

Adoption : 19 juin 2015
Publication : 11 août 2015

Public
Greco RC-III (2015) 4F
Deuxième Rapport de Conformité

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur la Géorgie

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

*** * ***

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 68^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 15-19 juin 2015)

I. INTRODUCTION

1. Le deuxième Rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités de la Géorgie pour mettre en œuvre les neuf recommandations en suspens formulées dans le Rapport d'évaluation du troisième cycle sur la Géorgie (voir le paragraphe 2), concernant les deux thèmes ci-après :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 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 sur des 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 par le GRECO lors de sa 51^e réunion plénière (23-27 mai 2011) et rendu public le 1^{er} juillet 2011, avec l'autorisation de la Géorgie (Greco Eval III Rep (2010) 12F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de conformité qui a suivi a été adopté lors de la 60^e réunion plénière du GRECO (17 au 21 juin 2013) et rendu public le 5 juillet 2013, avec l'autorisation de la Géorgie (Greco RC-III (2013) 9F).
3. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités de la Géorgie ont soumis leur Rapport de situation contenant des informations sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 2 mars 2015 et a servi de base à l'élaboration du deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a choisi l'Ukraine et la Norvège pour désigner des rapporteurs sur la procédure de conformité. Les rapporteurs désignés étaient M. Oleksiy SVIATUN, expert principal, Administration du Président, Secteur des questions juridiques internationales, Département de la politique étrangère et de l'intégration européenne, au nom de l'Ukraine (Thème I), et M. Jens-Oscar NERGÅRD, Haut-conseiller, ministère du Gouvernement local et de la Modernisation, au nom de la Norvège (Thème II). Ils ont reçu l'assistance du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du deuxième Rapport de conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que le GRECO, dans son Rapport d'évaluation, adressait cinq recommandations à la Géorgie concernant le Thème I. Parmi ces recommandations, trois (i, ii et v) avaient été considérées comme mises en œuvre de façon satisfaisante dans le Rapport de conformité, et les recommandations iii et iv, comme partiellement mises en œuvre. La conformité avec les deux dernières recommandations est examinée ci-après.

Recommandation iii.

6. *Le GRECO avait 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.*
7. Cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le GRECO avait pris note de l'incrimination de la corruption de jurés et d'arbitres étrangers en vertu de l'article 332 du Code pénal sur « l'abus de pouvoirs officiels ». De plus, il s'était réjoui de la signature du Protocole additionnel à la Convention pénale contre la corruption et avait encouragé les autorités à le ratifier le plus vite possible.
8. Les autorités de la Géorgie font maintenant savoir que le processus de ratification a été achevé le 10 janvier 2014 et que le Protocole additionnel à la Convention pénale contre la corruption est entré en vigueur le 1^{er} mai 2014.
9. Le GRECO félicite les autorités de la finalisation du processus d'adhésion et conclut que la recommandation est désormais pleinement mise en œuvre.
10. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

11. *Le GRECO avait recommandé d'analyser et de réviser l'exonération automatique – et obligatoirement totale – de peine en cas de regret réel.*
12. Dans son rapport de conformité, le GRECO avait considéré cette recommandation comme partiellement mise en œuvre. Il avait relevé les modifications quasiment identiques aux notes aux articles 221, 339 et 339¹ du Code pénal et s'était réjoui du fonctionnement plus uniforme du repentir réel¹. Toutefois, les sauvegardes à l'encontre d'un abus du repentir réel demeuraient insuffisantes : par exemple, des directives internes ou des critères clairs pour l'application des dispositions y afférentes n'avaient pas été élaborés ; la latitude accordée aux services de poursuite n'avait 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 ou le signalement dans un période spécifique) n'avaient pas été intégrées. Le signalement de faits de corruption sur la foi du repentir réel constituant jusqu'à 80 % des affaires de corruption passive, les sauvegardes contre l'abus de ces dispositions devaient être encore renforcées.
13. Les autorités géorgiennes font maintenant savoir que l'élaboration de directives pour l'application des dispositions relatives au repentir réel a été présentée au ministère de la Justice, au ministère de l'Intérieur et au Bureau du procureur général. En outre, le ministère de la Justice a déjà préparé un projet de décret sur l'approbation de lignes directrices pour les procureurs quant à l'utilisation du regret réel, qui sont prévues pour adoption en juin 2015. L'application des directives par les procureurs sera obligatoire. L'intention est qu'ils prescrivent que la décision sur la libération de la responsabilité pénale en cas de regret réel ne sera pas automatique, mais

¹ De fait, les actes criminels devaient être signalés à une agence menant les procédures criminelles (contrairement à l'ancien système dans lequel les infractions devaient être signalées aux services répressifs conformément à l'article 339 du Code pénal, le ministère public conformément à l'article 339¹ du Code pénal, et toute autorité étatique conformément à l'article 221 du Code pénal, et ce, à la discrétion des services compétents de prendre une décision sur l'exemption de la responsabilité pénale.

dépendra, dans chaque cas, de l'évaluation de tous les critères suivants : le délinquant doit rendre compte volontairement, plaider coupable et regretter d'avoir commis l'infraction ; l'infraction doit être signalée immédiatement ou dans un délai raisonnable ; l'infraction doit être signalée avant d'être découverte ou que le délinquant croit que l'infraction n'a pas été découverte ; les faits rapportés doivent être suffisants pour commencer une poursuite ; le délinquant doit rembourser le montant des recettes, etc. L'autorité répressive devra également évaluer si le délinquant est l'instigateur du crime. Les bénéfices obtenus par l'infraction ne seront pas restitués au corrupteur à moins que cet avantage ne soit "légitime". Le projet ne fournira pas la formule exacte pour l'application du pouvoir discrétionnaire de poursuite, mais tous les critères et les facteurs essentiels pour prendre une décision correcte devront être pris en compte et analysés. Par conséquent, les décisions seront prises au cas par cas, en fonction des circonstances individuelles de chacun.

14. Pour ce qui est de la proposition du GRECO de soumettre à l'examen judiciaire les décisions relatives à l'application du repentir réel, il est rappelé que la législation pénale de la Géorgie se fonde sur la latitude accordée aux services de poursuite, ce qui n'impose pas aux tribunaux d'examiner les décisions de ces services sur le non-déclenchement ou l'arrêt des poursuites.
15. Le GRECO félicite l'intention des autorités d'adopter des directives mandataires pour les procureurs contenant des critères clairs et précis pour l'application des dispositions sur le regret réel. Satisfait des garanties contre tout détournement de regret réel incorporées dans le projet du ministère de la Justice, le GRECO conseille vivement de les adopter dès que possible.
16. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis politiques

17. Il est rappelé que, dans son Rapport d'évaluation, le GRECO avait adressé dix recommandations à la Géorgie concernant le Thème II. Parmi ces recommandations, trois (iii, v et vii) avaient été considérées comme mises en œuvre de façon satisfaisante dans le Rapport de conformité, six recommandations (i, ii, iv, viii, ix, x) comme partiellement mises en œuvre, et une recommandation (vi) comme n'ayant pas été mise en œuvre. La conformité avec les recommandations en suspens est examinée ci-après.
18. Il est rappelé en outre que, dans le Rapport de conformité, le GRECO avait examiné le Code électoral adopté récemment et la loi sur les unions politiques de citoyens (LUPC), modifiée pour la dernière fois en décembre 2011. Les autorités avaient indiqué que les amendements à cette loi avaient été critiqués pour leur ambiguïté, leur incohérence et leur caractère disproportionné et que le gouvernement envisageait une révision approfondie des dispositions réglementaires pour assurer leur conformité avec les normes internationales. En janvier 2013, le Conseil anticorruption de la Géorgie a défini la transparence du financement des partis comme question prioritaire.
19. Les autorités annoncent à présent l'entrée en vigueur, le 29 juillet 2013, de nouveaux amendements de la LUPC préparés par le groupe de travail intergroupes sur les questions électorales² et les changements apportés au Code électoral en 2013-2014³.

² Le groupe de travail a rassemblé des forces politiques et de la société civile et des experts internationaux.

³ Ces derniers ont introduit de nouvelles définitions d'un "sujet électoral qualifié" et d'un "parti qualifié", ont clarifié les règles et en ont introduit de nouvelles sur les élections locales et les campagnes pré-électorales (y compris les procédures pertinentes et la couverture médiatique).

Recommandation i.

20. *Le GRECO avait 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).*
21. Cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le GRECO s'était réjoui des efforts déployés pour aligner le Code électoral plus étroitement sur la LUPC et pour apporter une solution à plusieurs lacunes (par exemple, pour harmoniser les règles sur les dons et les restrictions applicables aux dons et aux donateurs, et pour introduire des mécanismes plus stricts de signalements et de suivi). Toutefois, les révisions n'avaient pas été cohérentes partout et le moyen selon lesquelles elles avaient été introduites méritait plus ample examen. Premièrement, la transparence du financement à la fois des partis et des campagnes électorales était recherchée essentiellement par le biais de normes prévues dans la LPUC. Le GRECO était d'avis que l'extension de cette loi, qui régit le fonctionnement des partis politiques, à d'autres sujets électoraux était discutable, en particulier du fait que les dispositions pertinentes étaient devenues partie intégrante du chapitre III de la LUPC intitulé « Patrimoine, fonds et suivi financier d'un parti ». Deuxièmement, les nombreuses références croisées entre la LUPC et le Code électoral avaient été préservées, ce qui prêtait à confusion, comme on le voyait dans les dispositions traitant des personnes ayant des « buts électoraux déclarés », affiliées à un parti politique et se présentant à une élection⁴. Troisièmement, la pleine adéquation des deux lois n'avait pas été menée à bien, ce qui expliquait des divergences substantielles dans la terminologie.
22. Les autorités de la Géorgie font désormais savoir que l'article 55 du Code électoral dispose explicitement que la transparence des fonds de campagne de tous les sujets électoraux, y compris les candidats en lice, doit être régie par la LUPC. De plus, une analyse du Code électoral et de la PLUC, sur le modèle proposé dans la présente recommandation, est en cours. En avril 2014, un groupe de travail *ad hoc*⁵ a été constitué par le Conseil anticorruption pour mettre en œuvre les recommandations du GRECO, de l'OCDE-ACN et de la Convention des Nations Unies contre la corruption. En novembre 2014, ce conseil a formulé des propositions spécifiques pour l'alignement des deux textes de loi. En mars 2015, des amendements législatifs concrets ont été élaborés sous la direction du Bureau d'audit de l'État (non soumis à l'examen au GRECO) et en mai 2015, ces derniers ont fait l'objet de discussions avec les ONG concernées. La nouvelle stratégie de lutte contre la corruption adoptée par le Conseil en février 2015 donne la priorité à la prévention de la corruption politique (énoncée comme priorité stratégique n° 11) ; de plus, l'obligation d'aligner le Code électoral et la LPUC a été intégrée dans le Plan d'action 2015-2016, qui se fonde sur la Stratégie. Les autorités insistent sur le fait que les références croisées sont pratique courante en Géorgie pour réglementer des domaines spécifiques du droit par le biais de lois générales et spécifiques.
23. Le GRECO note l'absence de progrès tangibles par rapport à la situation décrite dans le Rapport de Conformité. Il prie instamment les autorités de conclure le processus de révision dès que

⁴ Ces personnes ne se sont pas vues accorder le statut de « sujets électoraux » conformément au Code électoral ; elles ont fait l'objet cependant de restrictions applicables aux parties en vertu de la LUPC et aux candidats indépendants en vertu du Code électoral. Cette méthode de réglementation a créé la confusion, en particulier concernant les rapports sur l'utilisation de fonds électoraux par des personnes ayant des « buts électoraux déclarés ».

⁵ Le Groupe est composé de représentants du Bureau d'audit de l'État, de la Commission électorale centrale, du Bureau du Procureur général, de la Cour suprême et d'organisations non gouvernementales, telles que la Société internationale pour la tenue d'élections libres et équitables et la démocratie, l'Institut pour le développement de la liberté d'information, etc.

possible, conformément à la présente recommandation. Concernant la justification des références croisées entre le Code électoral et la LUPC et l'utilisation de cette loi – qui régit exclusivement le fonctionnement des partis politiques – comme cadre juridique pour la réglementation des finances d'autres sujets électoraux, le GRECO marque son désaccord avec les arguments avancés par les autorités et insiste sur un changement d'approche. Les incertitudes qui entourent la réglementation concernant les personnes qui ont des « buts électoraux déclarés » sont examinées ci-après au titre de la recommandation ii.

24. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

25. *Le GRECO avait 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.*
26. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO s'était réjoui que la Cour des comptes nationales (SAO) ait élaboré un format standardisé pour les déclarations annuelles des partis, permettant de divulguer des informations sur le revenu, les dépenses et le patrimoine des partis politiques, tandis que le passif devait être déclaré sur un formulaire séparé. Le GRECO était toutefois préoccupé par l'ambiguïté des dispositions légales imposant des obligations de déclaration financière aux personnes ayant des « buts électoraux déclarés » affiliées à un parti politique. La définition de cette catégorie de personnes était vague et ouverte à interprétation, tandis que l'expression « but électoral déclaré » n'était interprétée qu'à la lumière de la Méthodologie de contrôle financier élaborée par la SAO. De plus, en vertu de la LUPC, les personnes ayant des « buts électoraux déclarés » devaient établir un « fonds distinct » et étaient soumises à des restrictions et à un régime de supervision identiques à ceux régissant les candidats à une élection ; or, lorsque leurs dépenses concernaient les buts électoraux et activités d'un parti, mais pas le soutien institutionnel apporté au parti, ces dépenses devaient être déclarées par le biais des déclarations financières annuelles du parti. Aucun critère n'a été posé cependant pour faire clairement la distinction entre les deux moyens de déclaration. De même, il n'avait pas été clarifié si les informations sur les dépenses encourues par une personne ayant des « buts électoraux déclarés », en liaison avec des élections qui devaient être incluses dans la déclaration annuelle du parti, devaient être agrégées aux dépenses globales du parti pour une élection ou apparaître de manière distincte dans la déclaration annuelle.
27. Concernant la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait noté avec satisfaction que les déclarations financières annuelles des partis politiques incluaient des informations sur tous les dons apportés par des personnes physiques. Les déclarations annuelles, comprenant des informations sur les dons et les donateurs, étaient accessibles sur le site web de la SAO. Le GRECO relevait en outre que des informations sur la réception des dons et cotisations d'adhérents devaient être communiquées à la SAO dans les cinq jours ouvrables et que la SAO garantissait l'accès du public à ces informations, en les publiant sur son site web mensuellement. Le GRECO avait conclu que cette partie de la recommandation était convenablement traitée.

28. Les autorités de la Géorgie font maintenant savoir qu'un nouvel article 7¹ de la LUPC, définissant le principe de « but électoral déclaré » comme « toute situation factuelle dans laquelle une personne concrète manifeste sa volonté d'accéder au pouvoir en participant à des élections. La déclaration doit être faite en public et viser à ce que le public se forge une opinion ». Un but électoral peut être déclaré avant même le début d'une campagne électorale. Dans ce cas, à l'égard de personnes qui ont déclaré des buts électoraux et qui sont des personnes physiques, les restrictions établies pour les candidats électoraux indépendants par le Code électoral et la LUPC s'appliquent, et à l'égard des personnes morales (entités commerciales et non-commerciales), les restrictions établies pour les partis politiques s'appliquent conformément au décret de la SAO.⁶ Les autorités informent également que le groupe de travail *ad hoc* du Conseil anticorruption précité a préparé des amendements à la LUPC qui établiront une obligation claire pour tous les types de personnes ayant un "but déclaré électoral" de présenter des rapports financiers à la SAO et, de plus, si ces personnes sont affiliées à un parti politique, obliger le parti respectif à déclarer les ressources perçues par de telles personnes dans ses rapports financiers sur les campagnes électorales et dans les états financiers annuels. Par ailleurs, en septembre 2014, la Méthodologie de monitoring financier politique citée précédemment a fait l'objet de changements, à savoir que désormais : 1) elle offre un cadre détaillé de critères d'identification, de facteurs et de principes (en matière de légalité et de transparence, par exemple) à prendre en compte dans le suivi des activités des personnes ayant des « buts électoraux déclarés » ; 2) elle clarifie les restrictions qui leur sont applicables ; et 3) elle donne des conseils à la SAO, selon que la personne concernée est une personne morale ou physique commerciale ou non commerciale. Ces dernières modifications découlent des pratiques en vigueur dans les tribunaux et des recommandations émanant d'organisations internationales et de la société civile. La méthodologie sera encore amendée pour désigner les critères applicables à l'"affiliation" des personnes ayant des "buts électoraux déclarés" à un parti politique.
29. Les autorités rappellent par ailleurs que, conformément à l'article 26¹(1) de la LUPC, les dispositions du chapitre III intitulé « Actifs et finances des partis politiques » s'appliquent déjà *mutatis mutandis* aux personnes ayant des « buts électoraux déclarés ». Ceci inclut notamment l'obligation de présenter des rapports financiers (à la SAO). De plus, l'article 26¹(3) de la LUPC oblige les personnes ayant des « buts électoraux déclarés » à constituer un fonds séparé et les soumet aux dispositions du Code électoral, de la même manière que pour les candidats indépendants aux élections. Conformément à l'article 54(4) du Code électoral, tous les sujets électoraux sont donc tenus d'informer la SAO sur le compte bancaire à utiliser pour les dépenses liées aux élections, alors que, d'après l'article 57(3) du Code électoral, au plus tard un mois à compter de l'annonce des résultats définitifs des élections, ils doivent présenter à la SAO un rapport sur l'utilisation des fonds des campagnes électorales indiquant les sources de ces fonds, accompagné d'un rapport de l'auditeur.⁷
30. Le GRECO rappelle que les exigences de déclarations financières incongrues applicables aux personnes ayant un « but électoral déclaré » affiliées à un parti politique étaient la seule question en suspens de la partie i) de la présente recommandation. Le GRECO reconnaît que les modifications de juin 2013 à la LUPC ont quelque peu consolidé la sécurité juridique relative au principe de « buts électoraux déclarés ». Cependant, la situation reste sujette à controverse puisque la loi couvre seulement et explicitement les personnes physiques ayant un « but électoral

⁶ Le nouveau décret No 77/37 amendant le décret n° 142/37 concernant l'approbation des formes et règles sur comment remplir les déclarations financières.

⁷ Conformément au décret n° 77/37 de la SAO, amendant le décret n° 142/37 concernant l'approbation des formes et règles sur comment remplir les déclarations financières, des instructions et obligations de déclaration auprès de la SAO sont établies séparément pour les personnes physiques et morales ayant des « buts électoraux déclarés ».

déclaré » (voir par exemple l'article 26¹(3) de la LUPC, qui impose l'obligation de constituer un « fonds spécial » uniquement sur une « personne physique »), et les personnes morales commerciales et non-commerciales sont uniquement couvertes par les décrets de la SAO. Aussi, on ne peut déduire de la loi que les exigences en matière de rapports financiers sur les personnes ayant un « but électoral déclaré » s'appliquent au-delà de la période électorale, mais, selon les autorités, des décrets de la SAO uniquement. Les nouveaux amendements législatifs, ainsi que les autres améliorations à apporter à la Méthodologie de monitoring financier politique, semble aller dans le sens suggéré dans le rapport de conformité et sont susceptibles de conduire à l'établissement de règles claires et non-ambigües sur la déclaration financière par les personnes ayant un "but électoral déclaré", pour les personnes physiques ou morales et affiliées à un parti politique ou non. Au vu des contradictions persistantes, le GRECO ne peut pas conclure que la partie en suspens de cette recommandation ait été mise en œuvre de manière satisfaisante.

31. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

32. *Le GRECO avait 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.*
33. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Pour ce qui est de la première partie de la recommandation, le GRECO s'était réjoui 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 ou gratuitement. Il avait noté que la pratique de contracter des prêts pour financer des activités opérationnelles de partis politiques était interdite et que l'emprunt n'était autorisé qu'en période électorale et soumis à des règles strictes. S'ils étaient accordés à des conditions favorables ou lorsque le taux de calcul de leurs intérêts différait du taux ordinaire pratiqué sur le marché, ces prêts devaient être qualifiés de dons, soumis aux règles et restrictions applicables à ces derniers. Le GRECO avait rappelé toutefois qu'au paragraphe 67 de son Rapport d'évaluation, il exprimait des préoccupations sur le processus d'évaluation concrète des dons en nature et sur le fait qu'ils n'apparaissaient pas de manière inadéquate dans les états financiers des partis. Etant donné que des mesures spécifiques (des directives, par exemple) n'avaient pas été introduites pour s'assurer que ces dons soient « convenablement comptabilisés » dans les rapports financiers, cette partie de la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait noté avec satisfaction qu'en introduisant un plafond par année calendaire à la fois aux cotisations des adhérents et aux dons individuels effectués par des personnes physiques, la possibilité d'utiliser les cotisations des adhérents pour contourner les règles sur les dons effectués par des personnes physiques avait été réduite.
34. Les autorités géorgiennes font part maintenant de l'ajout du nouvel article 5¹ dans le décret n° 142/37 de l'auditeur général du 17 août 2012 « sur l'approbation des formulaires de déclaration financière et des dispositions réglementaires relatives au dépôt de déclaration aux

fins de transparence du financement des activités politiques ». L'article dispose que l'estimation du montant d'un don en nature effectué au profit d'un 'receveur de dons' (que ce soit un parti politique ou un candidat électoral indépendant) se fonde sur la valeur de marché d'un bien ou d'un service conformément aux normes internationales en matière d'évaluation. Ces normes sont directement appliquées en Géorgie, et leur neuvième édition (de 2011) a été traduite en géorgien par l'Institut d'expertise d'évaluation des actifs de la Géorgie avec la permission du Conseil international d'évaluation des normes. Les normes sont disponibles sur le site officiel de l'Association géorgienne des comptables et des auditeurs indépendants. Les instructions détaillées de déclaration font partie du décret précité.

35. Le GRECO se félicite des dispositions réglementaires modifiées sur l'évaluation des dons en nature. Toutefois, il manque des preuves suffisantes selon lesquelles, outre l'article 5¹ précité, le décret n° 142/37 de l'auditeur général contiendrait effectivement des directives claires et précises facilitant la cohérence de la déclaration de dons en nature par les partis politiques et autres sujets électoraux. Aussi, le fait que tous les biens ou services non monétaires auront une valeur de marché visible doit être dûment reflété et une distinction claire faite entre le travail volontaire professionnel et non-professionnel. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que cette partie de la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.
36. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vi.

37. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures supplémentaires pour empêcher l'utilisation abusive de tous les types de ressources administratives au cours des campagnes électorales.*
38. Cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de conformité. En dépit des références à plusieurs dispositions du nouveau Code électoral⁸, le GRECO avait rappelé que le Code électoral dans sa version précédente contenait déjà des dispositions similaires et que, malgré cela, l'utilisation abusive de ressources administratives avait été considérée comme un aspect très préoccupant au moment de la visite d'évaluation. Des réserves avaient été émises également au sujet de l'exclusion d'« agents publics d'organes étatiques » (président, premier ministre, ministres et vice-ministres, autres membres du gouvernement et leurs adjoints, parlementaires, membres des organes de représentation suprême de l'Abkhazie et de l'Adjarie, chefs de gouvernement de l'Abkhazie et de l'Adjarie, membres des organes de représentation de l'autonomie locale, maires) de la disposition interdisant aux agents publics d'organes étatiques et d'autonomie locale de participer aux activités de campagnes électorales pendant qu'ils assurent directement leurs fonctions. Cette disposition avait été maintenue dans le nouveau Code électoral et avait même été élargie pour inclure les gouverneurs⁹. L'interdiction de l'usage abusif de ressources administratives demeurait

⁸ Par exemple, l'article 45(4)(h) du Code électoral, selon lequel les agents publics d'organes étatiques et d'autonomies locales ne sont pas autorisés à participer aux activités de campagnes électorales, pendant qu'ils assurent directement leurs fonctions, et les articles 48(1) et 49 du Code électoral, qui 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 de locaux, 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.

⁹ Voir dans ce contexte également la critique exprimée (et les recommandations faites) par la Commission de Venise : CDL-AD(2011) 043, Avis conjoint sur le projet de Code électoral de la Géorgie adopté par le Conseil pour des élections

plutôt limitée (tous les types de ressources financières, matérielles, techniques ou humaines n'étaient pas inclus), et des indications supplémentaires sur l'utilisation des ressources dans des dispositions concernant l'égalité d'accès n'avaient pas été élaborées dans l'esprit de ce qui était suggéré dans le Rapport d'Evaluation.

39. Tout en saluant la création de la Commission inter-agences, placée sous l'autorité du Conseil national de sécurité et chargée de suivre les utilisations abusives de ressources administratives et d'y réagir, le GRECO estimait que cette commission était insuffisamment indépendante du gouvernement pour exercer ses fonctions de manière impartiale. De plus, la marge d'appréciation de la Commission (c'est-à-dire l'absence d'obligation de réagir à tous les cas présumés de violations) et le fait qu'elle ne pouvait imposer de sanctions directement (mais uniquement par le biais de la Commission électorale centrale ou d'autres organes administratifs) étaient considérés comme compromettant son efficacité et son efficience.
40. Par ailleurs, même si les sanctions pécuniaires étaient passées à 2 000 GEL/840 EUR dans le nouveau Code électoral¹⁰, ce doublement n'était pas jugé proportionnel à la gravité des conséquences que peuvent avoir les utilisations abusives de ressources administrative. Enfin et surtout, le GRECO n'avait pu ignorer les allégations de violation massive des dispositions susmentionnées durant les élections législatives de 2012¹¹. Il en avait conclu qu'il convenait de faire bien davantage pour parvenir, dans la législation 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.
41. Les autorités géorgiennes se réfèrent une nouvelle fois à l'article 48(1) du Code électoral sur l'interdiction de se livrer à des abus de ressources administratives en période de propagande et de campagne préélectorale, ainsi qu'à l'article 49 de ce Code sur l'interdiction d'utiliser des fonds budgétaires, son statut ou sa position officielle. Il est indiqué que le premier article ne contient pas de définition exhaustive du terme « ressources administratives » mais précise « parmi lesquelles » au sujet des lieux, moyens de transport, services de communication et d'information et autres équipements. En juillet 2013, l'article 45 (7) du Code électoral a été modifié pour interdire les activités de campagne électorale lors de tout événement financé sur le budget de l'Etat ou d'une autonomie locale, qualifiant cela d'utilisation abusive de ressources administratives. Pour garantir une application effective des dispositions susmentionnées, la Commission électorale centrale a élaboré, en 2013, des directives concernant l'utilisation des ressources administratives lors des élections¹², qui ont subi une révision en 2014. Les directives : a) contiennent des explications et des commentaires sur les dispositions pertinentes du Code électoral ; b) proposent la définition¹³, la liste et les types de ressources administratives susceptibles de faire l'objet d'une utilisation abusive lors de campagnes électorales ; c) mettent en lumière le rôle de la Task force inter-agences pour des élections libres et équitables (IATF,

démocratiques 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/webforms/documents/?country=40&year=all>.

¹⁰ Article 88 du Code électoral sur l'interdiction de l'utilisation abusive de ressources administratives ou de l'abus de fonctions officielles en période de propagande et de campagne préélectorale.

¹¹ Rapport final de la mission de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections, « Élections législatives en Géorgie, 1er octobre 2012 », 21 décembre 2012, consultable sur <http://www.osce.org/odihr/98399>.

¹² Ces travaux ont été effectués en coopération avec la Société internationale pour la tenue d'élections libres et équitables et la démocratie (ISFED), Transparency International Géorgie, l'Association géorgienne des jeunes avocats et l'Agence américaine de développement international (USAID).

¹³ Les directives définissent les « ressources administratives » comme des biens ou des ressources de toute autre nature nécessaires à l'exercice de fonctions gouvernementales, notamment juridiques (législatives et réglementaires), institutionnelles, financières et médiatiques.

voir plus bas) ; d) donnent une vue d'ensemble des pratiques générales de la CEC dans ce domaine ; et e) contiennent des statistiques pertinentes. En 2012, 2013 et 2014, la CEC, l'IATF et sept organisations non gouvernementales ont signé des protocoles de coopération les engageant à intervenir en cas d'utilisation abusive présumée et prouvée de ressources administratives et à garantir un traitement juste et équitable de toutes les parties au processus électoral. Pour ce qui concerne les dispositions du Code électoral permettant des activités illimitées de campagne par de hauts fonctionnaires, les autorités font savoir que ces dispositions n'ont pas été modifiées.

42. En 2013, la Commission inter-agences¹⁴ a été détachée du Conseil national de sécurité, placée sous l'autorité du ministère de la Justice et renommée « Task force inter-agences pour des élections libres et équitables » (IATF)¹⁵. Sa composition et son mandat sont déterminés dans les statuts adoptés par décret du ministre de la Justice, qui assure la présidence de l'IATF. La Task force a pour rôle de favoriser la coopération et le dialogue inter-agences entre le gouvernement et les parties au processus électoral, de vérifier les informations qui lui sont communiquées sur les violations de la législation électorale commises par des fonctionnaires, et d'examiner les informations communiquées par les médias et par des organisations d'observateurs et d'autres acteurs concernés. Sur la base des informations reçues et examinées, l'IATF doit adopter des recommandations et des propositions destinées aux organes étatiques compétents et à la CEC pour les faire réagir sur des questions qui relèvent de leurs compétences. L'IATF est convoquée par décret de son président avant des élections ordinaires, anticipées, provisoires ou un second tour de scrutin, et débute ses activités au moment où la date du scrutin est annoncée. Elle se réunit au moins une fois par quinzaine et, après expiration du délai d'enregistrement des candidats, au moins une fois par semaine. Lors des élections locales de 2014, l'IATF s'est réunie chaque semaine dans sa composition élargie (11 organes étatiques, 16 partis politiques, la coalition au pouvoir (6 partis politiques), 18 ONG et 11 organisations internationales/ambassades). Sa ligne d'assistance était joignable 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. L'IATF a examiné les informations fournies par les partis politiques et les ONG, suivi les informations communiquées par les médias et adressé instantanément des notifications (ou des suspicions) de violation de la législation électorale aux organes d'Etat et d'autonomie locale compétents.
43. Les autorités soulignent que le gouvernement a créé la Commission, dans un premier temps, puis l'IATF, dans un second temps, de sa propre initiative, sans y avoir été incité par la présente recommandation. Compte tenu des fonctions et responsabilités d'organes étatiques indépendants et pleinement opérationnels de la SAO et de la CEC, la préférence a été donnée à l'établissement d'une structure capable de réagir rapidement et de manière appropriée aux violations en adoptant, après vérification des signaux pertinents, des recommandations et des propositions à l'intention des organes étatiques responsables et de la CEC. Concernant la marge d'appréciation, il est fait référence à l'obligation de l'IATF de réagir aux violations qui lui sont signalées. Par exemple, lors des élections locales de 2014, des informations ont été reçues sur 83 allégations (toutes coercitives¹⁶), qui ont été examinées et rapportées aux organes de répression ; 76 allégations n'ont pas été confirmées ; 7 ont fait l'objet d'une enquête et des sanctions appropriées ont été imposées. Aussi, 16 recommandations ont été données à la CEC d'agir sur les violations présumées. Dans trois cas, aucune violation n'a été constatée, et à l'égard d'une autre treizaine de cas, les protocoles d'infractions administratives ont été établis par

¹⁴ Composée du ministre et du vice-ministre de la Justice et des vice-ministres des Affaires Intérieures, des Affaires Etrangères, des Finances, de la Défense, du Développement régional et des Infrastructures, des Corrections et assistance juridique, de l'Education et des Sciences, de la Santé, du Travail et des Affaires sociales.

¹⁵ Décrets n° 17 et 40 du ministère de la Justice adoptés respectivement le 8 août 2013 et le 3 avril 2014.

¹⁶ Article 150 du Code pénal sur la "restriction illégale de la liberté d'action d'une personne".

la CEC et envoyés à la cour pour approbation. Le tribunal a constaté des violations dans huit cas et cinq ont été rejetées. De plus, depuis leur création, la Commission puis l'IATF ont formulé un total de 18 recommandations à des organes divers et variés. L'une d'entre elles a porté sur l'intérêt que les ministères donnent des instructions sur la façon dont leur personnel est censé se comporter en période électorale. Quant au fait que la Commission ne soit pas en mesure d'imposer des sanctions directement, il est rappelé que l'IATF a été créée pour *aider* la CEC et la SAO à garantir une mise en œuvre plus vigoureuse de la loi et non pour les *remplacer* dans cette tâche.

44. Concernant les sanctions, les autorités font référence à l'amende imposée précédemment. Il est expliqué que, compte tenu de la situation dans le pays au plan social, la politique n'entend pas imposer des amendes d'un montant déraisonnable. L'amende susmentionnée est déjà relativement élevée – puisqu'elle représente près de la moitié du salaire mensuel d'un haut fonctionnaire – par rapport aux amendes imposées pour d'autres infractions administratives (entre 500 GEL/204 EUR et 1 000 GEL/408 EUR).
45. Le GRECO apprécie les explications détaillées qui lui sont données. Il prend note du contenu exact de l'article 48 (1) du Code électoral et se félicite de l'inclusion d'une large définition du terme « ressources administratives » dans les directives de la CEC. Le maintien de la disposition légale permettant des activités illimitées de campagne par certains hauts fonctionnaires est décevant cependant et des solutions devront être apportées à cet égard. De même, la mise en œuvre du cadre juridique en vigueur appelle des mesures supplémentaires : bien que, d'après les informations communiquées, les élections locales de 2014 aient été marquées par un nombre moindre de cas d'utilisation abusive de ressources administratives, un plus grand nombre de questions problématiques ont été soulevées par rapport aux élections présidentielles de 2013¹⁷. La prévention à cet égard, en particulier à l'échelon local, demeure par conséquent l'une des trois grandes priorités du pays, comme l'ont confirmé les conclusions de la conférence multipartite sur le thème « Elections locales de 2014 : enseignements tirés et prochaines étapes », tenue à Tbilissi le 16 septembre 2014¹⁸.
46. Sur la question de la supervision, le GRECO reste préoccupé par la multiplication d'organes responsables qui, en plus de la CEC, la SAO et les tribunaux comprennent aussi l'IATF. Cette dernière agit essentiellement comme une facilitatrice, émettant des recommandations non-obligatoires aux agents publics et organismes administratifs et référant les violations présumées aux organes statutaires responsables. Ce qui a conduit à la situation décrite par l'OSCE/BIDDH en lien avec les élections présidentielles de 2013, comme suit : « *Dans l'ensemble, la majorité des plaintes n'ont pas été déposées auprès des organes qui avaient compétence pour imposer des sanctions et assurer un règlement effectif des conflits en accord avec les engagements et bonnes pratiques à l'échelle internationale* »¹⁹. De l'avis du GRECO, la question de savoir si un

¹⁷ Voir, par exemple, « Misuse of Administrative Resources during the Electoral Processes: 2014 Municipal Elections in Georgia » (1^{er} janvier - 12 juin 2014) par Transparency International Géorgie http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Misuse%20of%20administrative%20resources%20during%20the%20electoral%20processes.pdf, « Observation des élections locales en Géorgie (15 juin 2014) », CPL(27)5FINAL, 15 octobre 2014, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, chambre des pouvoirs locaux, 27^e Session, Strasbourg, 14 au 16 octobre 2014 (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2247289>) et rapport final de la mission de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections sur les élections présidentielles du 27 octobre 2013 en Géorgie (<http://www.osce.org/odihr/elections/110301?download=true>)

¹⁸ http://www.coe.int/t/DEMOCRACY/ELECTORAL-ASSISTANCE/news/2014/georgia1609_en.asp

¹⁹ Rapport final de la mission de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections sur les élections présidentielles du 27 octobre 2013 en Géorgie (<http://www.osce.org/odihr/elections/110301?download=true>).

tel mécanisme aussi lourd devrait être maintenu doit être reconsidérée lors des délibérations du groupe de travail *ad hoc* sous le Conseil anticorruption précité.

47. Pour ce qui concerne les sanctions, le GRECO réaffirme sa position qu'une amende de 840 EUR ne saurait être considérée comme une sanction efficace, proportionnée et dissuasive pour l'utilisation abusive de ressources administratives, compte tenu en particulier du plafond de dépenses d'environ 12 263 900 EUR fixé par sujet électoral, y compris les partis politiques.²⁰ Il est rappelé en outre que des amendes beaucoup plus faibles sont imposées (1 000 GEL/408 EUR) pour certaines infractions, à savoir la tenue d'activités de campagne dans des institutions où cela est interdit et la délivrance par une personne en position d'autorité d'un permis pour ce faire ou l'incapacité à garantir un accès égal aux ressources publiques pour tous les sujets électoraux. Les autorités sont donc encouragées à revoir leur position et à renforcer encore la dimension préventive des sanctions à cet égard.
48. Pour conclure, bien que des progrès notables aient été accomplis pour satisfaire à certaines conditions de la présente recommandation, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour s'assurer de l'entière conformité avec la recommandation Rec(2003)4, notamment en interdisant aux hauts fonctionnaires de faire campagne.
49. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

50. *Le GRECO avait recommandé de i) 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 ; ii) 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.*
51. Cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le GRECO avait accueilli 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 campagnes électorales et des sanctions en cas de violation de la loi²¹. Il s'était réjoui qu'un organe unique ait reçu mandat de superviser le financement des partis politiques et celui des campagnes électorales étant donné qu'il était très difficile de faire la distinction entre les deux. Toutefois, concernant la première partie de la recommandation, le GRECO avait rappelé, comme indiqué également au paragraphe 74 du Rapport d'évaluation, que tout organe de supervision devait « *avant tout, fonctionner de manière impartiale (et aussi être perçu comme fonctionnant de manière impartiale)* ». Bien que l'indépendance de la SAO soit inscrite dans la loi, il n'était pas possible d'ignorer le fait que la Mission de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections avait relevé en 2012 que la perception de

²⁰ Le GRECO note également l'erreur technique dans l'article 25¹(1¹) de la LUPC qui fixe un seuil de dépense maximale pour les candidats indépendants majoritaires à 0,2% du PIB en Géorgie pour l'année précédente, par opposition au juste 0,1% établi par parti/ sujet électoral sous réserve de l'article 25¹(1) de la LUPC. Les autorités indiquent que cette erreur sera corrigée dans un proche avenir - la SAO a déjà préparé les projets d'amendements pertinents à la LUPC.

²¹ 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.

l'indépendance et de l'impartialité de la SAO était gravement mise à mal par les affiliations politiques de sa direction et que dans 40 affaires examinées, elle avait appliqué ces pouvoirs de manière disproportionnée à l'encontre de partis d'opposition et de leurs donateurs²².

52. Pour ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait reconfirmé, avant toute chose, que l'objectif premier de règles de transparence et de supervision des finances de la vie politique était 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 semblait effectivement nécessaire d'affiner davantage l'article 67. Le GRECO avait noté également que, si les activités financières des partis et des personnes ayant des « buts électoraux déclarés » étaient explicitement couvertes par les pouvoirs de supervision de la SAO, le contrôle d'autres sujets électoraux tels que les candidats indépendants semblait ne relever que partiellement du champ d'application des pouvoirs de la SAO²³. A bien des égards, les compétences de la SAO devaient être encore renforcées (en introduisant des obligations de publication dans des délais appropriés des conclusions de son travail de supervision, 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 permettaient pas de conclure que des ressources adéquates (budgétaires et humaines, notamment des experts du financement des partis politiques) avaient été allouées au Service de supervision financière de la SAO.
53. Les autorités géorgiennes informent à présent, concernant la première partie de la recommandation, que l'indépendance institutionnelle, financière, fonctionnelle et organisationnelle de la SAO – qui rend compte uniquement au Parlement – est garantie par la Constitution et par la loi sur la Cour des comptes (LSAO). L'ingérence dans les activités de la SAO est interdite par la loi²⁴, et l'impartialité figure parmi ses principes opérationnels de base²⁵. De plus, le chef de bureau n'est pas autorisé à adhérer à un parti politique ni à mener des activités politiques. Le directeur actuel de la SAO n'est pas affilié au parti arrivé au pouvoir à l'issue des élections législatives d'octobre 2012, bien qu'il ait été nommé par le précédent parti au pouvoir. Les statistiques communiquées en lien avec les élections présidentielles de 2013 et les élections locales de 2014 montrent que différents partis politiques, y compris le parti au pouvoir et l'opposition, ont été sanctionnés par la SAO pour avoir enfreint le droit électoral.
54. Concernant la deuxième partie de la recommandation, il est fait référence à l'article 97 de la Constitution et à l'article 6 (2) de la LSAO. Ce premier article a connu des modifications en 2013 et dispose désormais que « la SAO supervise l'utilisation et les dépenses des fonds publics et d'autres valeurs matérielles »²⁶. D'après le deuxième article, « La SAO contrôle les activités financières des unions politiques de citoyens. La SAO est autorisée à effectuer des audits, à saisir les biens de personnes physiques et morales et d'unions politiques de citoyens (y compris les comptes bancaires), à établir des protocoles sur les violations et à adopter des résolutions appropriées ». En outre, la promotion « de la transparence et de la responsabilité dans le financement des partis politiques » est un objectif stratégique affiché sur le site web de la SAO.

²² Rapport final de la mission de l'OSCE/ BIDDH d'observation des élections « Élections législatives en Géorgie, 1^{er} octobre 2012 », 21 décembre 2012, consultable sur <http://www.osce.org/odihr/98399>.

²³ Par exemple, l'article 34¹(2)(i) de la LUPC précisait que la LUPC ne pouvait 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 pouvaient être imposées que par la CEC.

²⁴ Article 3 de la LSAO.

²⁵ Article 5 (3) de la LSAO.

²⁶ L'accentuation est placée dans cette phrase et dans la phrase suivante par les autorités géorgiennes.

55. Conformément à l'article 34²(11) de la LUPC combiné avec l'article 84 du Code électoral sur la responsabilité des sujets électoraux de violations de la LUPC et l'article 93 (3) du Code électoral sur les procédures judiciaires, la SAO a été chargée d'élaborer des protocoles sur les violations administratives commises par des partis politiques et des personnes ayant des « buts électoraux déclarés » mais aussi des sujets électoraux tels que des blocs électoraux, des alliances politiques au sein de blocs électoraux, des groupes d'initiative d'électeurs et des candidats nommés par ces groupes, conformément aux procédures énoncées par la LUPC. Lors des élections présidentielles de 2013, six candidats indépendants qui n'avaient pas présenté de déclaration concernant l'utilisation des fonds électoraux et avaient accepté des dons illégaux ont fait l'objet de sanctions. Lors des élections locales de 2014, six candidats indépendants qui n'avaient pas communiqué d'informations sur l'utilisation des financements électoraux se sont vus infliger une amende ; 147 candidats indépendants ont reçu un avertissement et des procédures juridiques engagées contre 26 candidats ont été closes. Par ailleurs, le chevauchement des mandats de la CEC et de la SAO a été éliminé, en ce que la LUPC et le Code électoral distinguent désormais clairement les rôles respectifs des deux entités : la CEC supervise la mise en œuvre du droit électoral en général, tandis que la SAO veille à la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, notamment par l'imposition de sanctions.
56. Un comité consultatif provisoire a été constitué avec des représentants de la société civile sous l'autorité de la SAO, par décret n° 70/37 de l'auditeur général du 22 avril 2014, en vue d'assister la SAO à remplir des fonctions de surveillance et de proposer des recommandations de modifications législatives et d'autres mesures à prendre pour améliorer le système de suivi existant. Ce comité était en service lors de la période électorale (jusqu'en septembre 2014) pour examiner des cas de violations présumées du droit électoral et des anomalies dans les rapports financiers déposés par des sujets électoraux. A la fin de son mandat, il a élaboré des modifications de la Méthodologie susmentionnée de monitoring du financement des partis politiques, dispositif réglementaire qui énonce la procédure à suivre pour contrôler le financement des partis politiques et a contribué à la révision/adoption de plusieurs décrets de la SAO.²⁷
57. Pour ce qui est des ressources, le budget de la SAO a affiché une augmentation constante au cours des trois dernières années (10 985 000 GEL/4 485 330 EUR en 2013, 11 000 000 GEL/4 491 460 EUR en 2014 et 12 863 000 GEL/5 252 150 EUR en 2015). En avril 2015, le Service de supervision financière au sein de la SAO a été renforcé par un employé ; recruter plus de personnel permanent n'a pas été jugé justifié : en période électorale, le Service de supervision financière peut s'en remettre au soutien d'autres services ; autrement, ses propres ressources sont jugées adéquates pour remplir les fonctions qui lui sont prescrites par la loi. En 2014, en plus de contrôler le financement des élections locales, ce service a adopté de nouveaux formulaires types pour la présentation d'informations financières par des sujets électoraux, préparé un projet de décret, élaboré des modifications clarifiant certains aspects et procédures en matière électorale et organisé des formations destinées aux partis politiques ainsi que des réunions et autres présentations. Toutefois, des amendements à la loi sur le budget de l'Etat ont été préparés, permettant le recrutement de personnel temporaire en périodes électorales.

²⁷ Plus précisément, les décrets n°137/37 sur la réglementation de certaines questions de transparence des campagnes pré-électorales, n°126/37 sur la réglementation de certaines questions de transparence du financement des partis politiques, n°76/37 sur la réglementation des questions de financement d'une campagne électorale au cours d'élections locales et sur l'approbation des formes et règles de comptabilité financière pour les compléter.

58. Le GRECO rappelle pour ce qui est de la première partie de la recommandation que, dans le Rapport de conformité, il avait estimé que la SAO bénéficiait d'un degré satisfaisant d'indépendance dans le droit mais non dans la pratique. Les rapports publiés par des parties prenantes géorgiennes et internationales à la suite des élections présidentielles de 2013 et des élections locales de 2014 ne mettent plus en cause l'impartialité de la SAO dans l'accomplissement de sa mission de supervision (ce qui n'avait pas été le cas lors des élections législatives de 2012) et reconnaissent qu'elle adopte une approche différenciée selon les sujets électoraux²⁸. Le GRECO convient, par conséquent, que la situation s'est améliorée depuis 2013 et considère que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
59. Pour ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note, tout d'abord, que le libellé de l'article 97 de la Constitution est le même que celui analysé au paragraphe 67 du Rapport de conformité. Dans ce texte, les autorités géorgiennes soulignent elles-mêmes l'ambiguïté du fondement constitutionnel du mandat de la SAO concernant le financement des partis politiques et indiquent que ce point mérite une attention prioritaire de la part du Conseil sur la lutte contre la corruption. Du point de vue du GRECO, il y a lieu de se demander si le financement, autre que celui de subventions publiques, acquis par des partis et d'autres sujets électoraux peut être qualifié d'« autres valeurs matérielles » ; il conviendrait par conséquent d'affiner encore le libellé de cette disposition constitutionnelle, comme le suggérait déjà le Rapport de conformité. De même, alors la SAO a pour fonction, telle que définie dans la législation, d'assurer le contrôle et la promotion de la transparence du financement spécifiquement pour *les partis politiques*, il y a lieu de lui reconnaître expressément un rôle identique dans les campagnes électorales – qui sont ouvertes aux sujets électoraux autres que les partis politiques –, d'autant plus que la SAO s'acquitte de cette fonction dans la pratique.
60. Le droit nouvellement acquis de la SAO d'imposer des sanctions en cas de violations des règles sur le financement des partis politiques et des personnes ayant des « buts électoraux déclarés » mais aussi d'autres sujets électoraux et le retrait de cette compétence à la CEC ont été des mesures positives. Toutefois, comme indiqué dans la recommandation i, il aurait été préférable que la LUPC et le Code électoral fassent l'objet d'une révision plus complète afin d'éviter que les dispositions réglementaires relatives au financement des sujets électoraux autres que les partis politiques soient définies dans la LUPC, dédiée exclusivement *au fonctionnement des partis politiques*. Les autorités sont donc encouragées à procéder à des révisions approfondies de la législation, comme suggéré précédemment. Le GRECO en profite pour rappeler que depuis les amendements de mai 2012 à la LUPC, seuls les tribunaux administratifs peuvent décider de sanctionner des cas sur la base de protocoles d'infractions administratives déposés par la SAO auprès du tribunal municipal ou de district compétent.
61. La constitution d'une commission consultative temporaire sous l'autorité de la SAO en vue d'analyser les infractions possibles aux dispositions réglementaires sur le financement des campagnes électorales, de formuler des recommandations et d'assurer une plus grande transparence mérite également d'être saluée. Toutefois, les informations communiquées donnent l'impression que, lors des élections locales de 2014, la SAO a impliqué la commission dans le suivi substantiel des états financiers soumis par les sujets électoraux (voir paragraphe 56). Le

²⁸ Voir, par exemple, « Assessment of Pre-Election Environment by Nongovernmental Organisation: Local Elections 2014 » document établi par la Société internationale pour la tenue d'élections libres et équitables et la démocratie (ISFED), Transparency International Géorgie, et l'Association des jeunes juristes géorgiens (GYLA), Tbilissi, 14 juin 2014 (<http://transparency.ge/en/node/4377>) et le rapport final de la Mission de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections sur les élections présidentielles du 27 octobre 2013 en Géorgie (<http://www.osce.org/odihr/elections/110301?download=true>).

rapport de l'OSCE/BIDDH sur les élections présidentielles de 2013 évoque en outre « l'insuffisance et le formalisme » du contrôle du financement des campagnes²⁹.

62. Enfin et surtout, même si le budget de la SAO a augmenté au cours des trois dernières années, il n'a pas été démontré que les ressources financières additionnelles ont servi spécifiquement à renforcer les capacités du Service de supervision financière et à améliorer l'efficacité du contrôle du financement des partis politiques. De même, il n'a pas été confirmé que le Service emploie à titre permanent un nombre suffisant d'experts dans ce domaine, comme suggéré dans le Rapport d'évaluation (ce qui pourrait expliquer la nécessité de solliciter l'expertise et l'assistance d'autres parties prenantes en période électorale). Il est conclu que des progrès peuvent encore être faits concernant plusieurs éléments de cette partie de la recommandation qui, pour l'heure, est considérée comme partiellement mise en œuvre.
63. Le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

64. *Le GRECO avait recommandé de i) 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 ; ii) 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 ; iii) 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.*
65. Cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Concernant la première partie et la deuxième partie de la recommandation, le GRECO avait noté que des sanctions pour la violation du Code électoral et de la LPUC avaient été supprimées du Code des infractions administratives et étaient alors désormais prévues directement par les textes de loi respectifs. Il avait été noté également que le nouveau cadre législatif (c'est-à-dire la LUPC modifiée et le nouveau Code électoral) établissait un régime de sanctions plus cohérent pour la violation des dispositions réglementaires sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales³⁰. Toutefois, des ambiguïtés demeuraient concernant la définition de certaines violations et sanctions et les personnes ou entités à qui des sanctions et des mesures procédurales, telles que la saisie de biens, pouvaient être imposées. Pour ce qui est des conditions de proportionnalité, le GRECO était d'avis que des amendes de 840 EUR/2 101 GEL pour l'utilisation abusive de ressources administratives, par exemple, pouvaient ne pas avoir l'effet dissuasif requis ; en outre, la suspension des subventions publiques pour les partis qui ne présentaient pas de déclaration financière annuelle en temps voulu était trop sévère. De même, l'amende de 74 millions d'EUR imposée en 2012 à un dirigeant de l'opposition pour un don illégal (sanction par la suite réduite de moitié par la Cour d'appel) posait problème en matière de proportionnalité, tout comme les cas d'application sélective de sanctions. Concernant la troisième partie de la recommandation, le GRECO se réjouissait des dispositions

²⁹ Rapport final de la Mission de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections sur les élections présidentielles du 27 octobre 2013 en Géorgie (<http://www.osce.org/odihr/elections/110301?download=true>), page 13.

³⁰ La LUPC prévoyait la confiscation des transferts budgétaires de tout don/cotisation illégale, des amendes et le retrait du droit d'obtenir une subvention publique ; et le Code électoral prévoyait des avertissements écrits et « la prise en compte aléatoire des voix recueillies par le sujet électoral ».

révisées de la LUPC décrivant, de manière très détaillée, la procédure permettant de lancer les procédures et d'imposer des sanctions. Il était regrettable cependant qu'un examen similaire du Code électoral n'ait été mené.

66. Les autorités géorgiennes font désormais savoir, concernant la première partie de la recommandation, que la LUPC et le Code électoral ne prévoient plus de saisie de biens comme sanction distincte mais uniquement des amendes (en plus de la suspension de subventions publiques envisagées dans la LUPC). Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, les sanctions imposées sous forme d'amendes ont nettement diminué en conséquence des modifications apportées à la LUPC en 2013. Toutes les amendes dont le montant correspondait à cinq à dix fois le montant de dons ou cotisations illégales ont été réduites, passant à deux fois ledit montant ; tandis que les amendes forfaitaires de 5 000 GEL/2 101 EUR sont passées à 1 000 GEL/420 EUR. Pour ce qui est du Code électoral, les autorités réaffirment que celui-ci ne prévoit pas d'amendes élevées compte tenu des conditions sociales du pays et du fait que, par rapport aux amendes prescrites pour d'autres infractions administratives, l'amende de 2 000 GEL/840 EUR infligée pour utilisation abusive des ressources administratives est considérée comme élevée puisqu'elle équivaut à près de la moitié du salaire mensuel de hauts fonctionnaires. Pour ce qui est de la suspension des subventions publiques pour les partis politiques n'ayant pas présenté de rapport financier annuel en temps voulu, les autorités rappellent que cette sanction ne s'applique pas automatiquement mais après avertissement par écrit des partis concernés qu'ils disposent de cinq jours pour présenter le rapport en question. Les autorités indiquent que cette sanction n'est pas sévère vu que la suspension ne dure qu'un an.
67. Pour ce qui est de la troisième partie de la recommandation, les autorités se réfèrent à deux réunions tenues pour la première les 6-8 mai 2015 du groupe de travail *ad hoc* précité, et l'autre deux semaines plus tard, entre le ministère de la Justice et le Service de supervision financière de la SAO. Après avoir examiné les articles pertinents du Code électoral, les deux réunions ont conclu que la procédure permettant de lancer les procédures et d'imposer des sanctions, notamment les appels et l'examen judiciaire en vertu du Code électoral ne nécessitait pas de précisions supplémentaires. L'article 93 du Code électoral contient la liste des personnes et institutions responsables du lancement des procédures³¹ devant être menées conformément au Code des infractions administratives. Ces institutions doivent établir des protocoles et les transmettre à un tribunal de première instance, qui se charge de décider d'une sanction appropriée. Le chapitre IV du Code des infractions administratives énonce la procédure permettant d'imposer des pénalités administratives, tandis que le chapitre XXII explique comment contester une décision ou former un recours contre une décision de justice rendue dans une affaire administrative.
68. Pour ce qui est de la première partie et de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note que les sanctions appliquées pour la violation des règles sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sont actuellement prévues uniquement par la LUPC et le Code électoral (la LUPC prévoit la confiscation et le transfert vers le budget public des dons/cotisations illégales et des amendes et le retrait du droit aux subventions publiques, tandis que le Code électoral prévoit des sanctions pécuniaires) et que cela a donné lieu à un régime de sanctions plus uniforme et cohérent. Il semblerait toutefois que certaines infractions identiques

³¹ Par exemple, conformément à l'article 93 (1) du Code électoral, en cas de violations des articles 79, 81 et 86 à 92 du Code électoral, ce sont la CEC, les personnes qu'elle y autorise ou les commissions électorales de district qui se chargent de lancer les procédures. Conformément à l'article 93 (1) du Code électoral, en cas d'infraction aux articles 84 et 85 du Code électoral, les procédures doivent être lancées par la SAO.

fassent l'objet de sanctions différentes³², sachant que les sanctions ne peuvent être imposées à toutes les entités soumises à obligations en vertu du droit³³. Par ailleurs, la forte baisse des sanctions pécuniaires prévues dans la LUPC révisée et le maintien d'amendes plutôt faibles dans le Code électoral demeurent source de vives préoccupations. Compte tenu que le plafond des dépenses électorales pour un parti politique/sujet électoral a été fixé approximativement à 12 263 800 EUR en 2014³⁴, le GRECO est convaincu que, de toute évidence, les amendes susmentionnées ne sont pas proportionnelles à la gravité des infractions établies par les textes de lois concernés, ce qui contredit les exigences de la recommandation Rec (2003)4, même dans le contexte socioéconomique de la Géorgie. Concernant la suspension des subventions publiques imposée comme sanction aux partis politiques qui ne présentent pas de rapports financiers annuels dans les délais, le libellé de l'article 34 de la LUPC semble être le même que celui analysé dans le Rapport de conformité³⁵. Le GRECO dégage par conséquent les mêmes conclusions qu'avant, à savoir que la sanction est trop sévère et qu'elle est susceptible de porter atteinte au fonctionnement du parti concerné au cours de l'année électorale. Au vu de ce qui précède, le GRECO n'est pas en mesure de conclure que les première et deuxième parties de la recommandation ont été mises en œuvre de façon satisfaisante.

69. Pour ce qui concerne la troisième partie de la recommandation, le GRECO se félicite que la procédure de lancement d'une procédure et d'imposition de sanctions en vertu du Code électoral a fait l'objet d'une évaluation par les parties prenantes pertinentes, même si le résultat de ces délibérations a été négatif. Il est conclu que cette partie de la recommandation a été mise en œuvre de façon satisfaisante.
70. Le GRECO conclut que la recommandation ix demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation x.

71. *Le GRECO avait recommandé d'étendre le délai de prescription applicable aux infractions administratives de la réglementation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.*
72. Cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de conformité. Le GRECO se réjouissait des amendements législatifs apportés à la LUPC, qui prolongeaient la période de prescription pour la porter à six ans en ce qui concerne les infractions administratives établies par cette loi. Il regrettait toutefois que la prescription prévue par le Code électoral n'ait pas été modifiée. Le GRECO avait rappelé que le Code électoral établissait une série d'importantes restrictions, telles que l'interdiction de l'utilisation abusive des 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

³² Par exemple, en vertu de l'article 85 du Code électoral, la non-présentation par un parti politique d'un rapport sur le financement d'une campagne électorale est passible d'une amende pouvant aller de 1 500 à 3 000 GEL / 573 à 1 147 EUR, selon que le bénéficiaire de la subvention publique est un parti politique ou non ; conformément à l'article 34 de la LUPC, la non-présentation par un parti politique d'un rapport financier annuel à la SAO, dont fait partie le rapport sur les fonds de campagne, entraîne le retrait d'une subvention publique ; la même infraction est aussi passible, en vertu de l'article 34² de la LUPC, d'une amende de 5 000 GEL/ 2 101 EUR.

³³ Alors que l'article 85 du Code électoral établit la responsabilité des partis politiques dans l'incapacité de satisfaire à l'obligation de présenter des rapports sur le financement des campagnes électorales, la responsabilité d'autres sujets électoraux pour la même infraction n'a pas été établie.

³⁴ Conformément à l'article 25¹(1) de la LUPC, ce plafond est fixé à 0,2 % du PIB du pays au cours de l'exercice précédent.

³⁵ « Si un parti ne soumet pas sa déclaration financière à la SAO en temps voulu, cette dernière avertit le parti par écrit qu'il dispose de cinq jours pour présenter sa déclaration, faute de quoi il perdra durant un an le droit aux subventions publiques, comme indiqué à l'article 30 ».

citoyens, et que bon nombre de ces actes pouvaient être découverts longtemps après l'annonce des résultats de scrutins.

73. Les autorités géorgiennes font maintenant savoir que le délai de prescription indiqué dans le Code électoral demeure inchangé (deux mois, comme prévu par le Code des infractions administratives). Cela étant, le groupe de travail ad hoc cité précédemment sur la mise en œuvre des recommandations adressées par le GRECO, l'OCDE-ACN et la Convention des Nations Unies contre la corruption a préparé des propositions semble-t-il en vue de traiter notamment cette recommandation.
74. Le GRECO déplore le manque de progrès concrets et conclut que la recommandation demeure partiellement mise en œuvre.
75. Le GRECO conclut que la recommandation x demeure partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

76. **Au vu des conclusions du Rapport de conformité du Troisième cycle sur la Géorgie et compte tenu de l'analyse de la Géorgie et de celle contenue dans le présent document, le GRECO conclut que la Géorgie a mis en œuvre de façon satisfaisante huit des quinze recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du Troisième cycle.** Pour ce qui est du Thème I, les deux recommandations en suspens ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Pour ce qui est du Thème II, six des sept recommandations en suspens demeurent partiellement mises en œuvre et la dernière est passée de non mise en œuvre à partiellement mise en œuvre.
77. Dans l'ensemble, concernant le Thème I – Incriminations, toutes les cinq recommandations ont été mises en œuvre de façon satisfaisante. Concernant le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, trois recommandations (iii, v et vii) ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et sept recommandations (i, ii, iv, vi, viii, ix et x) ont été partiellement mises en œuvre.
78. Pour ce qui est de l'incrimination de la corruption, le GRECO se réjouit de la ratification par la Géorgie du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption et prie instamment les autorités d'adopter, dès que possible, des directives sur la façon d'empêcher le recours abusif aux dispositions relatives au repentir réel.
79. Pour ce qui est de la transparence du financement des partis politiques, l'impulsion donnée par la procédure de conformité n'a toujours pas été mise à profit pour lancer une réforme législative globale visant à harmoniser le Code électoral avec la loi sur les unions politiques de citoyens (LUPC), comme envisagé par les autorités. Il apparaît que les modifications apportées à la LUPC ne traitent qu'en partie les diverses préoccupations qui sous-tendent les recommandations du GRECO. Par exemple, bien que l'indépendance et l'impartialité de la Cour des comptes nationale (SAO), en sa qualité d'organe chargé de vérifier les comptes des partis politiques, semblent désormais traduites dans le droit mais aussi dans la pratique, toute l'étendue de la mission de la SAO n'a pas été abordée dans les textes de lois pertinents, outre que son expertise et ses capacités dans ce domaine doivent être encore renforcées. Au nombre des préoccupations qui persistent figurent la nécessité : d'une prévention plus efficace des cas d'utilisation abusive de ressources administratives ; d'enquêtes plus proactives sur les violations des dispositions réglementaires relatives au financement des partis politiques ; et de sanctions

effectives, proportionnées, dissuasives et opportunes applicables à toutes les personnes ou entités auxquelles la LUPC et le Code électoral imposent des obligations. Pour conclure, le groupe de travail ad hoc susmentionné, ayant pour mission d'apporter des réponses à la recommandation du GRECO, est prié instamment de trouver des solutions pertinentes à chaque question en suspens dans les meilleurs délais.

80. Considérant que sept recommandations essentielles sur la transparence du financement des partis politiques n'ont pas encore été pleinement mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31, paragraphe 9 de son règlement intérieur invite le Chef de la délégation géorgienne à lui communiquer des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i, ii, iv, vi, viii, ix et x (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) d'ici le 31 mars 2016 au plus tard. En outre, compte tenu de son intérêt sur la question, le GRECO se féliciterait de la présentation d'informations complémentaires sur les lignes directrices contre l'utilisation abusive du regret réel, éventuellement au titre du point 4 de l'ordre du jour d'une prochaine réunion plénière.
81. Le GRECO invite les autorités géorgiennes à autoriser dès que possible la publication de ce deuxième Rapport de conformité, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.