

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

Strasbourg, 19 octobre 2007

Public
Greco Eval I (2005) 4F
Addendum

Premier Cycle d'Evaluation

Addendum au Rapport d'Evaluation globale finale sur la Géorgie

Adopté par le GRECO
lors de sa 34^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 16-19 octobre 2007)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport du Premier Cycle d'Evaluation sur la Géorgie lors de sa 5^e Réunion Plénière (11-15 juin 2001). Ce rapport (Greco Eval I Rep (2001) 5F) a été rendu public le 28 juin 2001, avec l'accord des autorités de la Géorgie. Il comporte 25 recommandations.
2. La Géorgie a présenté le rapport de situation prévu par la procédure de conformité du GRECO le 26 juin 2003 et des informations complémentaires les 7 et 20 novembre suivants. Sur la base de ces documents et d'un débat en plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité du Premier Cycle (Rapport RC) sur la Géorgie lors de sa 16^e Réunion Plénière (8-12 décembre 2003) et a conclu que deux recommandations (ii et ix) avaient été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, que 16 recommandations (i, iv, v, vi, vii, viii, x, xiii, xiv, xv, xvi, xix, xx, xxiii, xxiv, et xxv) avaient été partiellement mises en œuvre et que sept recommandations (iii, xi, xii, xvii, xviii, xxi et xxii) n'avaient pas été mises en œuvre. Le GRECO a donc décidé d'appliquer l'article 32 de son Règlement Intérieur, concernant les mesures à prendre en cas de non-conformité d'un membre du GRECO avec les recommandations contenues dans le rapport d'évaluation mutuelle, et a invité la délégation géorgienne à présenter aux réunions plénières du GRECO des rapports réguliers sur les progrès réalisés dans l'adoption des mesures requises pour se conformer aux recommandations du GRECO. Ce dernier a également convenu qu'une évaluation globale des mesures instituées serait menée en 2005. Le rapport RC a été rendu public le 27 avril 2004.
3. Lors de sa 19^e Réunion Plénière (28 juin - 2 juillet 2004), le GRECO a désigné comme Rapporteur spécial M. Ákos KARA, chef de la délégation hongroise auprès du GRECO et l'a chargé d'élaborer des commentaires sur les informations relatives aux progrès réalisés, informations fournies ultérieurement par la délégation géorgienne lors des réunions plénières du GRECO.
4. Le GRECO a adopté les commentaires relatifs aux progrès indiqués par la Géorgie ; les premiers ont été adoptés lors de sa 20^e Réunion Plénière (27-30 septembre 2004, Greco Eval I (2004) 6 rev), les commentaires II au cours de sa 21^e Réunion Plénière (29 novembre - 2 décembre 2004, Greco Eval I (2004) 8E) et les commentaires III lors de sa 22^e Réunion Plénière (14-18 mars 2005). Le 9 septembre 2005, la Géorgie a soumis au GRECO un rapport d'avancement afin de lui permettre de procéder à une évaluation globale de la mise en œuvre des recommandations du Premier Cycle d'Evaluation encore en suspens et lui a communiqué des informations complémentaires le 5 octobre 2005.
5. Le GRECO a adopté une Evaluation globale des informations transmises par la délégation de la Géorgie (Greco Eval I (2005) 4 rev) au cours de sa 25^e Réunion Plénière (10-14 octobre 2005). Il n'a toutefois pas été en mesure de conclure la procédure de non-conformité prévue à l'article 32 de son Règlement Intérieur, les recommandations i, iv, xv, xx, xxi, xxiii et xxiv n'ayant toujours pas été traitées de manière satisfaisante¹. Le GRECO a donc invité, une fois encore, la délégation géorgienne à lui soumettre des informations complémentaires relatives à la mise en œuvre de ces instruments. Ces informations lui ont été soumises le 17 février 2006. Le GRECO les a examinées (Greco Eval I (2006) 1, version anglaise uniquement) lors de sa 27^e Réunion Plénière (6-10 mars 2006), parallèlement à un avis sur ce sujet formulé par son Rapporteur

1. Le GRECO a décidé de ne pas demander d'informations complémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations vi-viii et x-xiii, partant du principe que les questions soulevées par ces recommandations seront traitées plus en détail lors du deuxième cycle d'évaluation (Thème II: « L'administration publique et la corruption »).

spécial, M. Ákos KARA (Hongrie) (Greco Eval I (2006) 2F). Le GRECO a regretté l'insuffisance des progrès signalés par les autorités géorgiennes et décidé de passer à la deuxième étape de la procédure de non-conformité, aux termes de l'article 32, paragraphe 2, al. (ii) de son règlement intérieur. La Géorgie a, à nouveau, été invitée instamment à soumettre au secrétaire exécutif avant le 31 mars 2006 des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i, iv, xv, xxiii et xxiv du premier cycle. Ces informations ont été communiquées le 31 mars 2006 et complétées le 2 mai suivant.

6. Le rapport d'évaluation globale finale (GRECO Eval I (2005) 4F) a été adopté par le GRECO à sa 29^e réunion plénière (19-23 juin 2006) et rendu public le 22 août suivant, avec l'accord des autorités géorgiennes. Il met fin à la procédure de non-conformité du premier cycle d'évaluation à l'encontre de la Géorgie. Le GRECO a invité le chef de la délégation géorgienne à lui soumettre, avant le 30 juin 2007, des informations complémentaires au sujet d'une part de la mise en œuvre de la recommandation xxiv et de l'autre de la participation de la société civile au processus d'application de la stratégie de lutte contre la corruption et du plan d'action correspondant. La Géorgie a communiqué, le 29 juin 2007, les informations complémentaires qui lui avaient été demandées.

II. ANALYSE

Participation de la société civile

7. Les autorités géorgiennes rappellent que, pour rationaliser la mise en œuvre du plan d'action de mars 2006 destiné à appliquer la stratégie nationale de lutte contre la corruption, il a été créé un groupe spécifique (comprenant les responsables de toutes les agences contribuant au plan d'action) et institué un système de rapport (par lequel les ministères rendent compte de l'état de mise en œuvre du plan d'action au ministre d'Etat en charge de la coordination des réformes). Ce système a permis - semble-t-il - de constituer un réseau de hauts fonctionnaires scrupuleux et bien informés tenant, entre autres, lieu de relais et facilitant la coordination des réformes complexes et des activités de sensibilisation de l'opinion. A l'aide de ce réseau, le Cabinet du ministre d'Etat en charge de la coordination des réformes a élaboré deux rapports (un rapport à mi-parcours et un rapport annuel) qui ont été soumis au Cabinet des ministres puis au président et publiés sur les sites web du Gouvernement géorgien et du Cabinet du ministre d'Etat en charge de la coordination des réformes. Ils rendent compte de l'état de mise en œuvre du plan d'action, évaluent les avantages et les inconvénients des diverses mesures prises en la matière et indiquent de nouveaux domaines à améliorer.
8. S'agissant en particulier de la participation de la société civile au processus d'application de la stratégie de lutte contre la corruption et du plan d'action correspondant, les projets des deux rapports susmentionnés sur l'état de mise en œuvre du plan d'action ont été examinés lors de deux conférences. La première, tenue en décembre 2006, a été organisée avec le soutien du Conseil de l'Europe et a porté exclusivement sur la mise en œuvre du plan d'action et sur les moyens d'en améliorer la forme et la structure. Les parties intéressées et des représentants de la société civile (*Transparency International, Young Lawyers Association, Young Economists Association, Liberty Institute, Open Society Géorgie*, etc.) ont participé à la conférence. Les observations et recommandations pertinentes formulées à cette occasion, verbalement et par écrit, figurent dans les rapports susmentionnés et ont contribué à l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption et du plan d'action 2007-2008 en la matière. Lors de la seconde conférence, organisée en avril 2007 avec le soutien de l'Association du barreau américain (*American Bar Association*) et de l'agence des Etats-Unis pour le développement

international (USAID), les projets de ces instruments actualisés ont été présentés à la société civile et au grand public. Ils tirent, tous deux, les enseignements des instruments précédents (2006-2007) et renferment les recommandations formulées par des experts de la société civile et du Conseil de l'Europe. La nouvelle stratégie a également été expliquée à Tbilisi en juin 2007, lors de plusieurs ateliers organisés par le Centre de ressources anti-corruption U4 (U4 Anti-Corruption Resource Centre), l'ONG Tiri et la section géorgienne de Transparency International. En mai 2007, le gouvernement a approuvé le nouveau plan d'action anti-corruption que le président a signé en juillet 2007.

9. Le GRECO relève avec satisfaction que la société civile contribue amplement – semble-t-il – au suivi de l'application de la stratégie de lutte contre la corruption et du plan d'action correspondant et participe au processus de préparation de leur nouvelle version. C'est là une grande avancée vers l'acceptation générale des politiques anti-corruption et leur mise en œuvre effective. Le GRECO se félicite notamment de l'élaboration de la version actualisée de la stratégie et de l'adoption du plan d'action 2007-2008 et espère vivement que le rythme actuel de la lutte contre la corruption pourra être maintenu.

Recommandation xxiv.

10. *Le GRECO avait recommandé d'élaborer des directives contenant les critères à appliquer lors des décisions concernant la levée d'immunités et de veiller en outre à ce que les décisions soient fondées sur les mérites de la demande présentée par le procureur.*
11. Dans le rapport RC, le GRECO a conclu à la mise en œuvre partielle de cette recommandation étant donné qu'à l'époque, le parlement n'avait pas encore adopté de nouvelles règles de procédure concernant la levée d'immunités.
12. Dans son Evaluation globale d'octobre 2005, le GRECO a estimé que l'adoption, en février 2004, d'amendements au « Règlement du Parlement géorgien » qui précisent les mesures à prendre, les délais à respecter, etc. pour lever l'immunité d'un parlementaire, constituait un progrès important. Il faisait toutefois remarquer que la recommandation appelle à l'élaboration de directives destinées à s'assurer que les décisions s'appuient sur le bien-fondé de la demande présentée par le Bureau du procureur et non sur des considérations politiques. Aucune information n'ayant été fournie à ce sujet, le GRECO a conclu que cette recommandation ne pouvait toujours pas être considérée comme pleinement mise en œuvre.
13. Dans l'Evaluation globale finale de juin 2006, le GRECO a pris acte des informations communiquées ultérieurement par les autorités géorgiennes et selon lesquelles l'immunité de deux députés, membres du parti majoritaire au parlement, avait été levée en 2005 après que ceux-ci eurent été arrêtés en flagrant délit. Pour les autorités géorgiennes, c'est là la preuve du bon fonctionnement de la procédure y afférente. Toutefois, le GRECO a estimé ne pouvoir en déduire qu'il était dorénavant inutile d'élaborer des directives prévoyant les critères à appliquer aux fins de la levée de l'immunité parlementaire.
14. Les autorités géorgiennes signalent aujourd'hui qu'outre la réduction des catégories de personnes couvertes par l'immunité et la possibilité qui existe désormais de placer ces dernières en détention si elles sont prises en flagrant délit, comme cela a été indiqué dans le cadre des recommandations xxii et xxv de l'Evaluation globale finale de juin 2006 – les amendements au Règlement du Parlement géorgien et à la loi sur le statut des parlementaires géorgiens s'appliquent depuis mars 2007. Conformément à ces textes, il n'est plus nécessaire d'obtenir

l'accord du parlement pour initier une enquête judiciaire à l'encontre de l'un de ses membres. En effet avant leur entrée en vigueur, le procureur général ne pouvait ouvrir une information contre un parlementaire qu'avec le consentement du législateur². Depuis mars 2007 – c'est-à-dire depuis l'entrée en application des amendements au Règlement du parlement et à la loi sur le statut des parlementaires – le procureur général est donc habilité à le faire mais doit immédiatement en avvertir le parlement. En conséquence, les activités d'investigation – à l'exception de la perquisition de la résidence, de la voiture ou du lieu de travail du parlementaire qui (tout comme son arrestation, son placement en détention et l'engagement des poursuites) nécessitent toujours l'accord du législateur, – peuvent être effectuées sans qu'il soit nécessaire de lever l'immunité de l'intéressé. Si, ultérieurement, il y a lieu de procéder à l'arrestation ou au placement en détention du parlementaire ou encore d'en perquisitionner la résidence, la voiture ou le lieu de travail, le procureur général sollicitera l'autorisation du parlement. Celui-ci – après examen de la demande, dans les cinq jours, par la commission des normes et des questions de procédure et après présentation des conclusions au Bureau du parlement – peut décider par décret parlementaire, avec l'appui de la majorité des députés/sénateurs présents qui ne doit pas représenter moins du tiers de l'ensemble des parlementaires, de lever l'immunité de leur collègue.

15. En outre, l'article 71, paragraphe 6 du code pénal stipule que la prescription est suspendue tant que la personne visée est couverte par l'immunité. En conséquence, si un membre du parlement commet une infraction et que son immunité n'est pas levée, la prescription court à compter de la levée de l'immunité du parlementaire et non de la commission de l'infraction.
16. Les autorités géorgiennes indiquent pour finir que, pendant la période législative actuelle (soit depuis 2004), six membres du parlement (quatre du parti au pouvoir et deux d'un parti d'opposition) ont vu lever leur immunité. Au cours de cette même période, il n'a été rejeté aucune demande de levée de l'immunité d'un parlementaire, présentée par le procureur général.
17. Le GRECO prend acte des informations communiquées par les autorités géorgiennes. Si les directives initialement prévues par le GRECO n'ont – semble-t-il – pas été adoptées, les derniers amendements au Règlement du parlement et à la loi sur le statut des parlementaires en réduisent l'intérêt. A la lumière des améliorations constatées (y compris celles qui ont déjà été mises en exergue dans l'Evaluation globale finale du GRECO) et puisque au cours de la période législative actuelle, il n'a été rejeté aucune demande de levée de l'immunité et en l'absence de faits donnant à penser que les décisions y relatives ne s'appuient pas sur le bien-fondé de la demande présentée par le procureur général, le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été traitée de manière satisfaisante.

III. CONCLUSION

18. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été traitée de manière satisfaisante. En outre, la société civile a – semble-t-il – correctement participé au processus de suivi de la stratégie de lutte contre la corruption et du plan d'action correspondant. De façon plus générale, le GRECO tient à reconnaître que les autorités géorgiennes ont fait, au cours de ces dernières années, des efforts louables pour s'attaquer à la corruption et concevoir de solides politiques de lutte en la matière. Le GRECO leur fait confiance à cet égard afin qu'elles mettent

² Avant que le parlement n'approuve ou ne rejette la demande de levée de l'immunité d'un parlementaire, celle-ci était examinée par la commission des normes et des questions de procédure qui communiquait ses conclusions au Bureau du parlement. Ce n'est qu'après que ce dernier prenait sa décision en séance plénière.

en œuvre, de façon appropriée et opportune, les recommandations qui leur sont adressées dans le rapport d'évaluation du deuxième cycle (Greco Eval II Rep (2006) 2F) – rapport auquel elles devront réagir avant le 30 juin 2008.

19. L'adoption du présent addendum à l'Evaluation globale finale met un terme à la procédure de conformité du premier cycle d'évaluation sur la Géorgie.
20. Enfin, le GRECO invite les autorités géorgiennes à faire traduire le présent addendum dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.