortie ou non de l'interdiction d'exercer une fonction ou une activité particulière pouvant aller jusqu'à trois ans. »

dans l'intérêt de la personne ou d'un tiers », ce qui garantit ainsi que les tierces parties bénéficiaires d'un avantage indu sont clairement couvertes³.

14. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport d'évaluation, il attirait l'attention sur la construction différente de l'élément lié aux tiers utilisée dans les infractions de trafic d'influence actif et passif. Il se réjouit donc des modifications introduites au Code pénal qui garantissent que l'infraction de trafic d'influence actif couvre clairement les cas où l'avantage n'est pas prévu pour le trafiquant d'influence personnellement mais pour un tiers. La disposition pertinente est maintenant conforme à l'article 12 de la Convention pénale contre la corruption. Il est donc conclu que la recommandation a été convenablement traitée.
15. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

16. *Le GRECO a recommandé d'incriminer, sans ambiguïté, la corruption d'arbitres étrangers et de jurés étrangers, conformément aux articles 4 et 6 du protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption (STE n° 191), et signer et ratifier cet instrument dans les meilleurs délais.*
17. Les autorités de la Géorgie signalent que le ministère de la Justice a envoyé une demande au ministère des Affaires étrangères pour que celui-ci signe et ratifie le Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption. Le processus de ratification a été en conséquence lancé le 25 mars 2013 et, le 25 mars 2013, le Protocole additionnel a été signé. En ce qui concerne l'incrimination de la corruption d'arbitres étrangers et de jurés étrangers, les autorités rappellent que les articles 338 et 339 du Code pénal incriminent la corruption passive et active d'agents publics nationaux. Les deux articles font référence à « un agent public ou *une personne de statut équivalent* ». Une note à l'article 332 du Code pénal (sur l'abus de pouvoir), qui s'appliquent à tous les délits et infractions prévus au titre du Chapitre XXXIX (infraction en lien avec l'exercice du service public), spécifie les catégories de personnes relevant des définitions respectives. Les autorités signalent que des modifications ont été introduites en note deux à l'article 332 du Code pénal, en vertu desquelles « une personne de statut équivalent » couvre désormais explicitement les arbitres et jurés étrangers⁴.

³ L'article 339.1, paragraphe 1, CP est libellé comme suit : « 1. Promettre, offrir, donner ou rendre, directement ou indirectement, dans son intérêt ou celui d'un tiers, de l'argent, des titres, des biens ou tout autre avantage indu à une personne qui affirme ou confirme qu'elle est en mesure d'exercer une influence induue sur la prise de décision d'un agent public ou d'une personne d'un statut équivalent, que l'avantage induue soit dans son intérêt ou dans celui d'un tiers, et que l'influence soit ou non exercée ou que l'influence supposée donne ou non les résultats attendus, est passible d'une amende ou d'une peine de travaux pouvant aller jusqu'à deux ans ou d'une peine restrictive de liberté pour une durée similaire et/ou d'une peine privative de liberté pouvant aller jusqu'à deux ans ».

⁴ La note à l'article 332 CP est libellée comme suit « 1. Les infractions prévues au présent Chapitre visent également les agents d'organismes de droit public (hormis les groupes politiques ou religieux), qui exercent une autorité publique, les membres et personnel de commissions ad hoc du parlement, les sujets électoraux (personnes physiques), les membres des tribunaux arbitraux, les services de sécurité privés, ainsi que quiconque, conformément à la législation de la Géorgie, est dépositaire de l'autorité publique. 2. Aux fins du présent Chapitre, les personnes ayant un statut égal à celui d'un agent public couvrent aussi des agents publics étrangers (y compris les membres d'organes législatifs et/ou d'agences exerçant une autorité administrative), ainsi que quiconque exerce une fonction publique pour un autre Etat, un agent ou vacataire d'une organisation ou agence internationale, ainsi que toute personne, détachée ou non, qui s'acquies des fonctions propres à un agent ou membre du personnel de ce type, ainsi que les arbitres étrangers et jurés étrangers, qui exercent leurs fonctions sur la base de la législation d'un Etat étranger, les membres d'assemblées parlementaires internationales, les représentants de tribunaux pénaux internationaux, juges ou agent d'un tribunal ou organe judiciaire international. »

18. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne la corruption d'arbitres étrangers, il rappelle le libellé antérieur de la note de l'article 332 du Code pénal et son interprétation par les autorités, à savoir que les arbitres étrangers étaient couverts par le Chapitre XXXIX du Code pénal seulement s'ils étaient considérés comme étant des agents publics étrangers ou s'ils exerçaient une fonction publique pour un autre État. À cet égard, le paragraphe 77 du Rapport d'évaluation déclarait que tel n'était pas toujours le cas, les arbitres étrangers n'ayant pas toujours le statut d'agent public dans une juridiction étrangère ou n'étant pas toujours considérés comme exerçant une fonction publique *pour* un autre État, en particulier si un arbitre était choisi (ad hoc) par deux parties privées pour régler un contentieux privé, sans recours à un tribunal arbitral. Le GRECO note avec satisfaction que cette insuffisance est maintenant comblée. Pour ce qui est de l'incrimination de la corruption de jurés étrangers, il est rappelé que le libellé du texte antérieur de la Note 2 amenait à croire qu'une fonction publique pour un autre État signifiait des catégories de personnes que l'on pouvait considérer comme des représentants d'un État étranger, de la même manière que des agents publics étrangers ou des membres d'assemblées publiques étrangères, caractéristique qui ne se retrouve pas communément pour un juré étranger. Le GRECO se réjouit que le texte révisé de la Note 2 incrimine désormais, sans ambiguïté, la corruption des jurés étrangers, conformément à la recommandation et au Protocole additionnel à la Convention pénale. Il conclut que cette partie de la recommandation a été pleinement mise en œuvre.
19. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO se réjouit de la signature du Protocole additionnel à la Convention pénal contre la corruption. Il encourage les autorités à le ratifier le plus rapidement possible. Il conclut que cette partie de la recommandation n'a pas été encore entièrement mise en œuvre.
20. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

21. *Le GRECO a recommandé d'analyser et de réviser l'exonération automatique – et obligatoirement totale – de peine en cas de regret réel.*
22. Les autorités de la Géorgie rappellent que le mécanisme de repentir réel est prévu dans plusieurs articles du Code pénal, à savoir dans les notes à l'article 221 (corruption active dans le secteur commercial), 339 (corruption active d'agents publics) et 339¹ (trafic d'influence actif). Les autorités rappellent en outre que la question de l'exemption totale automatique et obligatoire de toute sanction en cas de repentir réel a été examinée, analysée et passée en revue par le Groupe de travail sur la législation pénale, établi dans le cadre du Conseil pour la réforme de la justice pénale et composé de représentants des diverses agences gouvernementales, y compris le ministère de l'Intérieur, le Parquet, la Justice ainsi que les organisations non-gouvernementales et des experts internationaux. Les délibérations du Groupe ont abouti à l'introduction de modifications aux notes susmentionnées, en vertu desquelles une décision sur l'exonération de responsabilité pénale de personnes ayant commis des actes de corruption ou de trafic d'influence doit désormais être prise par une agence menant les procédures criminelles pénales. Cette décision n'est pas automatique, elle est prise à la discrétion de l'organe concerné. Elle est inscrite dans une décision écrite d'un procureur sur le non-déclenchement ou l'arrêt des poursuites, et est motivée avec explications des circonstances en l'espèce. Une décision de ne pas poursuivre peut faire l'objet d'un recours devant un procureur de rang supérieur.

23. Le GRECO relève les modifications quasiment identiques aux notes aux articles 221, 339 et 339¹ et se réjouit qu'une plus grande uniformité règne dans le fonctionnement du recours pour regrets fictifs. Ainsi, les actes criminels doivent désormais être signalés à une agence menant des procédures pénales (contrairement à l'ancien système où les infractions devaient être signalées à une agence répressive au titre de l'article 339 du Code pénal, au ministère public au titre de l'article 339¹ du Code pénal, et à toute autorité gouvernementale au titre de l'article 221 du Code pénal), et que ladite agence a toute latitude pour décider de l'exonération de l'engagement de la responsabilité pénale. Toutefois, les sauvegardes à l'encontre d'un abus du repentir réel, de l'avis du GRECO, demeurent insuffisantes. En particulier, des directives internes ou des critères clairs pour l'application des dispositions relatives au regret réel n'ont pas été développés. Aussi, la latitude accordée aux services de poursuite n'a pas été soumise à un contrôle judiciaire et les conditions préalables pour l'application de l'infraction, telles que le signalement immédiat d'une infraction au titre le signalement dans une période de temps spécifiques, n'ont pas été intégrées. Le GRECO rappelle ses constats tels qu'ils figurent dans le paragraphe 80 du Rapport d'évaluation, à savoir que le signalement de faits de corruption à l'appui de la défense constitue de 70 à 80% des affaires de corruption passive en Géorgie. Au vu de l'étendue de l'application des dispositions concernées, les sauvegardes contre l'abus de ces dispositions devraient être encore renforcées. Au vu de ce qui précède, il n'est pas possible de conclure que tous les aspects de la recommandation ont été pleinement traités par les autorités.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

25. *Le GRECO a recommandé de i) supprimer l'exigence de double incrimination pour les poursuites visant les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par les ressortissants nationaux, agents publics (y compris des non-ressortissants exerçant des responsabilités similaires pour la Géorgie) ou membres d'assemblées publiques nationales dans les cas où l'infraction n'est pas 'grave' ou 'particulièrement grave' commise au préjudice des intérêts de la Géorgie et ii) établir la compétence de la Géorgie pour les actes de corruption commis à l'étranger par des non-ressortissants, mais dans lesquels sont impliqués des agents publics géorgiens (y compris des non-ressortissants exerçant des responsabilités similaires pour la Géorgie), membres d'une assemblée publique géorgienne, fonctionnaires internationaux géorgiens, membres géorgiens d'assemblées parlementaires internationales et juges ou agents géorgiens de cours internationales.*
26. Les autorités de la Géorgie signalent que les questions liées à la double incrimination et la juridiction ont été traitées par des modifications au Code pénal. L'exigence de double incrimination pour les infractions de corruption commises à l'étranger par des ressortissants géorgiens a été abolie. Conformément à l'article 5 (4) révisé du Code pénal : « un ressortissant géorgien (...) qui a commis à l'étranger un acte visé aux articles 221 (corruption dans le secteur commercial), 338 (corruption passive d'agents publics nationaux), 339 (corruption active d'agents publics nationaux) et 331.1 (trafic d'influence), sera poursuivi au titre des dispositions du Code, *indépendamment du fait* que ces infractions soient prévues ou non dans la législation de l'État étranger en question ». De plus, la juridiction est établie sur les ressortissants d'un État étranger qui exercent une compétence publique pour la Géorgie et qui commettent une infraction sur le territoire d'un État étranger. L'article 5(5) révisé du Code pénale précise que « un ressortissant étranger ou une personne apatride, exerçant une fonction publique au nom de la Géorgie, qui a commis à l'étranger un acte visé par les articles 221, 338, 339 et 339.1 du Code pénal sera poursuivi en vertu de ce Code *indépendamment du fait* que ces infractions soient ou non prévues

par la législation de l'État étranger en question. » En conséquence, la législation révisée couvre désormais les infractions liées à la corruption qui sont commises soit sur le territoire national soit à l'étranger par des ressortissants, y compris des agents publics, des membres d'assemblées publiques nationales, des agents d'organisations internationales, des membres d'assemblées parlementaires et des juges et agents de tribunaux internationaux. Les mêmes dispositions s'appliquent aux non-ressortissants qui sont impliqués dans des actes des infractions de corruption ou de trafic d'influence à l'étranger alors qu'ils ont une qualité assimilable à celle d'un agent public géorgien.

27. Le GRECO se réjouit de l'abolition de la condition de double incrimination et de l'établissement de la juridiction géorgienne sur toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par des ressortissants géorgiens, y compris des agents publics et des membres d'assemblées publiques nationales, ainsi que par des non ressortissants travaillant en une qualité similaire pour la Géorgie. Le GRECO comprend que cette règle s'applique aussi aux agents géorgiens d'organisations internationales, aux membres géorgiens d'assemblées parlementaires internationales et aux juges et agents géorgien des tribunaux internationaux, comme l'exige la recommandation. Il conclut que le Code pénal révisé est désormais en conformité avec l'article 17, paragraphe 1(b) et (c) de la Convention pénal sur la corruption.
28. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

29. Il est rappelé que, dans son Rapport d'évaluation, le GRECO adressait des recommandations à la Géorgie concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est traitée ci-après.
30. Les autorités signalent l'entrée en vigueur, en décembre 2011, de modifications à la Loi sur les unions politiques de citoyens (LUPC) et d'un nouveau Code électoral (CE), qui a été modifié depuis. Ces deux textes sont substantiellement différents de ce qui était disponible au moment de la visite d'évaluation. Les modifications à la LUPC, en particulier, ont suscité des critiques du fait de leur ambiguïté, de leurs incohérences et de la disproportion⁵. De plus, il est argué que les nouvelles dispositions étaient à l'époque « au bénéfice des personnes en place » et « motivées par des intérêts politiques immédiats⁶ ». Le gouvernement en place depuis les élections législatives de 2012 entend réviser de manière substantielle les dispositions existantes, en tenant compte non seulement des recommandations du GRECO mais aussi de celles de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Les autorités signalent également qu'en janvier 2013, le Conseil sur la lutte contre la corruption de la Géorgie a fait de la transparence du financement des partis politiques l'une de ses priorités.

Recommandation i.

31. *Le GRECO a recommandé de poursuivre les efforts engagés afin de réviser la législation existante sur le financement des partis politiques, de manière à parvenir à un cadre légal plus homogène, notamment en harmonisant le (nouveau) Code électoral avec la loi sur les unions politiques de citoyens (et réciproquement).*

⁵ Rapport final de la Mission de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections "Elections législatives en Géorgie, 1er octobre 2012", 21 décembre 2012, consultable sur <http://www.osce.org/odihr/98399>, pages 2 et 14.

⁶ Ibid., p. 14.

32. Les autorités de la Géorgie signalent au paragraphe 29 ci-dessus les réglementations en vigueur depuis décembre 2011 et les intentions du gouvernement actuel à leur égard. Ils attirent l'attention sur le plan du gouvernement de réviser la législation électorale et les règles sur le financement des partis politiques en vue d'établir un cadre juridique uniforme, conforme aux normes internationales et aux meilleures pratiques.
33. Le GRECO se réjouit des efforts déployés pour aligner le Code électorale plus étroitement sur la LUPC. Comme on va le montrer dans les paragraphes ci-dessous, la législation révisée traite bon nombre de préoccupations exprimées dans le Rapport d'évaluation et apporte une solution à plusieurs lacunes et manques importants. Ainsi, elle harmonise jusqu'à un certain point les règles sur les dons aux partis et aux campagnes électorales, ainsi que les restrictions applicables aux dons et aux donateurs, et introduit des mécanismes plus stricts de signalements et de suivi. Toutefois, les révisions n'ont pas été cohérentes partout et le moyen selon lequel elles ont été introduites mérite plus ample examen. Premièrement, les autorités ont choisi de réglementer la transparence du financement à la fois des partis et des campagnes électorales essentiellement par le biais de normes prévues dans la LUPC.⁷ Même si, comme cela a été invoqué, ce mode d'utilisation de la loi pour réglementer l'implication des parties dans les campagnes électorales est adéquate, son extension à d'autre « sujets électoraux » sans liens formels avec des partis politiques, tels que les candidats indépendants, est discutable (il est bon de rappeler que les dispositions pertinentes sont devenues parties intégrantes du Chapitre III de la LUPC intitulé « Patrimoine, fonds et suivi financier d'un parti »). Deuxièmement, les anciennes références croisées entre la LUPC et le Code électorale ont été préservées, ce qui est parfois plutôt trompeur. On le voit plus particulièrement dans le cas des dispositions traitant des personnes ayant des « buts électoraux déclarés » affiliés à un parti politique et qui se présentent à une élection⁸. Troisièmement, l'alignement entre les deux lois n'a pas été mené jusqu'au bout, ce qui explique qu'il y ait des divergences substantielles dans la terminologie utilisée. De ce fait, le but consistant à établir un cadre juridique plus uniforme et sans ambiguïté n'a pas encore été atteint. Le GRECO soutient les intentions des autorités de poursuivre les réformes dans ce domaine. Il conclut que la recommandation a été partiellement mise en œuvre.
34. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

35. *Le GRECO a recommandé de i) définir un format standardisé pour les déclarations financières annuelles que doivent soumettre les partis politiques, en veillant à ce que l'information financière (sur les revenus, les dépenses, les avoirs et les dettes des partis) soit présentée de manière suffisamment détaillée ; ii) assurer que l'information contenue dans les déclarations financières annuelles (y compris à propos des dons dépassant un certain seuil) soit rendue publique d'une manière facilitant l'accès du public à cette information.*
36. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, les autorités de la Géorgie font référence à l'article 32 de la LUPC, qui oblige les partis politiques à soumettre au plus tard pour le 1^{er} février de chaque année une déclaration financière sur l'exercice précédent, avec les

⁷ Concerne donc la définition d'un don, les restrictions applicables aux dons et les plafonnements des dépenses, le régime de supervision.

⁸ Ces personnes n'ont pas reçu le statut de « sujets électoraux » au titre du CE, mais elles sont quand même soumises aux restrictions applicables aux partis en vertu de la LUPC et aux candidats indépendants en vertu du CE. Cette méthode de réglementation est source de confusion, en particulier pour ce qui est de la déclaration de l'utilisation de fonds électoraux par des personnes ayant des « buts électoraux déclarés » - voir article 26¹(1) et (2) LUPC.

conclusions de l'auditeur, à la Cour des Comptes nationale (SAO). La déclaration doit comprendre des informations sur les revenus du parti (les cotisations des adhérents, l'identité des membres, les montants des dons, des informations sur les donateurs personnes physiques, le financement subventionné par l'État, les revenus de publication et autre activités), sur les dépenses (dépenses électorales, financement de diverses activités, rémunérations, voyages d'affaires, autres dépenses) et sur le patrimoine du parti (biens immeubles propriété du parti, nombre et type de véhicules, valeur totale et solde de comptes bancaires). Les informations sur les recettes et dépenses concernant la participation du parti à des élections doivent figurer de manière distincte. En vertu de l'article 32 (5) de la LUPC, la Cour des Comptes nationale établit le format des déclarations annuelles (applicables en vertu des décrets du 17 et du 22 août 2012). Le format standardisé et les dernières déclarations soumises par les partis peuvent être consultés sur le site Web de la SAO (http://sao.ge/?action=page&p_id=291&lang=geo).

37. Pour ce qui est du passif, il est déclaré, non pas conformément aux dispositions de la LUPC, mais via des formulaires standardisés approuvés par la SAO⁹. Les informations concernant les prêts doivent préciser la date, le nom de la banque, la devise, le type, le montant, la durée, le taux d'intérêt contractuel, les conditions du crédit, les cautions ou garanties et la date d'échéance du prêt. Les partis ne peuvent cependant contracter un prêt – pour un maximum de 1 000 000 GEL (500 000 EUR) – qu'en période d'élections, et il leur est interdit de le faire pour des activités normales. Les informations concernant le passif font partie intégrante de la déclaration financière annuelle.
38. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, en vertu de l'article 32 (3) de la LUPC, la SAO publie les déclarations annuelles des partis sur son site Web dans les cinq jours ouvrés à compter de leur réception et répond à toute demande de personnes intéressées. Tous les donateurs personnes physiques doivent indiquer leur nom, prénoms et numéro d'identification.¹⁰ Ces informations sont qualifiées de publiques et incluses dans les déclarations annuelles. En conséquence, les coordonnées et détails (tels que les nom et numéro d'identité du donneur) concernant tous les dons, et non pas uniquement ceux dépassant un certain seuil, sont dans le domaine public. La LUPC interdit les contributions à des partis politiques versés par des personnes morales, leur structure d'entreprise et autre formes d'entité organisationnelle¹¹.
39. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO se réjouit que la SAO ait élaboré un format standardisé pour les déclarations annuelles des parties (il note également que la SAO a remplacé la Commission électorale centrale en tant que destinataire de ces documents).¹² Il semblerait que le nouveau format permette de divulguer, à un niveau de détails significatif, des informations sur le revenu, les dépenses et le patrimoine des partis politiques¹³. En ce qui concerne le passif, il doit être déclaré sur le formulaire standardisé élaboré par la SAO. Le GRECO est toutefois préoccupé par l'ambiguïté des dispositions légales imposant des

⁹ Les autorités se sont référées en particulier au formulaire n° 3 de la déclaration financière annuelle sur les « Revenus de financement des campagnes électorales », au formulaire n° 7, dont une section porte sur les « Obligations financières et autres passifs » et au Formulaire annexe n° 9.7.1 « Prêts/crédits accordés durant la période électorale ».

¹⁰ Article 25(2) et (6) LPUC.

¹¹ Article 26(1)(a¹) LUPC.

¹² Il est rappelé que, lors de la visite d'évaluation, tous les partis en Géorgie, indépendamment du fait qu'ils ont reçu des fonds publics ou non, ont été obligés de rendre compte de leur situation financière à travers des déclarations financières annuelles présentées à la Commission électorale centrale. Des préoccupations ont été exprimées quant à l'absence d'un modèle de déclarations, ainsi que le fait que, en dépit des dispositions légales, des résumés uniquement et non les déclarations complètes ont été publiés.

¹³ Le GRECO note aussi l'article 27¹(1) LUPC qui oblige les partis à soumettre à la SAO, dans les cinq jours ouvrables, des informations sur les dons et les cotisations d'adhérents.

obligations de déclaration financière concernant les personnes ayant des « buts électoraux déclarés » affiliées à un parti politique. La définition de cette catégorie de personnes telle qu'elle est donnée à l'article 26¹ de la LUPC est vague et ouverte à interprétation, alors que l'expression « but électoral déclaré » n'a pas de définition, et est interprétée à la lumière de la Méthodologie de monitoring financier politique élaborée par la SAO, qui n'a pas force contraignante. En vertu de la LUPC, les personnes ayant « des buts électoraux déclarés » affiliées à un parti politique doivent établir un fonds électoral distinct et sont soumises aux restrictions et au régime de supervision identiques à ceux régissant les candidats à une élection ; or, lorsque leurs dépenses concernent les buts électoraux et activités d'un parti politique, mais pas le soutien institutionnel apporté au parti, ces dépenses doivent être déclarées par le biais des déclarations financières annuelles du parti¹⁴. Cependant, aucun critère n'a été posé pour faire clairement la distinction entre les deux moyens de reporting, ce qui pourrait créer des confusions significatives en la matière. De même, il n'a pas été clarifié si les informations sur les dépenses encourues par une personne ayant des « buts électoraux déclarés » en liaison avec des élections qui doivent être incluses dans la déclaration annuelle du parti auquel la personne est affiliée doivent être agrégées aux dépenses globales du parti pour une élection où doit apparaître de manière distincte dans la déclaration annuelle. Le GRECO encourage les autorités à éliminer les divergences susmentionnées dans le cadre du processus de réforme en cours. Il est conclu que cette partie de la recommandation a été partiellement traitée.

40. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note avec satisfaction que les déclarations financières annuelles incluent des informations sur tous les dons apportés par des personnes physiques, indépendamment des seuils. Toutes les déclarations financières annuelles, comprenant des informations sur les dons et les donateurs, sont accessibles sur le site web de la SAO. Le GRECO relève en outre que des informations sur la réception des dons et cotisations d'adhérents doivent être communiquées à la SAO dans les cinq jours ouvrables.¹⁵ La SAO garantit l'accès du public à ces informations, tel que prévu par la loi ; en particulier, elle doit donner accès au public aux informations sur les dons par le biais de son site Web mensuellement. Le GRECO conclut que cette partie de la recommandation a été convenablement traitée.

41. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

42. *Le GRECO a recommandé d'examiner l'opportunité de prendre des mesures (par exemple, étendre le délai prévu pour la soumission des rapports finaux par les partis/coalitions électorales et candidats élus ou ayant obtenu des sièges) de manière à assurer que la totalité des transactions financières effectuées dans le cadre du fonds électoral soient prises en compte de façon adéquate dans les rapports finaux sur l'utilisation des fonds de la campagne électorale.*

43. Les autorités de la Géorgie signalent que, conformément à l'article 57(3) du CE, dans le mois suivant l'annonce des résultats de l'élection, les sujets électoraux doivent présenter des rapports financiers à la SAO sur l'utilisation des fonds électoraux, accompagnés du rapport d'un auditeur ; cependant, ceux d'entre eux qui, en fonction des résultats provisoires, ont obtenu les voix nécessaires fixes par la loi, doivent soumettre leurs rapports accompagnés du rapport de l'auditeur dans les huit jours suivant les élections. Pour veiller à ce que toutes les transactions financières qui auraient pu être effectuées au cours de la campagne électorale soient dûment reflétées, le

¹⁴ En vertu de l'article 32 (4) LUPC.

¹⁵ Article 27¹ LUPC.

Décret de la SAO du 17 août 2012 ¹⁶ prévoit en outre que les rapports financiers concernant une campagne électorale doivent contenir des informations couvrant la totalité de la période de campagne, autrement dit à compter de l'annonce du jour du scrutin jusqu'à la publication des résultats définitifs de l'élection. Ces informations doivent être communiquées dans le mois suivant la publication des résultats des élections. Les autorités signalent que cette condition a été respectée par tous les sujets électoraux pour les législatives de 2012 et les élections législatives partielles de mai 2013.

44. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport d'Évaluation, il attirait l'attention sur le délai très court prévu pour la communication par les sujets électoraux élus de l'utilisation des fonds de leur campagne électorale. Étant donné que les fonds des campagnes électorales demeurent opérationnels pendant vingt jours après les élections, il y a un risque élevé que les rapports définitifs déposés par les "sujets électoraux" élus ne donnent pas une image complète du financement de leur élection. Le GRECO relève que le nouveau CE¹⁷ a conservé le libellé d'avant à cet égard (hormis le fait que les rapports doivent maintenant être envoyés à la SAO). Il note cependant avec satisfaction que des mesures spécifiques ont été introduites en vertu du Décret de la SAO, qui ont étendu le délai de déclaration par les sujets électoraux élus en imposant une obligation de déposer des informations financières complémentaire dans le mois suivant la publication des résultats définitifs de l'élection. De plus, il convient de noter que les Décrets de la SAO ont éliminé certaines autres lacunes législatives ; ainsi, ils ont comblé le vide préexistant dans l'obligation de rendre des comptes prévue par le CE, puisque les "sujets électoraux" doivent désormais publier des informations non seulement sur les revenus, mais aussi sur les dépenses. Il est conclu que la recommandation a été convenablement traitée.
45. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

46. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures appropriées pour assurer que : 1) les dons en nature, y compris les prêts (lorsqu'ils sont fournis à des conditions plus favorables que celles pratiquées normalement sur le marché ou à titre gratuit) et d'autres biens et services (autres que le travail bénévole fourni par des non-professionnels) reçus à tarif préférentiel soient identifiés de façon adéquate et comptabilisés ; 2) les cotisations des adhérents ne puissent être utilisées pour contourner la réglementation sur les dons.*
47. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, les autorités de la Géorgie signalent que, conformément aux articles 25 (2) et 25 (2.1) de la LUPC, les avoirs matériels et immatériels (y compris les prêts à conditions préférentielles) et les services accordés gratuitement, avec une remise ou à des conditions préférentielles (en dehors du bénévolat) à un parti ou une personne ayant des « buts électoraux déclarés » doivent être qualifiés de dons et soumis aux mêmes règles et restrictions. Comme il avait été indiqué précédemment, dans l'exécution de leurs activités régulières, il a été interdit aux partis de contracter des prêts, et ce n'est que pour une élection ou campagne électorale que le sujet électoral, y compris le parti, une fois enregistré, peut se voir accorder un prêt par les banques commerciales ne dépassant pas 1 000 000 GEL

¹⁶ N° 142/37 sur "Adoption des formulaires pour les rapports financiers et des règles sur la manière de les remplir pour garantir la transparence des activités politiques".

¹⁷ Articles 57(3) et (5) EC.

(500 000 EUR). Les autorités rappellent également que les dons anonymes¹⁸ et contributions apportées par des personnes morales aux partis sont interdits. C'est pourquoi seules les personnes physiques ressortissantes géorgiennes peuvent apporter des dons, à condition que ceux-ci, à un ou plusieurs partis, ne dépassent pas un total annuel de 60 000 GEL (30 000 EUR) ou des services pour une valeur identique. Les autorités indiquent que les règles sur les dons seront encore révisées dans le cadre du train de réformes annoncées par le nouveau gouvernement.

48. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, les autorités signalent que l'article 27 (1) de la LUPC a établi un plafond maximum annuel de 1 200 GEL (600 EUR) pour ce qui est des cotisations des adhérents, complété par le plafond susmentionné de 60 000 GEL (30 000 EUR) sur le total des dons à des partis politiques effectués par un citoyen au cours d'une année calendaire. Le versement des cotisations des adhérents et des dons par les personnes physiques ne peut se faire que par virement bancaire. Les dons ne peuvent être traités que par une banque commerciale autorisée à exercer et basée en Géorgie, à partir du compte d'un donneur ou d'une personne versant sa cotisation au parti. Une restriction supplémentaire prévue à l'article 27 (7) LUPC prévoit que les donateurs qui sont personnes physiques et qui perçoivent leurs revenus en tout ou partie d'une source unique (personne physique ou personne morale ou personnes liées à ces dernières) ne peuvent pas apporter de contributions supérieures à 500 000 GEL (250 000 EUR) à un parti politique par an. Les autorités expliquent que cette disposition a pour finalité de garantir l'égalité des conditions pour tous les sujets électoraux et de veiller à ce que les règles sur les dons ne soient pas contournées par des entités spécifiques.
49. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, le GRECO se réjouit de l'introduction de règles plus uniformes applicables aux dons reçus par les partis politiques, que ce soient des dons en espèces, en nature, apportés sous forme d'autres biens ou services et disponibles avec une remise au gratuitement. Il note que la pratique de contracter des prêts pour soutenir des activités opérationnelles de partis politiques est interdite. L'emprunt n'est autorisé qu'en période électorale et il est soumis à des règles strictes, y compris à un plafond. S'ils sont accordés à des conditions favorables au lorsque le taux de calcul de leurs intérêts diffère du taux ordinaire pratiqué sur le marché, ces prêts doivent être qualifiés de dons, soumis aux règles et restrictions applicables à ces derniers. Les règles sur ce type de dons sont applicables aux partis politiques ainsi qu'à d'autres sujets électoraux, par exemple les candidats à une élection. Le GRECO rappelle toutefois qu'au paragraphe 67 de son Rapport d'évaluation, il avait en outre exprimé des préoccupations sur le processus d'évaluation concrète des dons en nature et le fait qu'ils étaient reflétés de manière inadéquate dans les états financiers des partis. Malheureusement, il ne peut pas être déduit des informations communiquées par les autorités que des mesures spécifiques ont été introduites, par exemples, grâce à l'établissement de lignes directrices, pour s'assurer que ces dons sont « convenablement comptabilisés » dans les rapports financiers déposés par les partis et sujets à une élection. En conséquence, fait partie de la recommandation n'a été traitée que partiellement.
50. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note avec satisfaction qu'en introduisant un plafond par année calendaire à la fois aux cotisations des adhérents et aux dons individuels par des personnes physiques, la possibilité d'utiliser les cotisations des adhérents pour circonvenir les règles sur les dons par des personnes physiques a été réduite, comme le demandait la recommandation. Le GRECO saisit également l'occasion pour rappeler

¹⁸ Excepté les dons reçus du fait d'une manifestation publique. En vertu de l'article 26(4) de la LUPC, l'exigence de révélation de l'identité du donneur ne s'applique pas dans ce cas, le plafond maximum pour ces contributions étant fixé à 30 000 GEL (15 000 EUR) par parti et par an.

que la recommandation Rec(2003)4 ne contient pas de condition visant à interdire le financement de partis politiques et de campagnes électorales par des personnes morales.

51. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

52. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que toute la documentation financière relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales soit conservée pendant une période de temps appropriée.*
53. Les autorités de la Géorgie signalent qu'au titre du paragraphe 6 de l'article 32 de la LUPC, un parti doit conserver les déclarations financières et toute documentation pertinente pendant une période de six ans et s'acquitter des obligations légales en matière de conservation des documents fiscaux. Les autorités déclarent en outre qu'en vertu de l'article 55 CE, les normes prévues par la LUPC et la garantie de la transparence du financement des partis politiques s'appliquent mutatis mutandis au financement des campagnes électorales, y compris pour ce qui concerne la conservation des documents financiers.
54. Le GRECO se réjouit de l'introduction de règles exigeant qu'un parti conserve pendant une période de temps appropriée tous les documents liés à son financement, y compris pour la participation aux campagnes électorales. Pour ce qui est des sujets électoraux autres que les partis, tels que des candidats à des élections, par exemple, le GRECO comprend que les normes identiques à celles établies pour les partis politiques s'appliquent également à leur égard. On en conclut que la recommandation a été correctement traitée.
55. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

56. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures supplémentaires pour empêcher l'utilisation abusive de tous les types de ressources administratives au cours des campagnes électorales.*
57. Les autorités de la Géorgie signalent une série de dispositions destinées à mettre en œuvre cette recommandation. Premièrement, en vertu de l'article 45 (4) (h) du Code électoral, les agents publics d'organes étatiques et des collectivités locales ne sont pas autorisés à participer aux activités de campagne électorale pendant qu'ils assurent directement leurs fonctions. Cette interdiction ne s'applique cependant pas aux agents dits « politiques », y compris entre autres les gouverneurs, les maires et les directeurs de municipalité. Deuxièmement, les articles 48 (1) et 49 du Code électoral interdisent à quiconque de se livrer à des abus de ressources administratives alors qu'il participe à des activités de campagne électorale, par exemple en utilisant abusivement le bâtiment, et d'utiliser des moyens de communication ou de transport ou encore des fonds budgétaires, son statut ou sa position officielle au cours d'une campagne électorale, y compris en engageant des personnes qui lui sont subordonnées ou des individus qui dépendent de lui par ailleurs. Troisièmement, conformément à l'article 88 du Code électoral, la sanction pour utilisation abusive de ressources administratives a été doublée, passant à 2 000 GHEL (1 000 EUR). Enfin, la Commission inter-agences, chargée de suivre les utilisations abusives de ressources administratives et d'y réagir, a été détachée de la Commission électorale centrale et placée sous l'autorité du Conseil national de sécurité (CNS).¹⁹ La Commission est un organe temporaire qui

¹⁹ Article 48(3) CE.

ne fonctionne qu'en période électorale. Sa composition et son mandat sont déterminés par le secrétaire du CNS, et elle est chargée d'analyser les signaux des médias, des sujets électoraux et des organisations d'observateurs pouvant laisser penser qu'il y a de possibles violations de la législation électorale par des agents publics. Si les allégations ont été confirmées, la Commission est autorisée à soumettre des recommandations à tout agent public, organisme administratif et à la Commission électorale centrale pour que des mesures appropriées soient prises dans un délai raisonnable.

58. Le GRECO rappelle que l'usage abusif de ressources administratives et le manque de distinction entre l'État et le parti au pouvoir était considéré comme un important secteur préoccupant par la majorité des interlocuteurs nationaux rencontrés. Il relève également que ce problème persistait pour les élections législatives de 2012²⁰. Le GRECO note que le Code électoral antérieur traitait déjà de la question de l'usage abusif d'une position officielle et de ressources publiques, telles que des bâtiments, des véhicules ou des moyens de communication. Il est déçu que les activités illimitées de campagne par certains hauts fonctionnaires n'aient pas attiré davantage l'attention, et que non seulement ces dispositions aient été maintenues dans le nouveau Code électoral mais que, dans une certaine mesure, elles aient même été élargies pour inclure les gouverneurs²¹. En ce qui concerne l'interdiction de l'usage abusif de ressources administratives, le GRECO est d'avis que cette interdiction demeure plutôt limitée et n'a pas été élargie pour inclure tous types de ressources financières, matérielles, techniques ou humaines. De même, une orientation supplémentaire sur l'utilisation de ressources dans des dispositions pour l'égalité d'accès n'a été élaborée dans l'esprit de ce qui était suggéré dans le Rapport d'évaluation.
59. Tout en se félicitant de l'établissement de la Commission inter-agences en tant qu'organe chargé de suivre les cas d'usage abusif des ressources administratives et d'y réagir, le GRECO demeure dans l'incertitude pour ce qui concerne le fait de savoir si cet organe peut être qualifié comme suffisamment indépendant du gouvernement pour exercer ses fonctions de manière impartiale. De même, il semblerait que la Commission ait une marge de latitude et ne soit pas obligée de réagir à tous les cas de violations identifiés. De plus, elle ne peut imposer des sanctions directement, elle doit recourir à la Commission électorale centrale ou à d'autres organes administratifs. Même si les sanctions ont été doublées, elles ne sont toujours pas comparables à la réalité des conséquences que peuvent avoir les utilisations abusives de ressources administratives et ne peuvent pas être jugées effectives, proportionnées et dissuasives. Enfin, et ce n'est pas le moins grave, le GRECO ne peut ignorer les allégations de violations massives des dispositions susmentionnées durant les élections législatives de 2012.²² Il conclut qu'il convient de faire bien davantage pour parvenir – en droit et dans la pratique - à une prévention plus efficace de l'utilisation abusive des ressources administratives, à une enquête menée dans les règles pour les cas d'abus de ce type et à la sanction de leurs auteurs. Au vu de ce qui précède, le GRECO n'est pas en mesure de conclure que la recommandation a été traitée de manière adéquate.
60. Le GRECO conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

²⁰ Rapport final de la Mission de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections "Elections législatives en Géorgie, 1er octobre 2012", 21 décembre 2012, consultable sur <http://www.osce.org/odihr/98399>, page 13.

²¹ Voir dans ce contexte aussi la critique exprimée (et les recommandations formulées) par la Commission de Venise sur les activités de campagne de certains hauts fonctionnaires et de manière générale – sur la réglementation relative à l'abus de ressources administratives : CDL-AD(2011) 043, Avis conjoint sur le projet de Code électoral de la Géorgie adopté par le Conseil pour les élections démocratique à sa 39^e réunion (Venise, 15 décembre 2011) et par la Commission de Venise à sa 89^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2011) http://www.venice.coe.int/web_for_ms/documents/?country=40&year=all.

²² Rapport final de la Mission de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections "Elections législatives en Géorgie, 1er octobre 2012", 21 décembre 2012, consultable sur <http://www.osce.org/odihr/98399>.

Recommandation vii.

61. *Le GRECO a recommandé de 1) appliquer, en consultation avec les organes compétents, des normes d'audit appropriées au financement des partis politiques et des campagnes électorales ; 2) veiller à ce que des normes adéquates régissent l'indépendance des commissaires aux comptes chargés de vérifier les comptes des partis et des fonds électoraux.*
62. Les autorités de la Géorgie signalent que, conformément à l'article 33 de la LUPC, un parti doit faire procéder à un audit financier annuel de ses activités. À cette fin, il doit mandater un auditeur indépendant qui applique les normes définies par la SAO. Le rapport de l'auditeur indépendant sur la situation financière du parti est ensuite transmis à la SAO avec la déclaration financière annuelle²³, excepté pour les partis dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 1 000 GEL (500 EUR)²⁴. Des obligations pratiquement identiques en matière d'audit des rapports financiers ont été prescrites pour les sujets électoraux en vertu de l'article 57(3) CE. Des Décrets du Président de la Cour des comptes définissent les normes d'audit applicables aux partis politiques. Ainsi, le Décret n° 8/37 du 16 janvier 2012 sur l'adoption de normes d'audit pour les activités financières des partis politiques, qui est également applicable à l'audit des activités financières des sujets électoraux, précise que les activités financières des partis politiques doivent être auditées conformément aux Normes internationales d'audit (NIA) émises par la Fédération internationale des Comptables (IFAC). Les autorités mentionnent en outre les deux décrets de la SAO définissant des formats standardisés pour les déclarations annuelles à remplir par les partis politiques et les sujets électoraux et donnant des conseils sur la manière de les remplir.
63. Pour ce qui est de la question de l'indépendance des auditeurs, le Décret susmentionné met l'accent sur le fait que les auditeurs qui se chargent d'auditer les déclarations financières annuelles des partis politiques doivent remplir des conditions de compétence professionnelle et de respect de normes éthiques. Le Décret contient également une référence à l'IFAC, dont l'un des organes normatifs – la Commission d'éthique internationale pour les comptables – élabore le Code de déontologie pour les comptables professionnels. Le Décret exige qu'en matière d'indépendance, les auditeurs des comptes des partis politiques/sujets électoraux appliquent l'approche conceptuelle préconisée par ce Code, à savoir : a) identifier les menaces à l'encontre de l'indépendance ; b) évaluer l'importance des menaces identifiées ; et c) appliquer des mesures de précaution, si nécessaire, pour éliminer les menaces ou les ramener à un niveau acceptable. En pratique, les rapports d'audits soumis à la SAO comportent en général la mention suivante : *« Nous avons mené notre audit conformément aux Normes internationales d'audit. Ces normes exigent que nous nous conformions à des règles déontologiques et que nous menions l'audit de manière à obtenir une assurance raisonnable que les déclarations financières ne contiennent pas de déclarations matérielles inexactes. »*
64. Le GRECO se félicite des dispositions amendées de la LPUC et du CE visant à introduire un audit indépendant des activités financières des partis et des candidats aux élections, dont les résultats doivent être présentés au SAO, ainsi que les états financiers. Il note en outre l'élaboration par le SAO d'un code d'éthique reposant sur les normes internationales et qui englobe des principes fondamentaux, tels que la neutralité politique (interdiction d'être membre d'un parti politique ou de participer à quelque activité politique que ce soit), l'indépendance et l'objectivité, la réglementation des conflits d'intérêts et l'éthique dans les relations (<http://sao.ge/res/files/uploads/etikis%20kodeqsi-ENG.pdf>). En ce qui concerne le principe de

²³ Article 32 (1) LUPC.

²⁴ Article 32 (7) LUPC.

rotation, le GRECO est convaincu que, conformément aux normes de l'IAS, une société d'audit doit mettre en œuvre la rotation des associés à intervalles réguliers afin de réduire les menaces liées à la familiarité inhérentes aux audits de longue date. La conformité avec ce principe, entre autres, est soumise au contrôle du SAO tous les trois ans. On en conclut que tous les volets de cette recommandation ont été entièrement traités.

65. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

66. *Le GRECO a recommandé de 1) assurer la mise en place d'un organe indépendant de supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; 2) doter cet organe d'un mandat, de pouvoirs et de ressources adéquats pour lui permettre de superviser de manière efficace le financement des partis politiques et des campagnes électorales, d'enquêter sur les allégations de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques et, le cas échéant, d'imposer des sanctions.*
67. Les autorités de la Géorgie font savoir que la LUPC donne mandat à la SAO – qui est l'organe de contrôle des comptes le plus élevé en vertu de la Constitution – de superviser le financement des partis et des campagnes électorales²⁵. En mai 2012, l'article 97 de la Constitution a été amendé pour refléter ces nouveaux pouvoirs. Il déclare en particulier que la SAO est chargée de « superviser l'utilisation et la dépense des fonds publics et autres valeurs matérielles ». Les autorités insistent cependant sur le fait que la base constitutionnelle de la compétence de la SAO dans ce domaine demeure ambiguë, et que le Conseil sur la lutte contre la corruption a donc décidé de traiter ce point en priorité. En ce qui concerne le mandat de la SAO, celle-ci est compétente entre autres pour (1) élaborer un format standard de déclaration financière annuelle que les partis sont tenus d'utiliser ; (2) définir des normes d'audit, élaborer une méthodologie de supervision et de conduite des audits des activités financières des partis ; (3) vérifier la complétude, l'exactitude et la légalité des déclarations financières et rapports sur l'utilisation des fonds pour les campagnes électorales ; (4) demander des informations sur les finances d'un parti au parti lui-même ainsi qu'à des organismes administratifs et banques commerciales ; (5) assurer la transparence du financement des partis politiques ; (6) réagir en cas de violations à la loi relative au financement des partis politiques et applique des sanctions ; (7) saisir les services du procureur en cas d'éventuelles infractions pénales. Pour mener à bien ces missions, une nouvelle structure, composée de juristes et d'auditeurs – le Service de supervision financière – a été créée au sein de la SAO. La LUPC a en outre fait obligation aux agences de l'État de signaler les éventuelles violations de la loi à la SAO²⁶.
68. Le GRECO accueille avec satisfaction les mesures législatives et opérationnelles prises pour mettre en place un organe indépendant chargé de la supervision du financement des partis politiques et des élections et des sanctions en cas de violation de la loi²⁷. Le GRECO se réjouit qu'un organe unique, dont l'indépendance est inscrite dans la loi, ait reçu mandat de superviser le financement des partis politiques et celui des campagnes électorales, étant donné qu'il est

²⁵ Article 34¹ LUPC.

²⁶ Article 34¹(3) LUPC.

²⁷ Il est rappelé qu'au moment de la visite d'évaluation, le contrôle externe en matière de financement des partis politiques était inexistant et, pour le financement des campagnes électorales, très limité, puisqu'il était exercé par le Groupe de supervision financière, un organe ad hoc n'ayant ni mandat précis ni ressources, établi par la CEC.

difficile de faire la distinction entre le financement des campagnes et le financement normal des partis. Toutefois, pour ce qui est de la première partie de la recommandation, le GRECO rappelle, comme indiqué également au paragraphe 74 du Rapport d'évaluation, que tout organe de supervision doit avant tout, fonctionner de manière impartiale (et aussi être perçu comme fonctionnant de manière impartiale). Dans ce contexte, même si la loi prévoit que la SAO est indépendante, la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH a relevé que la perception de l'indépendance et de l'impartialité de la SAO était gravement mise à mal par les affiliations politiques de sa direction²⁸. De plus, le GRECO prend note des pouvoirs discrétionnaires de la SAO et de la conclusion de la Mission d'observation des élections susmentionnée selon laquelle « dans 40 affaires examinées (...), elle a appliqué ces pouvoirs de manière disproportionnée à l'encontre de partis d'opposition et de leurs donateurs. ». A la lumière de ce qui précède, le GRECO invite les autorités à déployer un surcroît d'efforts et à mettre en place des sauvegardes pour assurer la supervision indépendante du financement des partis politiques, comme envisagé par la première partie de la recommandation.

69. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO déclare, avant toute chose, en ce qui concerne le mandat de la SAO et le libellé actuel de l'article 97 de la Constitution, que l'objectif premier de règles de transparence et de supervision des finances de la vie politique – et celui de la Recommandation Rec(2003)4 – est non seulement de vérifier le bon usage de subventions publiques, mais également, ce qui est plus important, de parvenir à une plus grande transparence de la situation financière d'un parti, qu'il reçoive ou non des subventions publiques. De ce point de vue, il peut effectivement être nécessaire d'affiner davantage l'article 67. Deuxièmement, le GRECO note que, si les activités financières des partis et des personnes ayant des « buts électoraux déclarés » affiliée à ces partis sont explicitement couvertes par les pouvoirs de supervision de la SAO, le contrôle d'autres sujets électoraux tels que les candidats indépendants semble ne relever que partiellement du champ d'application des pouvoirs de la SAO (par exemple, l'article 34¹(2)(i) précise que la LUPC ne peut appliquer les sanctions prévues par la loi qu'en cas de violations de la législation régissant le financement des partis politiques ; autrement dit, les sanctions prévues par la LUPC concernant des sujets électoraux autres que les partis politiques ne peuvent être imposées que par la CEC). De plus, à bien des égards, les compétences de la SAO doivent être encore renforcées (en introduisant des obligations de publication dans des délais appropriés des conclusions de son travail de supervision sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, d'investigation de toutes violations de la loi selon une méthodologie et des critères communs) et les chevauchements avec le mandat de la CEC éliminés. Qui plus est, les informations communiquées ne permettent pas de conclure que des ressources adéquates (budgétaires et humaines, notamment des experts du financement des partis et des campagnes électorales) ont été allouées au Service de supervision financière de la SAO. Au vu de ce qui précède, le GRECO se rallie à la conclusion de la Mission d'observation des élections susmentionnée de l'OSCE/BIDDH selon laquelle le cadre légal devrait définir plus clairement le périmètre de l'autorité de la SAO²⁹.

70. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

²⁸ Rapport final de la Mission de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections "Elections législatives en Géorgie, 1er octobre 2012", 21 décembre 2012, consultable sur <http://www.osce.org/odihr/98399>, page 15.

²⁹ Ibid, p. 16.

Recommandation ix.

71. *Le GRECO a recommandé de 1) harmoniser les dispositions sur les sanctions actuellement contenues dans le Code électoral, la loi sur les unions politiques de citoyens et le code des infractions administratives ; 2) veiller à ce que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives puissent être imposées à toutes les personnes/entités assujetties au Code électoral et à la loi sur les unions politiques de citoyens en relation avec les diverses infractions prévues dans ces deux textes de loi ; 3) clarifier la procédure d'initiation et d'imposition de sanctions aux termes de la loi sur les unions politiques de citoyens, y compris en ce qui concerne le dépôt des plaintes et les recours/demandes de réexamen judiciaire, et examiner l'opportunité d'en faire autant à l'égard du Code électoral.*
72. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, les autorités de la Géorgie signalent que, à la suite d'amendements législatifs, des sanctions pour la violation du Code électoral et de la LUPC ont été supprimées du Code des violations administratives et sont désormais prévues directement par les textes de loi respectifs.
73. Concernant la deuxième partie de la recommandation, il est fait référence à l'article 34² de la LUPC, qui prévoit des sanctions pour des violations spécifiques telles que l'acceptation/dissimulation ou l'apport de dons illégaux ou de cotisations d'adhérents illégaux à des partis ou des personnes ayant des « buts électoraux déclarés » (transfert du don/cotisation interdit au budget de l'État et amende de cinq fois le montant concerné) ; non-respect des conditions/obligations prévues par la LUPC par un parti ou une personne ayant des « buts électoraux déclarés » (amende de 5 000 GEL ou 2 500 EUR) ; non communication d'informations à la SAO tel que prévu par la loi (même amende que ci-dessus) ; apport de ressources financières, cadeaux et autres bénéfices matériels et non matériels à des citoyens, fourniture de biens ou services gratuitement, avec une remise ou à des conditions préférentielles etc. (amende de 10 fois le montant du bien/service/transaction correspondant) ; dépassement des seuils annuels ou électoraux de dépenses (amende de cinq fois le montant excédent les plafonds imposés). Lorsque les actes susmentionnés sont commis de manière répétée ou par une seule personne mais par le biais de différentes personnes morales ou individus, il y a récidive et l'amende est doublée. De plus, tous les accords visant à contourner les règles ou restrictions prescrites prévues par le Chapitre III de la LUPC (« Patrimoine, fonds et supervision financière des partis ») sont frappés de nullité, et les biens objet de ces accords doivent être transférés au budget de l'État. Les autorités signalent que, gardant à l'esprit que l'application proportionnelle des sanctions susmentionnées pose problème, le gouvernement révisera le cadre législatif pour éliminer toute possibilité d'application sélective ou non uniforme.
74. En ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, les autorités font référence à l'article susmentionné 34¹(1) de la LUPC, en vertu duquel la SAO doit superviser la légalité et la transparence des activités financières des partis politiques. En cas de violations de la loi, en vertu de l'article 34² (11) de la LUPC, la SAO est désormais autorisée à élaborer des protocoles d'infractions administratives, qui sont immédiatement envoyés à un tribunal régional (au niveau des villes) pour examen. Si les circonstances pourraient faire obstacle à l'application de la sanction, la SAO peut autoriser la saisie des biens d'un parti et/ou d'une personne (y compris les comptes bancaires) pour une valeur proportionnée à la sanction prévue pour l'infraction³⁰. Le tribunal doit rendre son jugement dans les 48 heures, et sa décision est susceptible de recours devant la cour d'appel dans les 48 heures. Les autorités indiquent que la procédure susmentionnée a soulevé des préoccupations du fait des délais très courts. Le gouvernement

³⁰ Article 34²(12) LUPC.

envisage de revenir sur cette question dans le cadre de ses travaux sur la transparence du financement des partis politiques.

75. En ce qui concerne les première et deuxième parties de la recommandation, le GRECO note que les sanctions pour la violation des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sont actuellement prévues par la LUPC et le CE (la LUPC prévoit la confiscation des transferts budgétaires de tout don/cotisation illégale, des amendes et le retrait du droit d'obtenir une subvention publique, et le CE prévoit des avertissements écrits et « *la prise en compte aléatoire des voix recueillies par le sujet électoral* ». Bien que ce nouveau cadre législatif établisse un régime de sanctions plus cohérent, des ambiguïtés demeurent pour ce qui est de la définition de certaines violations et sanctions (telles que celle indiquée ci-dessus, prévue dans le CE) et des personnes ou entités à qui des sanctions et des mesures procédurales, telles que la saisie de biens, peuvent être imposées. En ce qui concerne les conditions de proportionnalité, d'une part, le GRECO est d'avis que des amendes de 2 000 ou 3 000 GEL (1000 ou 2500 EUR) pour l'utilisation abusive de ressources administratives, par exemple, peuvent être trop douces et ne pas avoir l'effet dissuasif requis. En revanche, la suspension des subventions publiques peut être trop sévère pour un parti qui n'aurait pas présenté une déclaration financière annuelle. En outre, le GRECO est conscient qu'en juin 2012, une amende de 148 millions GEL (75 millions EUR - la sanction la plus élevée jamais imposée pour violation par un parti des dispositions relatives au financement pour un seul contrevenant dans un État membre du GRECO - sanction par la suite réduite de moitié par la cour d'appel) a été imposée à l'un des dirigeants de l'opposition, qui est maintenant le premier ministre, pour un « don illégal », ce qui ne laisse pas de poser problème concernant la proportionnalité. Le GRECO est également au courant d'allégations d'une « application sélective et non uniforme », telle qu'observé par la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH³¹. À la lumière de ce qui précède, le GRECO invite les autorités à déployer des efforts supplémentaires pour délimiter clairement les irrégularités spécifiques dans le financement des partis et des campagnes électorales et les soumettre à des sanctions concrètes effectives, proportionnées et dissuasives. Les première et deuxième parties de la recommandation peuvent être considérée comme partiellement mises en œuvre.
76. Pour ce qui est de la troisième partie de la recommandation, le GRECO se réjouit des dispositions révisées de la LUPC qui décrivent, de manière très détaillée, la procédure permettant de lancer les procédures et d'imposer des sanctions, notamment les appels et l'examen judiciaire, même si les délais dans lesquels le tribunal doit rendre son verdict sont courts, ce qui pose problème concernant le procès équitable. Il est regrettable qu'aucune information n'ait été fournie concernant une évolution sur la nécessité de mener un examen similaire du Code électoral. À la lumière de ce qui précède, il n'est pas possible de conclure que tous les aspects de cette partie de recommandation ont été pleinement traités.
77. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

78. *Le GRECO a recommandé d'étendre le délai de prescription applicable aux infractions administratives de la réglementation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.*

³¹ Rapport final de la Mission de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections "Elections législatives en Géorgie, 1er octobre 2012", 21 décembre 2012, consultable sur <http://www.osce.org/odihr/98399>, page 15.

79. Les autorités de la Géorgie réitèrent que l'article 34² de la LUPC prévoit des sanctions administratives pour violation de la loi sur le financement des partis et des campagnes électorales. En vertu du paragraphe 10 de l'article 34² LUPC, une personne peut voir sa responsabilité engagée durant six ans après la commission de l'acte concerné. En ce qui concerne la prescription légale pour les violations visées par le CE, elle reste régie par le Code des Infractions administratives et, conformément à l'article 38(1) de ce dernier, des sanctions administratives peuvent être imposées dans les deux mois suivant la commission de l'acte concerné.
80. Le GRECO se réjouit des amendements législatifs introduits à la LUPC qui prolongent la période de prescription pour la porter à six ans en ce qui concerne les infractions administratives établies par cette loi. Il regrette que la prescription prévue par le Code électoral n'ait pas été modifiée, comme suggéré dans la recommandation. Il convient de rappeler que ce dernier établit une série d'importantes restrictions, telles que l'interdiction de l'utilisation abusive de ressources administratives et de fonction officielle dans les campagnes électorales, l'interdiction d'acheter des voix ou d'apporter des fonds ou de donner des cadeaux ou autres bénéfices matériels à des citoyens ou à des électeurs. Bon nombre de ces actes pourraient être découverts longtemps après l'annonce des résultats. Au vu de ce qui précède, le GRECO ne peut conclure que toutes les parties de la recommandation ont été dûment traitées.
81. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

82. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Géorgie a mis en œuvre de façon satisfaisante six des quinze recommandations continues dans le Rapport d'évaluation du Troisième Cycle.** Pour ce qui est du Thème I – Incriminations, les recommandations i, ii et v ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iii et iv ont été partiellement mises en œuvre. Pour ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, la recommandation iii, v et vii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, iv, viii, ix et x ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.
83. Pour ce qui est de l'incrimination de la corruption et du trafic d'influence, le GRECO se réjouit de l'entrée en vigueur, en novembre 2011, de modifications au Code pénal, qui ont mis des dispositions juridiques pertinentes en conformité avec la Convention pénale sur la corruption et son Protocole additionnel. L'infraction de trafic d'influence active a été revue et couvre maintenant explicitement les cas où l'avantage est prévu pour un tiers et non pour le trafiquant d'influence lui-même. De même, l'infraction de corruption dans le domaine commercial couvre désormais sans ambiguïté les cas où l'avantage indu n'est pas prévu pour l'auteur de l'infraction mais pour un tiers. La suppression de la double incrimination est également un événement dont il convient de se féliciter puisqu'elle permet la poursuite de toute infraction de corruption et de trafic d'influence, quelle qu'en soit la gravité, qui est commise à l'étranger par des ressortissants, agents publics (y compris des non-ressortissants travaillant en qualité d'agent public pour la Géorgie) et membres d'assemblées nationales. De plus, l'incrimination de la corruption d'arbitres étrangers et de jurés étrangers a été prévue dans un libellé dénué d'ambiguïté. Le GRECO encourage les autorités de la Géorgie à éliminer les quelques insuffisances restantes et à achever, dès que possible, le processus de ratification du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.

84. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, le GRECO se réjouit de l'adoption du nouveau Code électoral (CE) et des modifications introduites à la loi sur les unions politiques de citoyens (LUPC). La législation révisée a traité plusieurs préoccupations qui avaient été exprimées dans le Rapport d'évaluation et remédié à un certain nombre de dysfonctionnements et de lacunes. Ainsi, les règles sur les dons pour les partis politiques et campagnes électorales et les restrictions applicables aux dons et aux donateurs ont été harmonisées, les dons en nature et autres biens et services fournis à un taux préférentiel ou gratuitement durant des élections ont été clairement définis comme équivalant à des dons auxquels s'appliqueront donc les mêmes règles et restrictions. La communication des comptes par les partis concernant leurs revenus, leurs dépenses, leur patrimoine et leur passif lors d'une année donnée et par les sujets électoraux pour la réception de dons est désormais réalisée de manière standardisée. De plus, la supervision de financement des partis et des campagnes électorales a été confiée à la Cour des Comptes nationale (SAO), qui s'est vu dotée de compétences nouvelles importantes dans ce domaine. Toutefois, les révisions n'ont pas été cohérentes partout et n'ont donc pas pour l'instant atteint l'objectif d'établir un cadre juridique uniforme et sans ambiguïté. La LUPC comme le Code électoral doivent encore être clarifiés et harmonisés pour éliminer les incohérences, les répétitions et la terminologie différente. De plus, il convient de s'attacher en priorité à matérialiser, non seulement dans le droit, mais aussi dans la pratique, l'indépendance et l'impartialité de la SAO pour que celle-ci soit qualifiée de mécanisme de supervision indépendant au sens de la Recommandation Rec(2003)4, pour que toutes les forces politiques et le grand public aient confiance en elle. Une autre préoccupation qui n'a pas été pour l'instant convenablement traitée est la prévention des cas d'usage abusif de ressources administratives et de fonctions officielles dans des élections et les réactions à avoir dans ce type d'affaires. Enfin, et ce n'est pas là le moindre des problèmes, des irrégularités de financement des partis mais aussi des campagnes électorales doivent encore être clairement définies et accompagnées de sanctions concrètes, effectives, proportionnées et dissuasives qui doivent pouvoir être appliquées à l'égard de toute personne physique ou morale visée par les dispositions de la LUPC et du Code électoral. Il va sans dire que les sanctions au titre de ces deux textes doivent être posées de manière impartiale et non sélective. En conclusion, le GRECO accorde son soutien aux initiatives annoncées par le nouveau Gouvernement, lesquelles devraient permettre d'atteindre un meilleur niveau de conformité avec les recommandations du GRECO. En même temps, le GRECO souhaite mettre en garde contre les retours en arrière possibles dans le processus d'amendement de la loi.
85. A la lumière de ce qui a été indiqué aux paragraphes 82 à 84, le GRECO note que la Géorgie a été en mesure de justifier que des réformes substantielles sont en cours, et qu'elles sont en mesure potentiellement de porter le pays à un niveau acceptable de conformité avec les recommandations en instance dans les 18 prochains mois. Le GRECO conclut donc que le niveau de conformité actuel avec les recommandations n'est pas « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du règlement intérieur du GRECO. Le GRECO invite le Chef de la délégation de la Géorgie à soumettre des informations complémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations iii et iv (Thème I – Incriminations) et des recommandations i, ii, iv, vi, viii – x (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) d'ici le 31 décembre 2014.
86. Enfin, le GRECO invite les autorités de la Géorgie à autoriser dans les meilleurs délais la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.