



Groupe d'Etats contre la corruption
Group of States against corruption

DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES
DIRECTION DES MONITORINGS



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 27 mai 2011

Public
Greco RC-II (2008) 9F
Addendum

Deuxième Cycle d'Évaluation

Addendum au Rapport de Conformité sur la Géorgie

Adopté par le GRECO
lors de sa 51^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 23-27 mai 2011)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle sur la Géorgie à sa 31e Réunion plénière (8 décembre 2006). Ce rapport (Greco Eval II Rep (2006) 2F), qui adressait 14 recommandations à la Géorgie, a été rendu public le 15 janvier 2007.
2. Le Rapport de situation requis au titre de la procédure de conformité du GRECO a été soumis par la Géorgie le 1^{er} juillet 2008. Sur la base de ce rapport, et après un débat en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle (RC) sur la Géorgie à sa 42e Réunion plénière (15 mai 2009), ce rapport ayant été rendu public le 27 mai 2009. Le Rapport de Conformité (Greco RC-II (2008) 9F) concluait que les recommandations i, ii, iii, v, vi, viii, xi et xiv avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante et que les recommandations iv, vii, ix, x, xii et xiii avaient été partiellement mises en œuvre. Le GRECO a demandé des informations complémentaires sur leur mise en œuvre, qui lui ont été communiquées le 30 novembre 2010.
3. Le présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle a pour but, conformément à l'article 31, paragraphe 9.1, du Règlement du GRECO, d'apprécier le degré de mise en œuvre des recommandations iv, vii, ix, x, xii et xiii à la lumière des informations supplémentaires mentionnées au paragraphe 2.

II. ANALYSE

Recommandation iv.

4. *Le GRECO avait recommandé (i) d'élaborer et de mettre en œuvre une méthodologie et des normes communes à l'ensemble des activités d'audit de la fonction publique, en tenant compte des particularités de ses diverses composantes, (ii) de renforcer le contrôle effectif des autorités locales et (iii) de procéder à un véritable audit des entreprises publiques.*
5. Le GRECO rappelle qu'il lui avait été communiqué qu'une méthodologie et des normes communes pour réaliser les audits concernant le secteur public étaient en cours d'élaboration, à la suite de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la Chambre de contrôle, en janvier 2009. De plus, pour ce qui est de la deuxième et troisième parties de la recommandation, cette nouvelle loi donnerait en outre à la Chambre de contrôle le pouvoir de réaliser des audits financiers et de performance concernant des collectivités locales et des entreprises d'États (autrement dit, dont l'État détient plus de 50% du capital). Le GRECO relevait que ces mesures allaient dans la bonne direction, mais que, puisque les autorités n'avaient pas indiqué que ces instruments étaient concrètement mis en œuvre, il ne pouvait que conclure que la recommandation était partiellement mise en œuvre.
6. Les autorités de la Géorgie signalent maintenant, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, que la Chambre de Contrôle est actuellement en train de mettre en œuvre son Plan de développement stratégique, qui envisage l'élaboration d'une méthodologie d'audit moderne. Pour ce qui est des audits financiers, elle a élaboré un Manuel d'audit financier, en coopération avec la Cour des Comptes suédoise, sur le modèle des ISSAI (*International Standards of Supreme Audit Institutions* - Normes internationales applicables aux institutions suprêmes de vérification des comptes publics). Pour appliquer une méthodologie d'audit moderne, la Chambre de Contrôle a procédé à des audits pilotes du budget de l'État (en coopération avec la Cour des Comptes lettone), qui déboucheront sur une opinion et un rapport d'audit à la fin du mois de mai 2011. Pour favoriser la mise en œuvre de la nouvelle

méthodologie d'audit, il est prévu qu'une formation soit dispensée durant l'été 2011. Pour ce qui concerne les audits de performance, un Manuel d'audit de performance est en cours d'élaboration avec la Cour des comptes suédoise et le GIZ (coopération technique allemande) sur la base d'audits de performance pilotes, et la Chambre de contrôle commencera à procéder à des audits de performance à partir de janvier 2012.

7. De plus, une nouvelle loi sur l'Inspection et l'Audit internes de l'Etat a été adoptée en mars 2010 ; elle contient des dispositions sur les audits internes des services de l'État, la méthodologie et les normes d'audit. La loi dispose que des unités d'audit interne doivent être mises en place dans les ministères et au sein des personnes morales de droit public financées à partir du budget de l'Etat. La coordination du travail de ces unités d'audit interne est effectuée par la Cour des comptes, qui développera des lignes directrices ainsi qu'un manuel pour les audits internes, et évaluera la conformité de ces unités d'audit interne avec ces derniers (et la loi).
8. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, les autorités géorgiennes signalent que la nouvelle Loi sur la Chambre de contrôle, entrée en vigueur en janvier 2009, ont autorisé cette dernière à auditer des collectivités locales. Après la création du Service d'audit des entités des pouvoirs locaux autonomes, des audits financiers et de conformité ont été réalisés concernant sept municipalités, pour 157,3 millions GEL de fonds publics.
9. Pour ce qui est de la troisième partie de la recommandation, les autorités géorgiennes signalent que, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur la Chambre de Contrôle, 33 entreprises publiques ont été auditées par la Chambre de Contrôle (représentant au total plus de 500 millions GEL).
10. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se réjouit de l'adoption de la loi sur l'Inspection et l'Audit internes de l'Etat, des audits de collectivités locales et entreprises publiques qui ont été réalisés par la Chambre de Contrôle et est tout particulièrement satisfait que celle-ci soit en train d'élaborer une méthodologie d'audit qui, non seulement se focalise sur les audits financiers, mais couvre aussi les audits de performance. Le GRECO comprend que la mise en œuvre d'une méthodologie d'audit commune est un processus de longue haleine. Toutefois, étant donné que la loi sur l'Inspection et l'Audit internes de l'Etat et la méthodologie préparée par la Chambre de Contrôle n'ont pas été pleinement mises en œuvre, le GRECO ne peut que conclure qu'en dépit des progrès considérables accomplis, la recommandation n'a pas encore été pleinement mise en œuvre.
11. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

12. *Le GRECO avait recommandé d'évaluer la mise en œuvre concrète des dispositions du Code administratif général sur l'accès à l'information pour veiller à ce que le droit du public d'avoir accès à l'information ne soit pas indûment limité, et de dispenser une formation aux agents publics chargés de répondre aux demandes d'information.*
13. Le GRECO rappelle qu'il avait pris note des évaluations régulières des dispositions de la Loi sur la liberté d'information, telle qu'incorporée dans le Code général de l'Administration, indiquant qu'une forte proportion des demandes recevaient une réponse positive. De plus, il avait noté que, même si plusieurs activités de formation avaient été signalées, seul un petit nombre de services étatiques et collectivités locales étaient concernés et qu'aucune information concluante n'avait

été communiquée concernant des activités concrètes de formation pour tous les agents publics spécialement désignés qui sont chargés de répondre aux demandes d'information.

14. Les autorités géorgiennes font maintenant savoir que les informations concernant les activités du gouvernement sont régulièrement publiées sur les sites web concernés et que le nouveau Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la corruption prévoit qu'avec les institutions concernées, le Bureau des Services aux citoyens compilera une liste des informations devant impérativement être publiées sur les sites web de certaines entités publiques. De plus, des experts internationaux d'une importante entreprise de technologie Internet et un cabinet de conseil ont évalué la législation géorgienne sur l'accès aux informations (et l'application de celle-ci). Un groupe de travail spécial a été créé afin d'évaluer les besoins d'introduire des amendements à la législation et aux décrets d'application.
15. Plus important encore, une formation sur le Code administratif général, ciblant l'accès aux informations, a été dispensée aux représentants du Ministère de la Justice, de l'Agence nationale chargée de faire exécuter les décisions de justice, de l'Agence du Registre National, de l'Agence du Registre Civil et des Archives nationales de la Géorgie en novembre 2009. Par ailleurs, une formation spécifique sur les dispositions légales relatives à l'accès aux informations publiques a été dispensée à 25-30 représentants de pouvoirs locaux en décembre 2009 sous l'égide du Conseil de l'Europe. La formation visait à résoudre les difficultés qui se posent au quotidien s'agissant de fournir des informations publiques aux citoyens. Enfin, en mai 2011, une formation spéciale a été dispensée aux agents publics des ministères désignés pour répondre aux demandes d'information. La formation portait sur les dispositions juridiques réglementant l'accès à l'information, les procédures de réponse aux demandes d'information et le développement d'une pratique commune à cet effet. La formation a également abordé la publication proactive de certaines informations et l'établissement d'un registre d'information publique.
16. Le GRECO prend note des informations fournies, dont il ressort que des formations ont été dispensées pour répondre à l'objectif de cette recommandation. Étant donné l'importance que revêt cette question, comme le soulignait le Rapport d'Évaluation, le GRECO espère que ces formations contribueront à la pleine application dans la pratique des dispositions de la Loi sur la liberté d'information (telles qu'incorporées dans le Code administratif général).
17. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix.

18. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures en vue de l'adoption d'un ou de codes de conduites à l'intention de tous les employés du secteur public, aux niveaux local et central, de manière à préciser et à compléter les règles relatives, notamment, aux conflits d'intérêt, aux cadeaux et au signalement d'actes de corruption.*
19. Le GRECO rappelle qu'il avait pris note des projets de modifications à la Loi sur le service public, qui prévoyaient l'introduction d'un nouveau chapitre constituant un code de conduite (contenant des dispositions sur les conflits d'intérêt, les cadeaux et le signalement de faits de corruption), et l'adoption de codes de conduite spécifiques pour certaines catégories d'agences publiques ou d'agents publics.
20. Les autorités géorgiennes signalent maintenant que les modifications à la Loi sur le service public sont entrées en vigueur le 12 juin 2009. Le nouveau Chapitre VI.1 intègre une section intitulée

"code général de conduite pour les agents publics" qui contient des dispositions sur les conflits d'intérêt, les cadeaux et le signalement de faits de corruption (sur la base du Code modèle de conduite pour les agents publics du Conseil de l'Europe) et s'applique à tout employé public, au niveau de l'État et au niveau local. Il est entre autres prévu qu'un agent public doit prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir un conflit d'intérêts et déclarer un conflit d'intérêts (potentiel) aussitôt qu'il en prend conscience, refuser tout cadeau qui peut influencer sur la manière dont il/elle s'acquitte de ses fonctions officielles et signaler ce type de situations à son supérieur ; il est également prévu que tout agent public doit porter à l'attention de son supérieur les preuves ou soupçons fondés d'activités illégales commises par un autre agent public.

21. Le GRECO prend note de l'adoption des modifications à la Loi sur le service public, qui ont pour but de servir de code de conduite. Comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation, le GRECO estimait qu'un code de conduite serait utile dans le contexte de la Géorgie car "il expliquerait dans un langage concret quels sont les droits et les devoirs des employés du secteur public (...), et quel est le type de comportement qu'on attend d'eux. Il compléterait ainsi la législation existante (...) et sensibiliserait davantage les employés du service public". On peut se demander si, en ajoutant encore une série de dispositions législatives, comme on l'a fait en introduisant un chapitre sur un code de conduite dans la Loi sur le service public (qui recoupe les dispositions de la Loi sur les conflits d'intérêts), on atteindrait le but visé. Quoiqu'il en soit, le GRECO accepte le fait qu'un code de conduite pour tous les employés du secteur public, au niveau de l'État comme au niveau local, a désormais été adopté, comme demandé par la recommandation.

22. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation x.

23. *Le GRECO avait recommandé d'instaurer des règles claires contraignant tous les employés du secteur public à signaler à l'administration publique les actes de corruption qu'ils soupçonnent et faire en sorte que les auteurs de bonne foi de ces dénonciations soient correctement protégés des conséquences négatives.*

24. Le GRECO rappelle qu'il avait admis l'existence des projets de modifications à la Loi sur le service public, qui allaient introduire une obligation de signalement pour les fonctionnaires, ainsi que des projets de modifications à la Loi sur les conflits d'intérêt prévoyant des mesures à introduire pour la protection des donneurs d'alerte. Étant donné que les modifications à l'une et l'autre de ces lois n'étaient pas encore entrées en vigueur, le GRECO avait conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.

25. Les autorités géorgiennes soulignent maintenant que les modifications à la Loi sur le service public, obligeant tous les fonctionnaires à porter à la connaissance de leur supérieur les preuves ou soupçons motivés d'activités illégales qui auraient été commises par un autre fonctionnaire (ou, à défaut de supérieur, saisir une autorité chargée de l'application de la loi), sont entrées en vigueur le 12 juin 2009. Ces modifications prévoient également que le supérieur concerné ne révélera pas l'identité du donneur d'alerte, ni n'entachera sa réputation, et le protégera. En outre, des modifications à la Loi sur les conflits d'intérêts, entrées en vigueur le 1er juin 2009, prévoient que les donneurs d'alerte signalant de bonne foi des activités illégales (ou une conduite contrevenant à la conduite attendue de la part d'employés du service public) ne doivent faire l'objet d'aucune discrimination, intimidation ou menace, ni être renvoyés ou temporairement démis de leurs fonctions pour la durée de l'enquête. Enfin, aucune procédure disciplinaire, civile, administrative ou pénale ne peut être intentée contre un donneur d'alerte (à moins que

l'institution ne parvienne à démontrer que la procédure intentée n'a aucun lien avec la dénonciation par le donneur d'alerte).

26. Le GRECO est satisfait de l'entrée en vigueur des modifications à la Loi sur le service public et à la Loi sur les conflits d'intérêts, qui prévoient désormais l'obligation pour les agents publics de signaler les soupçons de corruption, ainsi que l'adoption de mesures visant à protéger les agents publics de représailles en cas de signalement.
27. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

28. *Le GRECO avait recommandé (i) de modifier les dispositions du Code pénal relatives à la responsabilité des entreprises pour faire en sorte que les personnes morales puissent voir leur responsabilité engagée lorsque l'absence de supervision ou de contrôle par une personne physique a permis la commission de délits de corruption active, blanchiment d'argent ou trafic d'influence et (ii) de dispenser une formation appropriée sur la responsabilité des personnes morales à tous les responsables publics concernés, afin de veiller à ce qu'il soit fait pleinement usage de ces dispositions dans les cas de corruption active, de trafic d'influence et de blanchiment de capitaux.*
29. Le GRECO rappelle qu'en ce qui concerne la première partie de la recommandation, il s'était réjoui des modifications apportées au Code pénal en octobre 2008 grâce auxquelles la responsabilité des personnes morales est engagée lorsque l'absence de supervision ou de contrôle par une personne physique permet la commission d'un délit au bénéfice de la personne morale. Pour ce qui est de la deuxième partie de la recommandation, il avait noté qu'un séminaire de formation sur la responsabilité des personnes morales avait été organisé pour des procureurs et enquêteurs en juillet 2008, dans le cadre du projet « Soutien à la Stratégie nationale de lutte contre la corruption en Géorgie » et que ce thème avait figuré dans trois séminaires de formation destinés à des juges, organisés entre octobre et décembre 2007 et portant sur les modifications au Code pénal et au Code de procédure pénale. Toutefois, la responsabilité pénale des personnes morales constituait un nouveau concept en droit géorgien, et c'est pourquoi le GRECO était d'avis qu'il était nécessaire d'assurer une formation plus approfondie de tous les fonctionnaires concernés.
30. Les autorités géorgiennes soulignent maintenant que le thème de la responsabilité des personnes morales a été inclus au programme de formation annuelle des procureurs, qui est assuré par le Centre de formation du ministère de la Justice. De plus, en octobre 2009, deux séminaires de formation de deux jours sur l'élaboration d'une pratique judiciaire uniforme dans les affaires pénales ont été organisés pour des juges et des procureurs ; ils portaient, entre autres, sur la législation nouvellement adoptée en matière de responsabilité des personnes morales. 400 procureurs et 64 juges au total ont participé à la formation.
31. Le GRECO se réjouit que la responsabilité des personnes morales ait été incluse au programme de formation pour les procureurs et qu'une formation ait été dispensée sur cette question depuis l'adoption du Rapport de Conformité du Deuxième Cycle. Bien qu'on ne sache pas clairement si une attention suffisante est accordée à la responsabilité des personnes morales dans le programme normal de formation des juges, le GRECO accepte que la formation a été assurée, comme demandé dans la deuxième partie de la recommandation.

32. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii.

33. *Le GRECO avait recommandé de développer des lignes directrices et mettre en œuvre une formation pour renforcer les moyens des contrôleurs des impôts pour détecter les délits de corruption, en particulier pour ce qui est des pots-de-vin déguisés sous forme de dépenses légitimes.*

34. Le GRECO rappelle que le Service des impôts avait adopté des lignes directrices sur la détection des délits de corruption, destinées aux inspecteurs du fisc. Il avait cependant conclu que seul un nombre limité d'inspecteurs du fisc spécialisés dans les enquêtes fiscales avait bénéficié de la formation.

35. Les autorités géorgiennes soulignent maintenant que 22 agents du fisc supplémentaires ont bénéficié d'une formation en novembre 2010, en coopération avec le Conseil de l'Europe, pour renforcer la capacité des agents du fisc à détecter des délits de corruption. La formation avait pour but de familiariser les inspecteurs du fisc aux diverses techniques de versement de pots-de-vin et de leur donner des outils pour leur permettre de détecter et d'identifier ce type de pratiques. Le séminaire était monté selon le principe de la cascade (« formation de formateurs »), en dispensant une formation à des agents publics spécialement sélectionnés et en mesure de continuer à former d'autres agents, pour garantir que les compétences et connaissances nécessaires seraient ensuite diffusées à d'autres.

36. Le GRECO se réjouit de la formation dispensée et est persuadé que l'organisation du séminaire dans l'optique de "former les formateurs" permettra de diffuser plus largement les connaissances nécessaires pour étoffer la capacité des inspecteurs du fisc à détecter des délits de corruption.

37. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSION

38. Outre les conclusions contenues dans le Rapport de Conformité du Deuxième Cycle sur la Géorgie et au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations vii, ix, x, xii et xiii ont été mises ou en œuvre ou traitées de façon satisfaisante, et que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

39. Avec l'adoption du présent Addendum au Rapport de Conformité du Deuxième Cycle, le GRECO conclut que, sur les 14 recommandations adressées à la Géorgie, 13 sont maintenant mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante. Grâce à l'entrée en vigueur de la Loi sur le service public et de la Loi sur les conflits d'intérêts, les employés du secteur public sont désormais obligés de signaler les soupçons de corruption, des mesures sont désormais en place pour l'obligation de protéger de représailles ceux qui dénoncent de bonne foi de tels agissements, et un code de conduite a été adopté (même si son format peut être contestable). Une évaluation des dispositions de la Loi sur la liberté d'information (telles qu'incorporées dans le Code administratif général) avait été notifiée lors de l'adoption du Rapport de Conformité. De même, la responsabilité pénale des entreprises avait déjà été introduite à cette date et des lignes directrices destinées aux inspecteurs du fisc pour leur permettre de détecter des délits de corruption avaient été élaborées. Ces mesures ont depuis été complétées par des formations supplémentaires sur l'accès à l'information destinées aux agents désignés pour répondre aux

demandes d'information, sur la responsabilité pénale des entreprises pour les procureurs et juges, ainsi que sur la détection des infractions de corruption pour les aux inspecteurs du fisc, qui devraient contribuer à la mise en œuvre effective de ces mesures dans la pratique. Enfin, des développements positifs ont également été signalés en ce qui concerne les audits dans le secteur public : la Chambre de Contrôle est en train de mettre en œuvre une méthodologie d'audit en ce qui concerne le secteur public et a déjà réalisé des audits de collectivités locales et d'entreprises publiques, et l'on s'attend donc à ce que la recommandation iv soit pleinement mise en œuvre prochainement.

40. Pour conclure, le GRECO estime que des progrès substantiels ont été réalisés et que les recommandations du Rapport d'Évaluation du Deuxième Cycle sont en passe d'être mises en œuvre. Le GRECO se réjouit de ces avancées et encourage la Géorgie à finaliser la mise en œuvre de la recommandation (partiellement mise en œuvre) encore en suspens. L'adoption du Présent Addendum au Rapport de Conformité clôt la procédure de conformité du Deuxième Cycle d'Évaluation concernant la Géorgie. Les autorités géorgiennes peuvent cependant, si elles le souhaitent, informer le GRECO des futurs développements concernant la mise en œuvre de la recommandation iv.
41. Enfin, le GRECO invite les autorités géorgiennes à autoriser, dès que possible, la publication de l'Addendum, à traduire celui-ci dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.