

Strasbourg, 8 décembre 2006

**Public**  
**Greco Eval II Rep (2006) 2F**

## Deuxième Cycle d'Evaluation

### Rapport d'Evaluation sur la Géorgie

Adopté par le GRECO  
lors de sa 31<sup>ème</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 4-8 décembre 2006)

## I. INTRODUCTION

1. La Géorgie est le 39<sup>ème</sup> membre du GRECO à faire l'objet d'un examen dans le cadre du Deuxième Cycle d'Evaluation. L'Equipe d'Evaluation du GRECO (appelée ci-après EEG) était composée de M. Juris JURISS, Procureur, Bureau du procureur en charge du crime organisé et autres délits spéciaux (Lettonie), du Dr Maria GAVOUNELI, maître de conférence en droit international à l'université d'Athènes et conseillère auprès du ministre de la Justice (Grèce) et du Dr Manfred MÖHRENSCHLAGER, ancien conseiller en chef au ministère de la Justice (Allemagne). L'EEG, accompagnée de deux membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe, s'est rendue en Géorgie du 3 au 7 juillet 2006. Avant la visite, les réponses au questionnaire d'évaluation (Greco Eval II (2006) 2E) et la copie de la législation applicable et d'autres documents pertinents ont été remis à l'EEG.
2. L'EEG a rencontré le ministre d'Etat pour la coordination des réformes, des parlementaires, le Président de la Cour d'appel, le Procureur général adjoint, le Médiateur et les ministres adjoints de la Justice, des Finances, de l'Intérieur, de la Coordination des réformes ainsi que les représentants des organisations gouvernementales suivantes : le ministère de la coordination des réformes; le Bureau du Procureur général, les ministères de l'Intérieur, des Finances, de la Justice, le Service de vérification financière, la Chambre de contrôle, la Chancellerie nationale, le Bureau du service public et la municipalité de Tbilissi. L'EEG a également rencontré les représentants d'ABA-CEELI, de la Chambre de commerce, des médias, de la Fédération des experts comptables et des commissaires aux comptes, de l'Union des syndicats géorgiens, de Transparency International, de l'Association des jeunes avocats et de l'Institut de la liberté.
3. Rappelons que le GRECO a décidé, lors de sa 10<sup>ème</sup> Réunion Plénière (juillet 2002) que, conformément à l'article 10.3 de son statut, la procédure d'évaluation porterait sur les thèmes suivants :
  - **Thème I - Produits de la corruption** : Principes Directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le blanchiment de capitaux/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), par les articles 19.3, 13 et 23 de cet instrument ;
  - **Thème II - Administration publique et corruption** : Principes Directeurs 9 (administrations publiques) et 10 (agents publics) ;
  - **Thème III - Personnes morales et corruption** : Principes Directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), par les articles 14, 18 et 19.2 de cet instrument.
4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses au questionnaire et des informations communiquées lors de la visite sur place. Il a pour objectif principal d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités géorgiennes aux fins de remplir les obligations découlant des dispositions indiquées au paragraphe 3. A cet égard, il convient de noter que la Géorgie n'a pas encore ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n°173). Le rapport présente une description de la situation suivie d'une analyse critique. Les conclusions contiennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées à la Géorgie afin que ce pays améliore son degré de conformité avec les dispositions examinées.

## II. THEME I – PRODUITS DE LA CORRUPTION

### a. Description de la situation

#### Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

5. La loi géorgienne prévoit deux types de confiscation : la confiscation pénale et la confiscation administrative. La confiscation pénale revêt un caractère général et a trait à la privation des instruments et produits du crime, alors que la confiscation administrative vise expressément à récupérer les biens acquis de manière illégale par des responsables publics et la fortune dont ils n'expliquent pas l'origine. Bien que qualifié de "confiscation administrative", ce type de confiscation porte sur les produits du crime en ceci que l'intéressé doit avoir été inculpé d'un ou de plusieurs délits précis; les actions sont toutefois régies par la Code de procédure administrative de la Géorgie.

#### *Confiscation pénale*

6. L'Article 52.1, relativement récent<sup>1</sup>, du Code pénal (ci-après CP) définit la confiscation pénale des instruments et produits du crime dans les termes suivants : par confiscation de bien, on entend la privation d'un objet et/ou des instruments du crime, des objets destinés à commettre un crime et/ou des instruments du crime. L'article 52.3 du CP mentionne la confiscation des produits du crime en indiquant que<sup>2</sup> les biens et les revenus qu'ils génèrent, ainsi que les biens d'une valeur correspondante peuvent être confisqués à une personne qui a été condamnée pour un délit intentionnel, s'il a été prouvé que ce bien a été obtenu en commettant un délit. En application de l'article 52.2 du CP, le tribunal peut ordonner la confiscation des instruments<sup>3</sup> du crime, s'il juge que cette confiscation sert les intérêts de l'Etat ou du public, est nécessaire pour protéger les droits et libertés d'une personne donnée ou pour éviter la commission d'un nouveau délit. La confiscation des produits ou instruments du crime en application de l'article 52 constitue une sanction complémentaire, qui ne devrait pas avoir d'incidence sur la peine principale. La confiscation peut être imposée pour n'importe quelle infraction définie dans le Code pénal qui a été perpétrée intentionnellement, dont les délits de corruption.
7. Comme indiqué ci-dessus, il est possible de confisquer des produits indirects en s'appuyant sur l'article 52.3 du CP qui autorise expressément la confiscation des revenus d'un bien. Ce même paragraphe prévoit en outre la confiscation de la valeur correspondante au bien dont l'évaluation doit être faite par un expert, qui est tenu d'en communiquer le résultat au tribunal sous serment (article 97 du Code de procédure pénale – ci-après CPP). Pour ce qui est de la confiscation à des tiers, si les produits ont été transférés à une tierce partie de mauvaise foi (si le tiers avait connaissance du fait que les biens lui avaient été transférés afin d'éviter qu'ils ne soient confisqués à l'auteur de l'infraction), le transfert ne devrait pas empêcher le tribunal de procéder à la confiscation puisque le tiers ne sera pas réputé être le propriétaire légitime et le bien sera traité comme étant encore la propriété de l'auteur de l'infraction<sup>4</sup>. Si la tierce partie a agi de bonne

<sup>1</sup> Ces dispositions datent du 28 décembre 2005.

<sup>2</sup> Conformément à l'article 52.3 du CP, il faut inclure dans le terme 'biens' tout objet et actif incorporel, ainsi que les actes juridiques conférant des droits de propriété.

<sup>3</sup> L'article 52.3 du CP définit le terme 'instruments' comme étant les objets et/ou les armes ayant servi à commettre un crime ou destinés à cet effet, qui appartiennent à une personne suspectée, accusée ou condamnée ou sont détenus légalement par cette dernière, et qui ont servi à commettre un crime, ou sont destinés à le faire.

<sup>4</sup> La tierce partie, comme l'auteur de l'infraction, peut être poursuivie en justice pour avoir dissimulé ou disposé des biens faisant l'objet d'une ordonnance de confiscation, ce qui est passible d'une amende, de 180 à 240 heures de travail d'intérêt général ou d'une peine de 2 à 5 ans d'emprisonnement (Article 377 CPP).

foi, le bien ne pourra pas lui être retiré et le tribunal devra appliquer les dispositions relatives à la confiscation des biens d'une valeur correspondante.

8. La charge de la preuve concernant les produits du crime incombe au Parquet et ne peut être renversée, pas plus qu'il n'est possible de réduire la qualité de la preuve relative à la provenance des produits dont l'origine criminelle doit être établie de manière quasi-certaine. Dans le cadre d'une procédure pénale, le tribunal peut, en s'appuyant sur l'article 52.2 du CP, ordonner la confiscation sans condamnation pénale préalable en ce qui concerne expressément les instruments (mais non les produits du crime) qui sont en possession d'une personne suspectée ou accusée d'un délit, quand il le juge utile aux intérêts de l'Etat ou du public, nécessaire pour protéger les droits et libertés d'une personne donnée ou pour éviter la commission d'un nouveau délit.
9. La confiscation revêt un caractère discrétionnaire; elle est décidée par le tribunal agissant de plein droit ou à la demande du ministère public.
10. Les biens confisqués (produits et instruments du crime) échoient en général à l'Etat. Néanmoins, une personne physique ayant subi un préjudice matériel, corporel ou moral (ou un dommage matériel ou moral quand il s'agit d'une personne morale) du fait du délit en question, peut, en application de l'article 30 du CPP, demander réparation de ce préjudice, qui peut être imputée sur le montant revenant à l'Etat. La victime (ou le procureur au nom de la victime) peut, à cet effet, tenter une requête civile dans le cadre de la procédure pénale à l'encontre de l'auteur de l'infraction, ou se retourner contre l'Etat si la victime ne prend connaissance de la procédure qu'après condamnation de l'auteur de l'infraction et transfert des biens à l'Etat<sup>5</sup>.

#### *Confiscation administrative*

11. L'article 37.1 du CPP et les articles 21.4 à 21.11 du Code de procédure administrative (ci-après CPA) prévoient la possibilité de procéder à la confiscation dite "administrative" des biens illicites et de la fortune d'origine inexplicée des responsables publics<sup>6</sup> (ainsi que des membres de leur famille, leurs parents proches et leurs alliés) sans condamnation pénale préalable de l'intéressé. Il convient de noter toutefois que, bien qu'une condamnation pénale ne soit pas nécessaire et que la confiscation soit qualifiée d'administrative, ce type d'action ne peut être engagée que si le responsable public a été inculpé (mais pas obligatoirement condamné) au titre d'infractions commises pendant l'exercice de ses fonctions au détriment des intérêts du service public, de l'entreprise ou de l'organisation concernée, ou accusé de l'un des délits suivants : blanchiment de capitaux, extorsion, malversation, abus de confiance, fraude fiscale ou infractions à la réglementation douanière, indépendamment du fait que l'intéressé soit ou non encore en fonction. Dans ce cas, le procureur peut, en vertu de l'article 37.1 du CPP, demander au tribunal la confiscation des biens illicites et de la fortune d'origine inexplicée en possession du responsable public, si ces biens (y compris les revenus de ces biens et les titres/actions qui en font partie) sont présumés provenir directement ou indirectement des produits du crime. Dès l'instant que le

---

<sup>5</sup> Toutefois, l'action doit être introduite dans les 10 ans suivant la condamnation de l'auteur de l'infraction.

<sup>6</sup> Aux fins de ces dispositions, les responsables publics sont les catégories de personnes telles que définies par la Loi relative aux conflits d'intérêts et à la corruption au sein du service public (on trouvera cette liste à la note 14, Thème II ci-après), ainsi que les agents publics, dirigeants et adjoints de dirigeants de personnes morales de droit public et personnes exerçant des fonctions de gestion ou de représentation au sein d'entreprises (dans laquelle l'Etat détient une participation supérieure à 50% du capital), qui sont inculpés d'une infraction, commise pendant l'exercice de leur mandat contre les intérêts du service public, de l'entreprise ou de l'autre organisation concernée, ou qui sont accusés de blanchiment de capitaux, d'extorsion, de malversation, d'abus de confiance, de fraude fiscale ou de violations de la réglementation douanière, indépendamment du fait que ces personnes aient ou non été démisées de leurs fonctions.

ministère public a présenté sa requête au tribunal alléguant que les biens en question sont illicites ou injustifiés, la charge de la preuve passe au défendeur. Le tribunal ordonne la confiscation des biens si, au cours de la procédure, elle conclut qu'il existe un doute raisonnable quant à l'origine licite des biens et si le défendeur ne présente pas au tribunal de documents prouvant qu'ils (ou les ressources financières nécessaires à leur achat) ont été acquis de manière légale ou qu'il est dans l'incapacité de démontrer que les taxes y afférentes ont été payées.

12. Les biens transférés à certaines tierces parties – à savoir les membres de la famille ou les proches du responsable public, mais aussi les personnes dites ses 'alliées', en possession de biens présumés avoir été acquis par ce responsable, utilisés ou cédés par celui-ci – peuvent aussi être confisqués. En outre, la confiscation de la valeur est également possible en vertu de l'article 21.8.3 du CPA qui dispose que, si les biens dont il a été ordonné la confiscation ne peuvent pas être transférés à l'Etat sous leur forme originale, le défendeur est tenu de payer à ce dernier la valeur correspondante.
13. Si la procédure administrative relative à la confiscation de la fortune d'origine inexpliquée ou des biens illicites d'un responsable public met à jour des éléments indiquant qu'une infraction pénale a été commise, le procureur doit engager une procédure pénale contre l'intéressé (article 21.9 du CPA). L'EEG a cependant été informée qu'en ce qui concerne le patrimoine d'un responsable public, si la confiscation administrative pourrait converger avec une confiscation pénale, en tant que *lex specialis*, la première aurait préséance sur la seconde.
14. Les biens confisqués dans le cadre de ces procédures administratives doivent être transférés à leur propriétaire légitime, après avoir satisfait les revendications légales de tierces parties sur ces biens. S'il est impossible d'établir l'identité du propriétaire légitime, les biens reviennent à l'Etat.

#### Mesures provisoires

15. Le chapitre 24 (articles 190 à 201) du CPP régit la saisie des instruments et produits du crime dans le cadre d'une procédure pénale. Le tribunal peut ordonner la saisie de biens – y compris de comptes bancaires – à la demande du procureur (ou de la personne chargée de l'enquête avec l'accord du procureur) pour garantir une action civile, une mesure de contrainte ou l'exécution d'une future ordonnance de confiscation en vertu du Code pénal, s'il y a des motifs suffisants de soupçonner que les biens sont susceptibles d'être dissimulés ou vendus, ou qu'ils représentent les produits du crime (articles 192 et 190 du CPP). Si le suspect, l'accusé ou la personne traduite en justice est un responsable public, le procureur est obligé de demander au tribunal de saisir les biens de celui-ci, y compris ses comptes bancaires, et de suspendre l'exécution des obligations fixées dans des contrats que l'intéressé a passés au nom de l'Etat (article 190.2 du CPP). En cas d'urgence, quand y a des motifs suffisants de penser que les biens sont susceptibles d'être dissimulés ou détruits, le procureur (ou la personne chargée de l'enquête avec l'accord du procureur) peut ordonner la saisie des biens sans décision judiciaire préalable (article 195 du CPP) mais devra ensuite en informer le tribunal dans un délai de 24 heures après que la saisie ait été ordonnée. Le tribunal décidera s'il était juridiquement fondé de procéder à la saisie d'urgence.
16. Quand la saisie vise à garantir une ordonnance de confiscation administrative, le procureur peut également demander au tribunal de saisir ou de geler les biens (y compris les comptes bancaires) du responsable public (ou des membres de sa famille, ses proches ou ses 'alliés') en vertu de l'article 21.7 du CPA, s'il y a lieu de penser que ces biens seront dissimulés, dépensés ou cédés à quel titre que ce soit.

17. Conformément à l'article 198 du CPP concernant l'administration des biens saisis, les pierres et métaux précieux, les devises et les titres seront gardés en dépôt dans un établissement bancaire public, les valeurs et les billets de loterie conservés dans une caisse d'épargne. Les espèces seront déposées sur le compte du tribunal de la compétence duquel relève l'affaire pénale. Les autres objets seront mis sous scellés et entreposés auprès de l'entité qui a demandé au tribunal la saisie des biens, ou conservés par (le représentant) d'une instance autonome de la collectivité locale. Les biens de grande dimension et les immeubles seront mis sous scellés<sup>7</sup> et laissés au propriétaire, au détenteur ou au membre de la famille de l'accusé que l'on informera de sa responsabilité pénale pour tout dommage susceptible de leur être causé. Soustraire, céder, dissimuler ou transférer de manière illégale des biens saisis (ou faire exécuter, par un établissement financier, une transaction bancaire avec des fonds gelés) est passible d'amende, de 180 à 240 heures de travail d'intérêt général ou d'une peine de deux à cinq ans d'emprisonnement (article 377 du CPP).
18. Il n'y a aucune obligation de mener des investigations spéciales en vue d'identifier, de retrouver et de geler les produits du crime quand certains délits graves sont détectés.

### Statistiques

19. Aucune statistiques générales concernant le nombre d'affaires de corruption ayant donné lieu à l'adoption de mesures provisoires n'étaient disponibles. L'EEG a appris qu'un nouveau système électronique d'établissement des statistiques était entré en fonction le 13 février 2006; la base de données dans laquelle ces statistiques seront recueillies devrait entrer en service vers la fin 2006.
20. Les autorités géorgiennes ont indiqué, pour ce qui est des statistiques sur la confiscation, que les dispositions relatives à la confiscation pénale (article 52 du CP) n'étant entrées en vigueur que très récemment, aucune statistique n'était par conséquent disponible. S'agissant de la confiscation administrative des biens illicites et de la fortune d'origine inexpliquée de responsables publics, les autorités ont fait savoir qu'entre août 2004 et août 2005, le Bureau du Procureur général avait engagé plus de 30 actions de confiscation administrative à l'encontre de 200 personnes (responsables publics, leur famille, leurs proches et leurs alliés). La valeur totale des biens ainsi confisqués s'élevaient à environ 100 millions GEL (approximativement 44 millions EUR).

### Coopération internationale en matière de mesures provisoires et de confiscation

21. La Géorgie a ratifié la Convention civile sur la corruption (STE n°174), la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n°141) et la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE n°030)<sup>8</sup>, mais elle n'a pas

---

<sup>7</sup> La saisie de biens volumineux et immeubles est enregistrée au Registre public du ministère de la Justice pour éviter que les biens concernés ne soient vendus.

<sup>8</sup> La Géorgie a déclaré, en ce qui concerne l'article 2 de cette Convention, que l'entraide judiciaire peut être refusée dans les cas suivants :

- a) Si l'infraction pour laquelle il est requis une aide a donné lieu à l'ouverture de poursuites pénales en Géorgie;
- b) Si l'infraction pour laquelle il est requis une aide a déjà été jugée par un tribunal et que le jugement est exécutoire.

En outre, en vertu de l'article 5 de la Convention, la Géorgie s'est réservée la faculté de soumettre l'exécution des commissions rogatoires aux fins de perquisition ou de saisie de biens aux conditions suivantes :

- a) L'infraction motivant la commission rogatoire doit être punissable selon la loi de la partie requérante et de la législation géorgienne;
- b) L'infraction motivant la commission rogatoire doit donner lieu à extradition en Géorgie;



ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE n°173)<sup>9</sup>. Elle a conclu en outre plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux visant à faciliter l'entraide judiciaire, comme la Convention de 1993 relative à l'entraide judiciaire et aux relations judiciaires en matière civile, familiale et pénale entre les pays membres de la Communauté d'Etats indépendants (CEI). Ces accords internationaux et bilatéraux s'appliquent directement à l'offre d'entraide judiciaire. En l'absence de traité, l'entraide judiciaire peut aussi être dispensée sur la base d'un accord spécial passé entre le Procureur général (pour ce qui est de l'entraide judiciaire en matière pénale, au stade précédant le procès) ou le ministre de la Justice (en ce qui concerne l'entraide judiciaire en matière pénale au stade du procès, et en matière familiale, civile et commerciale) et les représentants de l'Etat étranger.

22. Au niveau national, les articles 248 à 260 du CPP établissent le cadre juridique de l'entraide judiciaire en matière pénale concernant les mesures provisoires et la confiscation des produits du crime qui portent sur les délits liés à la corruption mais non limités à ceux-ci. Les dispositions du CPP s'appliquent en l'absence de disposition conventionnelle applicable à une demande d'entraide précise, par exemple, quand aucun traité d'entraide judiciaire n'a été conclu avec l'Etat requis ou l'Etat requérant. Dans tous les autres cas, le traité pertinent prévaut sur les dispositions du CPP relatives à l'entraide judiciaire.
23. Quand la Géorgie est l'Etat requérant, les articles 248, 249 et 250 constituent la base juridique des demandes d'entraide adressées aux autorités étrangères par les personnes chargées de l'enquête, les procureurs ou les tribunaux, sauf disposition contraire d'un accord multilatéral ou bilatéral. Les demandes d'assistance avant le procès (y compris une saisie ordonnée à ce moment-là) doivent être adressées par l'entremise du Bureau du Procureur général, les demandes d'assistance au niveau du procès et autorisées par un tribunal doivent être adressées par l'entremise du ministre de la Justice ; les demandes d'entraide ne peuvent jamais être formulées directement mais doivent toujours transiter par le Bureau du Procureur général ou le ministère de la Justice. Les informations reçues ou les actes, tels que la saisie d'actifs, exécutés sur la base d'une demande d'entraide judiciaire peuvent être utilisés dans le cadre d'une procédure pénale en Géorgie si les informations ont été obtenues ou les actes exécutés conformément aux lois du pays requis ou à celles de la Géorgie.
24. Quand des demandes sont adressées à la Géorgie pour adopter des mesures provisoires, le Bureau du Procureur général peut charger un procureur ou un enquêteur (qui aurait autorité pour faire exécuter l'acte si l'affaire était géorgienne) d'exécuter l'acte requis. Pour ce qui concerne la demande d'exécution d'ordonnances de confiscation étrangères, le ministère de la Justice prendra les mesures nécessaires à cette exécution. La demande d'assistance est satisfaite conformément aux dispositions du CPP sauf si un accord international impose d'appliquer les règles de forme du pays étranger. La demande d'entraide sera refusée si son exécution est de nature à porter atteinte aux intérêts nationaux, à la souveraineté ou à la sécurité de la Géorgie (article 251.7). Le partage des biens est possible s'il a été prévu par un traité. L'EEG a appris, toutefois, que les biens (meubles) confisqués sont, dans la pratique courante, restitués au pays requérant à qui il n'est réclamé aucune indemnisation autre que les coûts d'entreposage, si ces biens ont été conservés plus de 45 jours.

---

c) L'exécution de la commission rogatoire doit être compatible avec la législation géorgienne.

<sup>9</sup> Le Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale contre la corruption indiquait toutefois que cette Convention devait être ratifiée avant avril 2006 (voir le point 16.2 du Plan d'action).

25. L'EEG a été informée que le Bureau du Procureur général procédait à la rédaction d'une nouvelle loi sur la coopération judiciaire internationale qui devrait comporter de nouvelles dispositions relatives à l'entraide judiciaire, à l'extradition, et peut-être aussi, au partage des biens.

#### Blanchiment de capitaux

26. L'article 194 du CP érige en délit le blanchiment de capitaux et dispose que la légalisation de revenus illicites<sup>10</sup>, c'est-à-dire le fait de donner une apparence légale (d'acquérir, de détenir, d'utiliser, de convertir, de transférer ou de commettre d'autres actes) à des biens obtenus par la commission d'un crime, dans le but de dissimuler leur origine illicite et, également, de cacher leur nature, leur provenance, leur emplacement, leur transfert, leurs mouvements, ou l'identité de leur propriétaire, ou d'autres droits connexes y afférents, est passible d'une peine de 2 à 4 ans d'emprisonnement. Certaines circonstances, comme lorsque le délit de blanchiment de capitaux est commis plusieurs fois par un groupe de personnes, ou qu'il porte sur une grosse somme de 'revenus illicites' (30 000 à 50 000 GEL, soit environ 13 000 à 22 000 EUR), permettent d'allonger la peine qui est portée de 4 à 7 ans d'emprisonnement. D'autres circonstances aggravantes, à savoir lorsque l'infraction est commise par une organisation criminelle, qu'elle résulte d'un abus de position officielle ou qu'elle porte sur un montant particulièrement important de 'revenus illicites' (supérieur à 50 000 GEL, soit environ 22 000 EUR), alourdissent encore plus la peine qui est portée de 7 à 12 ans d'emprisonnement.
27. Les infractions fiscales et les actes délictueux qui génèrent des produits d'un montant inférieur à 5 000 GEL ne sont pas réputés être des infractions principales au regard du blanchiment de capitaux. Les actes de corruption, quand ils sont commis à l'étranger également, constituent donc une infraction principale de blanchiment de capitaux s'ils génèrent des revenus illicites d'un montant égal ou supérieur à 5 000 GEL (environ 2 200 EUR).
28. Les banques commerciales, les Bureaux de change, les établissements de dépôt autres que bancaires, les maisons de courtage et les mandataires de dépôt de valeurs mobilières (c'est-à-dire les personnes morales qui enregistrent toutes les transactions concernant des titres financiers), les compagnies d'assurance, les régimes de retraite privés, les organisateurs de loteries et d'autres jeux commerciaux, les négociants d'antiquités, de métaux et de pierres précieuses et de biens connexes, les autorités douanières, les organisations caritatives, les notaires et les services postaux sont tenus de signaler les transactions suspectes à la Cellule de Renseignements financiers (CRF). La surveillance des obligations de déclaration est exercée par les autorités qui assurent déjà certaines missions de contrôle en vertu d'autres textes de loi, comme la Banque nationale de Géorgie, la Commission des valeurs mobilières, le ministère des Finances et le ministère de la Justice. L'ordonnance n°304 du Président de la Banque nationale de Géorgie prévoit la possibilité d'infliger une amende allant jusqu'à 5 000 GEL (environ 2 200 EUR) aux banques qui ont omis de déclarer une transaction suspecte ; on ne sait pas si des dispositions semblables existent pour les autres entités déclarantes.
29. La CRF, placée au sein de la Banque nationale de Géorgie, est entrée en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Elle est membre du groupe Egmont. Les 41 personnes qui y travaillent n'effectuent pas d'enquêtes pénales, mais analysent les déclarations de transactions suspectes qui leur sont envoyées. En 2005, les 27 845 déclarations de soupçon reçues ont donné lieu à 559 demandes de complément d'enquête, qui ont été transmises à un service spécialisé, le Service spécial de poursuite pénale de la légalisation de revenus illicites, créé le 10 octobre 2003 au sein du Bureau

---

<sup>10</sup> Les revenus obtenus du fait de la commission de délits fiscaux ou les revenus inférieurs à 5 000 Lari ne sont pas considérés comme des « revenus illicites » au sens de cet article.



du Procureur général. Ce service spécialisé, composé de 8 personnes (dont 5 sont des procureurs) est habilité à mener des enquêtes et à instruire tous les délits de blanchiment de capitaux et les infractions principales associées. Il mène ses investigations avec l'aide de l'Unité d'intervention spéciale contre le blanchiment de capitaux, créée en 2005 au ministère de l'Intérieur.

30. Le Service spécial de poursuite pénale de la légalisation de revenus illicites, au Bureau du Procureur général, a ouvert des enquêtes sur 10 affaires en 2004, 45 en 2005 et 8 en 2006 (jusqu'en juillet 2006); 21 personnes ont fait, ou font, l'objet de poursuites, dont 6 ont été condamnées à ce jour. Cependant, il n'y a pas eu d'enquête, de poursuite ou de condamnation concernant le délit de blanchiment de capitaux dont l'infraction principale était la corruption.

**b. Analyse**

31. Au cours des dernières années, la Géorgie a adopté une large panoplie de lois nouvelles concernant, notamment, la saisie et la confiscation des instruments et produits du crime, dont la corruption, et leur blanchiment. La mise en place, en 2004, d'un dispositif de confiscation administrative visant expressément les biens acquis de manière illicite et la fortune d'origine inexplicquée de responsables publics a doté les services répressifs d'un outil efficace pour priver ces responsables, ainsi que leurs proches et leurs "alliés", des bénéfices de leurs infractions. La confiscation administrative ne nécessite pas de condamnation préalable; elle permet formellement la confiscation auprès de tierces parties ainsi que la confiscation d'actifs d'une valeur correspondante, et exige un niveau de preuve relativement faible en prévoyant que, dès l'instant où le procureur a saisi le tribunal en alléguant que les biens du défendeur sont illicites ou d'origine inexplicquée, la charge de la preuve passe à ce dernier qui doit démontrer que ces biens (ou les ressources financières nécessaires à leur acquisition) ont été obtenus de manière légale. Il a été indiqué à l'EEG que l'on avait, à ce jour, récupéré des biens d'une valeur supérieure à 40 millions EUR, ce qui témoigne de la détermination des autorités géorgiennes à ne pas laisser les responsables publics profiter d'infractions commises dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, l'EEG a aussi entendu dire que le régime de confiscation administrative revêt un caractère arbitraire qui est préoccupant en ceci qu'il ne viserait que les seuls partisans de l'ancienne administration. Le manque de transparence qui entoure la destination des biens confisqués suscite aussi des inquiétudes, en ceci qu'on ignore à qui ces biens sont transférés (dans le cas où il existe un propriétaire légitime) ou vendus (en cas de transfert à l'Etat), et si quiconque d'autre que l'Etat, est susceptible d'en bénéficier. Les autorités géorgiennes ont toutefois informé l'EEG après la visite qu'il a été remédié à l'impression d'absence de transparence en ce qui concerne la destination des biens confisqués, notamment en abolissant le fond d'Etat spécial auquel les biens étaient prétendument transférés, et que la valeur des biens confisqués est reflétée dans le budget de l'Etat. L'EEG n'était pas à même d'évaluer si les préoccupations susmentionnées sont encore d'actualité, toutefois elle estime qu'il faut absolument dissiper tout doute quant à la légitimité du recours à la confiscation administrative. *En conséquence, l'EEG observe que les autorités géorgiennes devraient garantir la plus grande transparence en ce qui concerne le recours à la confiscation administrative, afin d'éviter de donner l'impression que ce mécanisme est utilisé abusivement.*
32. En décembre 2005, de nouvelles dispositions (amendées) ont été intégrées au Code pénal afin de rendre possible la confiscation des instruments et produits du crime, également en ce qui concerne d'autres personnes que les responsables publics. Le nouvel article (52) du CP, de caractère général, autorise la confiscation en tant que peine supplémentaire pour tous les délits de corruption, permet la confiscation de la valeur, la confiscation auprès d'une tierce partie et la

confiscation des produits indirects. Les dispositions relatives à la saisie ont été modifiées en même temps afin de permettre la saisie des biens aux stades précoces de l'enquête, si nécessaire sans décision judiciaire en cas d'urgence, pour garantir l'exécution d'une éventuelle ordonnance de confiscation. À cet égard, l'EEG a noté avec intérêt que, dans les cas où le suspect ou l'accusé est un responsable public, l'article 190 du CPP impose au procureur de demander au tribunal une ordonnance de saisie, ce qui suspend également l'exécution de certains accords conclus au nom de l'Etat par l'intéressé. Bien entendu, ces nouvelles dispositions ont eu, dans la pratique, une application limitée (il semble même qu'elles n'avaient encore jamais été appliquées, lors de la visite). Toutefois, maintenant que le cadre juridique concernant la confiscation et la saisie a été mis en place, l'on pourrait se concentrer sur les mesures concrètes afin d'encourager le recours effectif à cette législation. Compte tenu que le niveau de la preuve est infiniment plus élevé dans les affaires de confiscation pénale qu'il ne l'est en matière de confiscation administrative, la solidité de l'enquête financière revêt une importance d'autant plus grande. L'EEG n'est pas persuadée que l'on se soit suffisamment intéressé aux aspects financiers des délits générateurs de revenus comme la corruption au début des enquêtes, ce qui permettrait de repérer les produits pour obtenir rapidement une ordonnance provisoire, et prévenir ainsi la dispersion des biens devant être confisqués. Ayant appris que la Géorgie avait peu d'expérience en matière d'enquêtes financières, l'EEG considère par conséquent qu'il serait souhaitable que les mesures concrètes (comme la formation) visant à promouvoir le recours à la nouvelle législation ne portent pas uniquement sur les dispositions juridiques en tant que telles, mais s'intéressent aussi aux aspects pratiques de la conduite des enquêtes financières (à savoir, comment repérer les biens des défendeurs et obtenir les éléments requis pour prouver que ces biens constituent des produits du crime). Il serait par ailleurs utile que cette formation ne se limite pas à des cours de débutants destinés aux nouvelles recrues des instances représentant la loi et du ministère public. Pour ces raisons, **l'EEG recommande d'élaborer des directives et de mettre en place une formation complète, mettant l'accent sur les enquêtes financières, à l'intention de ces responsables publics (agents des forces de l'ordre et procureurs) qui sont tenus d'appliquer les nouvelles règles relatives à la confiscation et à la saisie.**

33. En décembre 2005, une nouvelle disposition relative au blanchiment de capitaux (article 194 du CP) est également entrée en vigueur (puis a été modifiée en avril 2006). Le principal problème que pose cette disposition vient, selon l'EEG, de l'impossibilité de poursuivre en justice le délit de blanchiment d'argent si l'infraction sous-jacente génère des produits d'un montant inférieur à 5 000 GEL (environ 2 200 EUR). En outre, la fraude fiscale n'est également pas considérée comme une infraction principale au regard du blanchiment de capitaux. L'EEG n'a pas été convaincue par les arguments selon lesquels la fraude fiscale et les infractions inférieures au seuil de 5 000 GEL ne doivent pas être constitutives d'infractions principales au regard du blanchiment de capitaux. Bien qu'en la matière, l'EEG préfère une approche englobant tous les actes délictueux et conseillerait donc de ne pas exclure la fraude fiscale de la liste des infractions principales, ceci n'entre pas, à proprement parler, dans le champs de la présente évaluation. Toutefois, pour ce qui est du seuil de 5 000 GEL, l'EEG pense que, dans le contexte de la Géorgie et en particulier s'agissant des pots de vin, cela représente une somme d'argent importante et pourrait par conséquent avoir un impact notable sur les poursuites pour blanchiment de capitaux, lorsque l'infraction principale est constituée par un délit de corruption. En conséquence, **l'EEG recommande de supprimer ou, au moins, d'abaisser sensiblement le seuil de 5 000 GEL en ce qui concerne la corruption en tant qu'infraction principale au regard du blanchiment de capitaux.**

34. Le 1<sup>er</sup> janvier 2004, le Service de contrôle financier (Unité d'inspection financière de la Géorgie) a commencé à fonctionner au sein de la Banque nationale de Géorgie. Le personnel de ce service est, de l'avis de l'EEG, bien formé et très motivé. Bien que dépourvu de pouvoir d'investigation (le Service collecte les données et analyse les déclarations de transactions suspectes), il joue un rôle essentiel en matière de poursuite pour blanchiment de capitaux dans le pays. La plupart, sinon toutes, les actions en justice pour blanchiment de capitaux dont il est question dans la partie descriptive ci-dessus, découlent apparemment des renseignements fournis par le Service de contrôle financier. Ceci montre à nouveau qu'il est nécessaire que des investigations sur le blanchiment de capitaux, basées sur les renseignements fournis par la police ou le Parquet<sup>11</sup>, puissent être menées hors du système de déclaration des transactions suspectes, en procédant à des enquêtes financières et à des investigations sur les délits générateurs de revenus (comme indiqué au paragraphe 32 ci-dessus) et en associant rapidement les personnes chargées de l'enquête au travail d'identification des fonds obtenus par le biais de la corruption. Cela laisse toutefois à penser qu'il est important que l'Unité d'inspection financière puisse accéder aux bases de données utiles et aux autres sources d'information (fiables). L'EEG relève simplement que le Service de contrôle financier n'a pas accès actuellement aux renseignements fiscaux et douaniers. On lui a également donné des exemples de situations dans lesquelles les renseignements communiqués au Parquet par le Service de contrôle financier étaient incomplets, obligeant le Bureau du Procureur général à demander un complément d'enquête, ce qui empêchait de geler et de saisir les biens en temps voulu. En conséquence, **l'EEG recommande d'améliorer les moyens de collecte d'information du Service de contrôle financier, notamment en facilitant son accès aux bases de données utiles.**
35. L'EEG ayant appris par ailleurs que les données reçues par le Service de contrôle financier n'étaient parfois pas fiables, en a conclu que les entités déclarantes connaissaient mal leurs obligations. *L'EEG observe en conséquence que les autorités géorgiennes devraient mieux informer les entités déclarantes quant à leur obligation de signaler les transactions suspectes.*

### **III. THEME II – ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION**

#### **a. Description de la situation**

##### Définitions et cadre juridique

36. Il n'existe pas de définition légale de l'expression "administration publique". Toutefois, on l'associe le plus souvent aux fonctions exécutives remplies par le gouvernement, les ministères et les autres instances administratives aux niveaux central et local. La loi n°1022 sur la fonction publique (LFP) dispose que le service public est le service accompli au sein d'un organe public ou d'une collectivité locale autonome. En dehors de la LFP, le fonctionnement de l'administration est aussi régi par le Code administratif général, le Code de procédure administrative et la Loi relative aux conflits d'intérêts et à la corruption au sein du service public. L'EEG a appris qu'une nouvelle loi sur le service public était en cours d'examen par le Gouvernement.

---

<sup>11</sup> Les enquêtes sur les délits de corruption, à l'exception des dessous de table dans le domaine commercial, du blanchiment de capitaux et du trafic d'influence, relèvent de la compétence du Parquet en matière d'investigation; l'examen des dessous de table dans le domaine commercial incombe à la Police financière (article 62.2 du CPP). Le Parquet supervise également les enquêtes menées par les autres organes d'investigation, y compris ceux de la Police financière.

37. La Loi sur le service public donne, dans son article 4, indique que les agents publics sont tous les salariés employés par un organisme public ou des services de l'autonomie locale<sup>12</sup>. On considère que ceux qui travaillent dans l'administration centrale sont des fonctionnaires<sup>13</sup>. La Loi relative aux conflits d'intérêts et à la corruption dans le service public utilise en outre l'expression "responsable public" pour désigner la catégorie précise des personnes élues et nommées, parmi lesquelles le Président, les membres du Parlement, les juges et les procureurs<sup>14</sup>. La définition de l'expression "responsable public" dans le Code de procédure administrative (et le Code pénal) englobe les "responsables publics" visés à l'article 2 de la Loi sur les conflits d'intérêts et à la corruption au sein du service public, ainsi que les agents publics, dirigeants des personnes morales de droit public ou leurs adjoints et les personnes exerçant des fonctions d'administration ou de représentation au sein d'entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation égale ou supérieure à 50% du capital. Dans ce chapitre, le terme « responsable public » se réfère à la catégorie de personnes de haut rang élues et nommées telle que définie dans l'Article 2 de la Loi sur les conflits d'intérêt dans le service public, à moins de mentions expresses différentes.

### Politique anti-corruption

38. La Stratégie nationale anti-corruption a été adoptée en application du décret présidentiel n°550 en date du 25 juin 2005. Les piliers de cette Stratégie sont la réforme du service public (notamment en améliorant les politiques en matière de ressources humaines, en augmentant la transparence, en renforçant le contrôle de l'administration publique et en intensifiant la réforme réglementaire des marchés publics), l'instauration de conditions économiques assurant le jeu de la concurrence (notamment en simplifiant les règles relatives aux licences et aux autorisations) et la réforme institutionnelle des organes judiciaires et services répressifs. La Stratégie prévoit également d'étoffer la législation anti-corruption et insiste sur la coopération internationale et le rôle de l'action publique pour sa mise en œuvre. Deux fois par an, le gouvernement doit rendre

---

<sup>12</sup> La LFP ne s'applique pas aux employés de la police, de la Police financière, de l'administration fiscale, des douanes, des services de renseignement, des forces militaires et du corps diplomatique, aux juges, aux procureurs, aux membres de la Commission nationale des titres et aux fonctionnaires élus, nommés et approuvés sur la base de la Constitution ou de lois organiques des Républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie, sauf dispositions contraires dans une législation spéciale.

<sup>13</sup> Les fonctionnaires sont subdivisés en outre en plusieurs catégories : responsables publics politiques de l'Etat, agents de la fonction publique, agents techniques de la fonction publique et agents de la fonction publique à temps partiel (article LFP).

<sup>14</sup> Conformément à l'article 2 de cette loi, les responsables publics sont les personnes suivantes : le Président, les membres du Parlement, les ministres et ministres adjoints ; le chef de la chancellerie nationale et son adjoint(e) ; le président du département d'Etat ; le chef de l'Inspection nationale et ses adjoints ; les chefs des Bureaux et services nationaux et leurs suppléants/ les personnes occupant un poste comparable ; le chef de la sous-division de la Chancellerie nationale et son (sa) suppléant(e)/ les personnes occupant un poste comparable ; les chefs des Bureaux et services du Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de la défense, leurs adjoints et leurs suppléants/ les personnes occupant un poste comparable ; les chefs de l'administration des douanes et des taxes et leurs adjoints ; les chef du service des douanes et des taxes du district urbain ; le chef du service national antimonopole et son adjoint(e) ; le commissaire militaire, le commissaire militaire des régions, des villes (Tbilisi, Batumi, Rusatvi, Sokhumi, Poti, Kutaisi et Tskhinvali) et des districts urbains ; le président, son adjoint(e) et les membres du Présidium de la Chambre de contrôle ; le président et les membres du conseil de la Banque nationale ; les membres du Conseil consultatif ; les membres de la Commission nationale de réglementation de l'énergie ; les présidents des administrations du transport ferroviaire, du transport maritime et de l'aviation civile ; le président, son adjoint(e) et le secrétaire de la Commission électorale centrale ; les représentants nationaux du Président et leurs adjoints ; le chef de l'instance représentative locale des régions, des villes (Tbilisi, Batumi, Rusatvi, Sokhumi, Poti, Kutaisi et Tskhinvali) et des districts urbains ; les chefs des organes exécutifs locaux des villes et des régions susmentionnées ; les chefs des organes exécutifs locaux des districts urbains et leurs premier adjoint ; les juges, le procureur général et son adjoint(e) ; le chef du service du procureur général ; les procureurs des régions, des villes (Tbilisi, Batumi, Rusatvi, Sokhumi, Poti, Kutaisi et Tskhinvali) et des districts urbains ; les chefs des autres organes élus, nommés ou reconnus par le Parlement. En outre, les chefs des instances représentatives suprêmes des Républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie et leurs adjoints ; les chefs des organes exécutifs suprêmes des Républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie et leurs adjoints, sont également considérés comme étant des responsables publics.

compte au Président de la mise en œuvre de la Stratégie et il doit publier un rapport annuel public sur les progrès qui ont été réalisés. En outre, un Plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie anti-corruption a été officiellement adopté, le 28 mars 2006, en application du décret présidentiel n°155. Il fixe un calendrier et désigne les organismes chargés d'exécuter les mesures du Plan, dont la mise en place est prévue, pour la plupart d'entre elles, en 2006 et 2007; et pour d'autres en 2008. Ce Plan d'action sera actualisé chaque année. Le ministre d'Etat pour la coordination de la réforme est chargé de coordonner et de suivre la mise en œuvre des mesures. Il préside aussi un groupe dit de 'coordination' au sein duquel les représentants des divers organismes désignés pour mettre en œuvre le Plan d'action rendent compte de l'avancement de leur programme de travail interne à cet égard.

## Transparence

39. L'accès à l'information est un droit inscrit dans la Constitution (article 24.1) qui donne à chacun le droit de recevoir et de diffuser librement des informations. Conformément à l'article 24.4 de la Constitution, ce droit peut, si nécessaire, être limité par la loi, mais uniquement dans le but de garantir, au sein d'une société démocratique, la sécurité de l'Etat, l'intégrité territoriale ou l'ordre public afin de prévenir le crime, protéger les droits et la dignité des personnes, empêcher la divulgation d'informations reconnues comme confidentielles et garantir l'indépendance et l'impartialité de la justice. L'article 10 du Code administratif général n°2181 stipule, en outre, que chacun peut avoir accès aux documents officiels conservés par un organisme administratif et en obtenir copie, sauf si ces documents renferment des secrets d'Etat, professionnels, commerciaux ou privés. Son article 37 stipule que les demandes d'information doivent être faites par écrit. L'accès à l'information est gratuit mais l'organisme public peut facturer les frais de reproduction. L'organisme public concerné (y compris les personnes morales de droit privé dans la mesure où elles sont financés par l'Etat ou le budget de la collectivité locale, mais uniquement en ce qui concerne les activités entrant dans le cadre de ce financement) doit fournir immédiatement l'information publique et, si cette information n'est pas rapidement disponible, au plus tard dans les dix jours suivant la réception de la demande. Si la demande d'information est refusée, l'organisme public est tenu d'en informer immédiatement le demandeur en lui indiquant aussi que ce dernier peut déposer une réclamation dans les trois jours suivant le rejet de la demande. L'article 47 du Code administratif général dispose qu'une personne peut contester la décision de refuser l'accès à l'information publique<sup>15</sup> devant un tribunal et demander réparation au titre du dommage matériel ou moral subi. La preuve incombe à l'organisme ou à l'agent public qui est chargé de démontrer qu'il n'y a pas eu violation des obligations relatives à l'accès à l'information découlant du Code administratif général.
40. En Géorgie, il n'est pas obligatoire de consulter le public. Les autorités géorgiennes ont toutefois indiqué que, dans la pratique, les projets de lois et amendements touchant différents groupes de citoyens donnent souvent lieu à des consultations avec les diverses organisations non gouvernementales intéressées et d'autres organismes publics.

---

<sup>15</sup> Ainsi que la production et le traitement d'une information publique erronée; la collecte, le traitement, le stockage et la diffusion illicites de renseignements personnels ou la transmission illicite de données personnelles à une tierce personne ou à un autre organisme public et la violation d'autres obligations [relatives à l'information du public] par un organisme public ou un agent public (article 47.1 du Code administratif général).



## Contrôle de l'administration publique<sup>16</sup>

41. Conformément au Code administratif général, toute décision administrative<sup>17</sup> ou activité *de facto* d'un organisme public peut être remise en question par la partie concernée par le biais d'une réclamation administrative devant l'organe supérieur de décision ou un agent public supérieur hiérarchique, ou devant un tribunal administratif. Le dépôt d'une réclamation administrative suspend l'application de l'acte administratif objet de la réclamation (sauf disposition contraire prévue par la loi). Le dépôt d'une réclamation ne doit donner lieu à la perception d'aucuns frais et la réclamation administrative doit faire l'objet d'un examen au cours d'une audition orale dans le mois suivant son dépôt.
42. Le Défenseur public de la Géorgie (Médiateur) exerce également un contrôle sur l'administration publique conformément à la Loi du 16 mai 1996 y relative. Le Médiateur est élu par le Parlement auquel il rend compte deux fois par an. Le Bureau du Médiateur peut ouvrir des enquêtes de sa propre initiative ou en s'appuyant sur les plaintes déposées par les particuliers et les organisations non gouvernementales concernant la violation des droits fondamentaux et des libertés inscrits dans la Constitution, les lois nationales et les traités internationaux auxquels la Géorgie est partie; par les autorités publiques (aux niveaux national et local), les organisations publiques ou privées, les institutions, les entreprises, les agents et les responsables publics et les personnes morales. Bien que la corruption ne soit pas explicitement mentionnée, les questions relevant de ce domaine sont réputées relever de la compétence du Bureau du Médiateur. Si ce dernier met à jour des éléments indiquant qu'un délit de corruption a été commis, il est autorisé à transmettre l'ensemble des éléments en question aux autorités compétentes en leur recommandant d'engager une procédure pénale. Le Médiateur a également pris part à l'élaboration de la Stratégie et du Plan d'action anti-corruption. Ses investigations peuvent l'amener, notamment, à proposer des améliorations à la législation; formuler des recommandations, sans caractère obligatoire, pour redresser des situations ayant donné lieu à la violation de droits fondamentaux et de libertés; suggérer l'adoption de mesures disciplinaires ou administratives; adresser des recommandations aux organes judiciaires compétents en vue d'examiner la légalité de certaines décisions judiciaires; informer les médias ou s'adresser au Président et/ou au Parlement.
43. L'administration publique est assujettie à un contrôle financier et économique supplémentaire de la part de la Chambre de contrôle qui surveille la légalité, la finalité et l'efficacité de l'utilisation des biens et des ressources financières de l'Etat, y compris l'usage qui est fait des fonds publics par les organes des collectivités locales. Conformément à l'article 7, la Chambre de contrôle est habilitée à inspecter les activités des personnes physiques et morales dans la mesure où celles-ci reçoivent, transfèrent ou utilisent des fonds alloués au budget de l'Etat ou des fonds publics spéciaux, où si leurs activités ont un rapport avec l'utilisation ou la gestion des biens publics. Si, au cours de ses activités de contrôle, d'audit global, d'inspection ou d'observation, la Chambre de contrôle découvre qu'il y a eu violation d'obligations relevant de son domaine de compétence, elle peut donner des instructions ayant force exécutoire pour redresser la situation (article 51). L'article 48 de la Loi relative à la Chambre de contrôle fait obligation à celle-ci d'informer immédiatement les services répressifs compétents si elle découvre des éléments indiquant

---

<sup>16</sup> Le GRECO a déjà souligné l'importance des contrôles externes et internes dans son rapport d'évaluation du premier cycle (Greco Eval I Rep (2001) 5F), qui a abouti à l'adoption d'un certain nombre de recommandations (vii, xi, et xii). Voir également le rapport de conformité du premier cycle d'évaluation (Greco RC-I (2003) 12F) et l'évaluation finale globale des informations, en date du 23 juin 2006, fournies par la Délégation de la Géorgie conformément à la règle 32.2, alinéa i) du règlement intérieur du GRECO (Greco Eval I (2005) 4F Final).

<sup>17</sup> A l'exception d'un acte normatif, qui peut être contesté devant un tribunal administratif (mais pas par le biais d'une réclamation administrative).



qu'une infraction a été commise. L'EEG a appris qu'en 2005, la Chambre de contrôle avait envoyé 378 déclarations d'irrégularités au Bureau du Procureur général. La Chambre de contrôle est indépendante. Elle présente deux fois par an au Parlement un rapport (préliminaire et final) sur les dépenses du gouvernement et un rapport annuel sur ses propres activités. Dans son rapport final sur les dépenses du gouvernement, la Chambre de contrôle livre ses observations concernant le rapport sur le budget de l'Etat, tel qu'il a été soumis par le gouvernement au Parlement, au plus tard au cours du mois écoulé, et examine également la performance budgétaire des collectivités locales.

44. Des mécanismes de contrôle internes, des services d'audit et d'inspection existent au sein de tous les ministères, de certains autres organes publics et des collectivités locales pour assurer le contrôle interne des activités des diverses instances publiques. Différents textes de loi fixent les règles qui régissent leur établissement et leurs activités. Les autorités géorgiennes ont toutefois fourni à l'EEG un projet de loi relatif aux inspections générales qui vise à réglementer et à harmoniser les activités des divers services de contrôle internes qui prendront le nom de Bureaux d'Inspection générale; et prévoit d'en créer là où n'y a pas de mécanisme de contrôle interne. D'après le projet dont l'EEG a eu connaissance, les missions que ces Bureaux doivent se voir confier sont, notamment, de contrôler et d'inspecter les manquements et autres fautes commis par des organes de l'Etat; de surveiller la gestion des ressources financières de l'organe public concerné et de protéger les droits des employés. Un Bureau d'inspection générale peut effectuer des contrôles en s'appuyant sur les plaintes des citoyens, des décisions judiciaires, des informations émanant d'autres instances gouvernementales, les médias ou d'éléments mis à jour au cours de ses activités. Les tâches et le champ d'action de chaque Bureau doivent être précisés dans la réglementation y afférente, conformément aux dispositions de la Loi relative aux inspections générales.

#### Recrutement<sup>18</sup>

45. Conformément à l'article 29 de la LFP, « une personne peut être nommée sur une fonction [du service public] sur la base des résultats d'un concours ». Son article 33 impose de mettre en place des commissions d'examen spéciales quand un concours public est organisé. Le chef de cette commission est désigné par le chef du Bureau du service public qui est le service spécial créé au sein de la Chancellerie nationale pour élaborer les politiques touchant à ce secteur. En vertu de l'article 30 de la LFP, les agents publics nommés ou élus par le Président ou le Parlement, les vice-ministres, les conseillers et les adjoints des ministres, le personnel temporaire et les personnes 'faisant fonction' d'agent public (autrement dit des vacataires occupant des postes vacants à pourvoir par le biais d'un concours, peuvent être nommés librement.
46. Les conditions requises pour occuper un poste dans la fonction publique sont énoncées dans l'article 17 de la LFP qui stipule (outre certaines exigences concernant la santé, la capacité juridique et la citoyenneté) que les candidats à un poste au sein de la fonction publique ne doivent pas avoir été déjà condamnés pour un délit intentionnel (sauf dans les cas où cette condamnation a été effacée de leur casier judiciaire), faire l'objet d'une enquête préliminaire ou être incarcérés, être interdits par un tribunal d'occuper certains postes ou, une fois entrés en fonction, être dans la situation de superviser ou d'être supervisés directement par un parent, un conjoint, une frère ou une sœur, un enfant, un(e) beau (belle) –frère (sœur) ou des beaux-

---

<sup>18</sup> Dans son rapport d'évaluation du premier cycle (Greco Eval I Rep (2001) 5F), le GRECO a souligné la nécessité d'établir des critères et de pratiquer des vérifications, ce qui a conduit à l'adoption d'une recommandation (viii). Voir également le rapport de conformité du premier cycle d'évaluation (Greco RC-I (2003) 12F) et l'évaluation finale globale qui a suivi (Greco Eval I (2005) 4F Final).

parents. Pour assurer le respect de ces conditions, chaque candidat est tenu de fournir un extrait de son casier judiciaire, délivré par le ministère de l'Intérieur. Pour ce qui est d'une décision de disqualification, il a été indiqué à l'EEG que le service de probation mentionnerait la peine d'incapacité dans les états de service de l'intéressé(e) pour faire en sorte qu'il(elle) ne soit pas affecté(e) à un poste qu'il/elle n'a pas le droit d'occuper (article 14 de la Loi sur l'application des peines non privatives de liberté et la probation)<sup>19</sup>.

- 47 Par ailleurs, lors de son admission dans la fonction publique (et, par la suite, chaque année), l'agent public est tenu de remettre aux autorités fiscales une déclaration indiquant ses revenus et son patrimoine ainsi que celui des membres de sa famille (voir ci-après ce qui concerne la déclaration de revenus/patrimoine).

### Formation

48. Il n'a pas été indiqué à l'EEG s'il était dispensé aux agents publics une formation en matière d'éthique, de lutte contre la corruption ou d'intégrité, en dehors que ce qui est enseigné sur les règles de déontologie dans le cadre du programme général à l'intention des procureurs et employés du ministère de l'Intérieur (police).

### Conflits d'intérêts<sup>20</sup>

49. La LFP, et plus particulièrement ses articles 60 et 63, prévoit certaines garanties afin de prévenir les conflits d'intérêts en interdisant à l'agent public de gérer, de diriger ou d'appartenir à une entité qui contrôle, surveille ou audite une personne morale, ou de se livrer de quelle manière que ce soit à des activités commerciales (autres que la possession d'actions ou de titres). La Loi n°982 sur les conflits d'intérêt et la corruption au sein du service public qui s'applique aux *responsables publics* (la catégorie susmentionnée de responsables de haut niveau élus et nommés) fixe d'autres garde-fous contre les conflits d'intérêts, parmi lesquels l'interdiction d'exécuter des missions pour une entité sur laquelle l'intéressé(e) ou son Bureau exerce un contrôle, ou de posséder des actions et titres de ces entités, d'occuper un poste au sein de personnes morales commerciales et de nommer des proches du responsable public à un poste placé sous l'autorité de ce dernier (à moins que cette nomination ne repose sur un concours)<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> L'EEG a également appris que le tribunal contrôlerait régulièrement le comportement du condamné, conformément au paragraphe 2 du même article, et que le service de probation serait autorisé à délivrer un blâme, une mise en garde ou à demander des poursuites pénales s'il était constaté que la personne frappée d'interdiction ne respectait pas sa peine.

<sup>20</sup> Voir à cet égard, le rapport d'évaluation du premier cycle du GRECO (Greco Eval I Rep (2001) 5F), (recommandation vi), le rapport de conformité du premier cycle d'évaluation (Greco RC-I (2003) 12F) et l'évaluation finale globale qui a suivi (Greco Eval I (2005) 4F Final).

<sup>21</sup> L'article 13 de cette loi définit les incompatibilités suivantes :

- Un responsable public n'est pas autorisé à effectuer un travail rémunéré, quelle qu'en soit la nature, autre que des travaux scientifiques, pédagogiques ou créatifs; à exercer des fonctions au sein d'une quelconque autre institution publique ou à occuper un poste au sein d'un organe de l'Etat dans un pays étranger;
- Un responsable public (ou les membres de sa famille) n'est pas autorisé à exercer des fonctions ou à effectuer un quelconque travail pour une entité enregistrée en Géorgie, dont les activités sont placées sous son contrôle ou celui de son service;
- Un responsable public n'est pas autorisé à exercer une quelconque fonction au sein d'une entreprise;
- Un responsable public (ou les membres de sa famille) n'est pas autorisé à posséder des actions ou des titres dans le capital social d'une entité dont les activités sont placées sous son contrôle ou celui de son service;
- Un responsable public n'est pas autorisé à agir en tant que représentant légal d'une personne physique ou morale, ou de représenter ou de défendre lesdites personnes dans le cadre d'une procédure pénale, civile ou administrative, devant ou contre une institution publique, sauf dans les situations où ce responsable est le tuteur légal de la personne physique;

Les responsables publics et, dans les cas pertinents, les membres de leur famille, doivent abandonner les activités définies dans la loi comme étant incompatibles avec leur mandat au plus tard 10 jours après avoir pris leurs fonctions officielles et fournir à l'organe public concerné les éléments démontrant que lesdites activités ont pris fin. Le non respect de ces règles d'incompatibilité peut entraîner la cessation de la relation de travail, en vertu de l'article 13 de la Loi sur les conflits d'intérêt et la corruption au sein du service public.

50. Comme indiqué ci-dessus, lors de leur admission dans la fonction publique et, par la suite chaque année, les agents publics sont tenus de remettre aux autorités fiscales une déclaration concernant leur situation financière et leurs revenus (ainsi que celle des membres de leur famille) conformément à l'article 18 de la LFP. Cette déclaration doit indiquer les biens (possédés en propre ou en partage), y compris les valeurs mobilières, les dépôts bancaires, les dividendes versés par une entreprise et les biens meubles et immeubles. L'article 14 de la Loi sur les conflits d'intérêt et la corruption au sein du service public dispose en outre qu'un responsable public ne peut être nommé s'il/elle n'a pas présenté une déclaration dite de patrimoine<sup>22</sup> au Bureau d'information sur le patrimoine et la situation financière des responsables publics, placé au sein du ministère de la Justice. Après sa nomination, le responsable public doit faire une déclaration sur sa situation financière<sup>23</sup> chaque année et, ce, jusqu'à un an après avoir pris sa retraite. Le non respect de ces obligations engage la responsabilité pénale et administrative de l'intéressé dans la mesure où cela porte également atteinte à des dispositions figurant dans d'autres lois (pénales et administratives), ou sa responsabilité disciplinaire. La loi relative aux conflits d'intérêts et à la corruption au sein du service public ne donne pas au Bureau le droit de vérifier ces déclarations, mais son article 19 dispose que quiconque, y compris les organes répressifs, peut demander une copie de la déclaration concernant le patrimoine et la situation financière d'un responsable public et en avoir communication. Les informations contenues dans la déclaration officielle d'un responsable ou agent public peuvent être utilisées comme preuves dans des procédures pénales ou des procédures destinées à confisquer les biens inexplicables d'un responsable ou agent public (voir Thème I ci-dessus).
51. Aucun système de rotation périodique régulière du personnel de l'administration publique n'a été mis en place. Néanmoins, certains secteurs de l'administration, comme les douanes, ont recours à un tel système dans la pratique.

---

- Les proches d'un responsable public ne peuvent être nommés à un poste d'agent public où ils/elles seront placé(e)s sous l'autorité de celui-ci, sauf dans les cas où la nomination repose sur un concours.

En outre, en vertu de l'article 10 de cette loi, un responsable public n'est pas autorisé à conclure une transaction immobilière avec l'entité au sein de laquelle il/elle exerce des fonctions, ou avec ses proches ou leurs représentants en leur qualité d'agents publics. Toute transaction conclue en violation de la présente règle est frappée de nullité. En outre, en vertu de l'article 11, un responsable public qui est tenu, au sein du conseil de l'organe, de prendre une décision concernant des biens ou des intérêts privés, doit en informer les autres membres du conseil ou son supérieur hiérarchique direct, ou dans le cas où il relève de son unique compétence de prendre une telle décision, doit refuser de s'exécuter et en informer par écrit son supérieur hiérarchique, lequel doit se prononcer en conséquence ou confier à un autre responsable la prise de cette décision. Cette dernière condition ne s'applique pas au Président, aux membres du Parlement, aux chefs des organes exécutifs et représentatifs suprêmes des Républiques autonomes d'Adjara et d'Abkhazie ni à leurs adjoints.

<sup>22</sup> Conformément à l'article 15 de la Loi relative aux conflits d'intérêts et à la corruption au sein du service public, la déclaration de patrimoine doit indiquer la valeur des biens meubles et immeubles, des valeurs mobilières qui sont la propriété du responsable public et des membres de sa famille, les comptes établis à son nom et au leur, et les espèces à sa (leur) disposition ainsi que sa (leur) participation à des activités commerciales et rémunérées, les accords qu'il(s) a(ont) conclus portant sur une somme supérieure à 15 fois le revenu minimum vital.

<sup>23</sup> Conformément à l'article 16 de la même loi, la déclaration financière doit indiquer les biens meubles et immeubles achetés ou reçus en cadeaux par le responsable public (et les membres de sa famille) si leur valeur dépasse 15 fois le revenu minimum vital; les valeurs mobilières achetées ou reçues en cadeaux, les dépôts effectués et/ou l'ouverture de comptes, l'exercice d'activités commerciales et rémunérées, les cadeaux reçus, les accords conclus portant sur une somme supérieure à 15 fois le revenu minimum vital et les autres revenus ou dépenses supérieurs à ce même montant.

52. L'article 65 de la LFP régit le pantouflage des fonctionnaires en disposant qu'un agent de l'Etat qui quitte le service public n'a pas le droit, pendant une période de trois ans à compter de la date à laquelle il a été déchargé de ses fonctions, de travailler au sein d'une organisation ou d'une entreprise liée par une relation contractuelle à l'égard de laquelle l'agent était investi de responsabilités à une période quelconque au cours des trois années précédant le départ de cet agent. L'(ancien) fonctionnaire n'a pas le droit de percevoir une rémunération de cette organisation ou entreprise pendant cette période. Actuellement, aucune mesure en vigueur ne permet de faire appliquer cette disposition.

### Cadeaux

53. La principale règle concernant l'acceptation de cadeaux figure à l'article 12 de la Loi relative aux conflits d'intérêts et à la corruption au sein du service public qui dispose que les responsables publics et les membres de leur famille ne sont pas autorisés à recevoir des cadeaux dont la valeur totale, au cours d'une année, dépasse cinq fois le revenu minimum vital<sup>24</sup>. Cette loi interdit, en outre, aux responsables publics et aux membres de leur famille d'accepter des cadeaux des (représentants des) organes de l'Etat (nationaux et étrangers), des organes des collectivités locales ou des organisations internationales, si leur valeur dépasse la moitié du revenu minimum vital. Le responsable public (ou le membre de sa famille) qui a reçu un cadeau dont la valeur dépasse la somme susmentionnée, doit le remettre au Trésor public 72 heures après l'avoir accepté ou à partir du moment où il/elle a connaissance de sa valeur. Ceci devra être consigné dans un registre public. Par ailleurs, un responsable public (ou un membre de sa famille) qui reçoit des cadeaux d'un proche, dont la valeur totale, au cours d'une année, représente dix fois le revenu minimum vital, doit en informer le Bureau d'information sur le patrimoine et la situation financière des responsables publics en déclarant leur valeur et l'identité de leur auteur. Les autorités géorgiennes ont indiqué que l'acceptation d'un cadeau en infraction à ces dispositions peut engager la responsabilité pénale en application de l'article 340 du Code pénal (acceptation de présents illicites)<sup>25</sup>, et la responsabilité disciplinaire. Il convient de noter que cette disposition ne s'applique pas uniquement aux responsables publics mais aussi aux agents publics. Cependant, en l'absence d'autres règles concernant les cadeaux applicables à cette dernière catégorie d'employés du secteur public, on ne sait pas ce qui constituerait le caractère illicite d'un tel cadeau pour ce qui concerne les agents publics.

### Code de conduite/de déontologie

54. Il n'y a pas de Code général de conduite ou de code d'éthique à l'intention des employés du secteur public<sup>26</sup>. Certains organes, comme le Parquet, ont toutefois adopté leur propre code d'éthique<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Il est fixé à 100 GEL (environ 45 EUR). Le plafond est donc d'environ 225 EUR.

<sup>25</sup> L'article 340 du Code pénal stipule que l'acceptation d'un présent illicite par un responsable public [à savoir, les responsables visés à l'article 2 de la Loi relative aux conflits d'intérêts et à la corruption au sein du service public, ainsi que les agents publics, les dirigeants de personnes morales de droit public et leurs adjoints, les personnes exerçant des fonctions d'administration et de représentation au sein d'entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation égale ou supérieure à 50% du capital] ou par une personne de même rang, est passible d'une amende ou de 100 à 300 heures de travail d'intérêt général, d'interdiction d'exercer certaines fonctions ou de se livrer à certaines activités pendant une période allant jusqu'à trois ans. Si cette infraction est commise plusieurs fois, elle est passible d'une amende ou de 200 à 400 heures de travail d'intérêt général, d'interdiction d'exercer certaines fonctions ou de se livrer à certaines activités pendant une période allant jusqu'à trois ans.

<sup>26</sup> Le GRECO a déjà souligné l'importance de l'adoption d'un code d'éthique dans son rapport d'évaluation du premier cycle (Greco Eval I Rep (2001) 5F), qui a abouti à l'adoption de la recommandation x. A cet égard, voir également le rapport de

## Signalement de la corruption

55. Le signalement de soupçons de corruption n'est pas un devoir de portée générale. L'article 376 du Code pénal dispose que le fait de ne pas déclarer qu'un délit particulièrement grave (crime intentionnel passible d'une peine de dix ans au moins d'emprisonnement) dont on a connaissance est en préparation peut être sanctionné par 2 à 4 ans d'emprisonnement, mais cette disposition a une importance réduite s'agissant de la déclaration de corruption (à savoir, seulement certains cas très précis de corruption assortis de circonstances aggravantes constitueraient des crimes particulièrement graves). Toutefois, les lois concernant certains domaines particuliers du secteur public, comme le Parquet et la Chambre de contrôle, et leurs règlements intérieurs contiennent effectivement des dispositions qui obligent et recommandent de signaler les fautes et infractions pénales<sup>28</sup>. L'article 7.1 k) du projet de loi relatif aux inspections générales donne en outre au Bureau de l'inspecteur général l'obligation de communiquer aux représentants de la loi les éléments indiquant qu'un délit a été commis par un des employés de l'organe public en question. L'article 9 du même projet de loi fait en outre obligation aux *responsables publics* d'informer l'inspection générale des fautes et autres manquements commis par un employé placé sous leur autorité.
56. Aucune mesure juridique n'est en vigueur pour garantir la confidentialité et la protection des employés du service public qui signalent des actes de corruption, contre des mesures de représailles. Les autorités géorgiennes ont toutefois informé l'EEG de la préparation en cours d'un projet de loi relatif aux auteurs de dénonciations (et à leur protection).

## Procédures disciplinaires

57. Tous les ministères ont leurs propres services de contrôle interne, qui enquêtent en cas d'allégations de manquements par des agents publics. L'article 78 de la LFP prévoit que la négligence coupable, la performance insuffisante des obligations liées à la fonction, les dommages causés aux biens de l'institution concernée ou la violation de principes moraux ou la discréditation de l'institution concernée » peuvent exposer l'agent public à voir sa responsabilité engagée sur le plan disciplinaire. Quant à l'article 79 de la LFP, il prévoit que la personne habilitée à engager un agent public peut appliquer l'une des mesures disciplinaires suivantes : la réprimande, l'avertissement, la suppression d'une partie du traitement pouvant aller jusqu'à 10 jours de salaire, la suspension de fonction pour une durée pouvant aller jusqu'à 10 jours (avec perte de salaire correspondante), la rétrogradation pour une durée d'un an au maximum ou le licenciement. L'application d'une mesure disciplinaire est mentionnée dans le dossier administratif de l'agent concerné. Une décision d'application de mesure disciplinaire peut être contestée devant un tribunal administratif. Si une enquête interne pour manquement de la part d'un agent

---

conformité du premier cycle d'évaluation (Greco RC-I (2003) 12F) et l'évaluation finale globale ultérieure (Greco Eval I (2005) 4F Final).

<sup>27</sup> Ce code a été adopté le 19 juin 2006 en application de l'ordonnance n°5 du Procureur général. Un Code d'éthique à l'intention de la police est en cours d'élaboration avec la coopération du Bureau du Procureur général, d'ONG géorgiennes et d'experts du Conseil de l'Europe.

<sup>28</sup> Par exemple, les procureurs sont tenus, en application de l'ordonnance n°33 du Procureur général, en date du 21 mars 2005, de signaler à l'inspection générale du Parquet les délits et infractions administratives commis par d'autres employés, sous peine d'être passibles de mesures disciplinaires. Comme indiqué dans le paragraphe ci-dessus concernant la Chambre de contrôle, cette dernière a l'obligation d'informer les autorités représentant la loi, en application de l'article 48 de la loi y relative. Les directives internes à l'intention des employés de la Chambre de contrôle réitèrent cette obligation légale.



public révèle la commission d'un délit, le responsable qui mène l'enquête est tenu de transférer cette dernière au service chargé des poursuites.

## b. Analyse

58. La lutte contre la corruption se situe au coeur de l'action de l'administration en place. L'EEG félicite les autorités géorgiennes de l'énergie avec laquelle elles livrent ce combat. Des mesures sévères, mais nécessaires, ont été prises pour lutter contre la corruption institutionnalisée dans les domaines les plus touchés du secteur public. L'EEG a ainsi appris que tous les fonctionnaires de police affectés à la circulation routière avaient été renvoyés et remplacés par de nouvelles recrues. Des mesures répressives de ce type (à savoir, licencier et poursuivre en justice les responsables publics et les agents publics) qui visent aussi à mettre fin au sentiment d'impunité, associées à des mesures de prévention telles que celle qui consiste à relever à un niveau décent la rémunération des employés du secteur public, devraient être, sur le long terme, des mesures capitales pour réformer le secteur public et restaurer la confiance du public dans les institutions gouvernementales. Les mesures qui ont été prises jusqu'à présent étant relativement récentes, il est prématuré d'évaluer leur effet à longue échéance. Si la situation en Géorgie invite indiscutablement à l'optimisme, selon l'EEG, elle n'en a pas moins besoin d'être surveillée étroitement. À cet égard, l'EEG constate que la Stratégie anti-corruption et le Plan d'action pour sa mise en œuvre contiennent d'autres mesures pour prévenir et combattre la corruption et prévoient également un mécanisme qui permet d'évaluer leur application (à savoir, des programmes de travail internes au sein des différents organes de l'Etat, des réunions régulières du groupe de travail chargé de la coordination, les rapports bisannuels au Président et les rapports publics annuels). Certains éléments essentiels de la Stratégie et du Plan d'action, comme la réforme du système de licence, ont déjà été mis en application et d'autres sont en passe de l'être. Certaines mesures sont toutefois retardées. *L'EEG observe que les autorités géorgiennes devraient suivre de près la mise en œuvre de la Stratégie et du Plan d'action anti-corruption afin d'évaluer si les mesures sont mises en place, comme prévu, conformément au calendrier fixé et d'en apprécier l'efficacité.*
59. Une grande partie des avancées en matière de lutte contre la corruption en Géorgie depuis la Révolution Rose a été portée au crédit de la direction énergique du pays.<sup>29</sup> Eu égard à cette direction énergique, un système de contrôle efficace revêt une importance d'autant plus grande. Le Bureau du Médiateur peut exercer en partie ce contrôle. L'EEG a noté avec satisfaction que la Géorgie avait un Médiateur très actif. Bien que doté de pouvoirs limités (à savoir, suivi, recherche d'information et formulation de recommandations sans caractère exécutoire), son Bureau joue un rôle important dans le renforcement de la transparence et de la responsabilisation de l'administration publique dans ce pays. Le gouvernement fait l'objet également d'inspections supplémentaires de la part de la Chambre de contrôle. Cette dernière est un organe indépendant qui rend compte directement au Parlement au sujet de la légalité, de la finalité et de l'efficacité de l'utilisation des biens publics. Elle exerce un contrôle *post facto* et l'EEG a appris que des affaires pénales étaient signalées régulièrement au Ministère public. Les services d'audit internes effectuent également des vérifications au sein des différents organes de l'Etat. Il n'y a cependant pas de normes générales en matière de contrôle (que ce soit des résultats ou des comptes) et chaque autorité réalise donc ces audits selon des normes différentes. La vérification des comptes des collectivités locales, qui sont un domaine particulièrement sensible à la corruption, apparaît particulièrement problématique à cet égard. Par ailleurs, il semble que l'on conteste les audits que la Chambre de contrôle effectue des entreprises publiques, dont les entreprises dans lesquelles l'Etat détient une action de contrôle représentant 50% du capital, bien que celle-ci,

---

<sup>29</sup> Voir par exemple, Banque mondiale, "Anticorruption in Transition 3—Who is Succeeding ... And Why?" (2006).



juridiquement, semble effectivement habilitée à le faire aux termes de la Loi y relative. Comme elle ne peut, dans de nombreux cas, que vérifier les audits existants, la diversité des normes l'empêche de réaliser un véritable contrôle sur le fond. **L'EEG recommande (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.**

60. L'existence d'une procédure globale de recrutement au sein du secteur public constitue un outil efficace contre la corruption. Les mesures récentes prises dans ce domaine au sein du Parquet, du ministère des Finances (Police financière) et du ministère de l'Intérieur (y compris pour les fonctionnaires de police affectés à la circulation routière) méritent, à cet égard, d'être saluées<sup>30</sup>; toutefois il reste beaucoup à faire pour améliorer le recrutement dans d'autres secteurs de l'appareil exécutif et judiciaire. À l'heure actuelle, les concours de recrutement ne sont apparemment pas rigoureusement obligatoires aux termes de la Loi sur le service public, et les pratiques en matière d'embauche varient donc largement d'un ministère à l'autre. Il semble, par ailleurs, que la législation en vigueur permette à certaines catégories de personnes d'être nommées sans passer un concours ou subir une autre forme de procédure de recrutement objective et transparente. L'EEG comprend que certaines personnes soient nommées sans concours (par exemple, les ministres, leurs adjoints et conseillers spéciaux). Or, les catégories de personnes pouvant être nommées sans concours incluent les assistants et le personnel vacataire sur postes vacants. En outre, des personnes peuvent être nommées en tant que « agents publics en titre » sur des postes vacants pour une durée indéterminée. L'EEG craint quelque peu que les postes de la fonction publique sur lesquels les personnes peuvent être nommées sans procédures de recrutement par concours ne soient apparemment pas définies de manière très rigoureuse et que les procédures auxquelles sont soumises les nominations semblent manquer de transparence. Elle pense que le système d'évaluation est un autre problème pour l'emploi dans le secteur public, car il ne semble pas y avoir de normes claires en matière de notation et de promotion. À cet égard, l'EEG a appris qu'un régime inéquitable de favoritisme avait cours dans certains ministères – allégations contestées par le gouvernement –, alimentant les craintes de piston et de népotisme. Le Bureau du service public travaille cependant à la mise au point d'une nouvelle Loi sur le service public qui devrait comporter des dispositions relatives à des procédures uniformisées de recrutement et d'évaluation du personnel dans tout le secteur public. **L'EEG recommande d'élaborer et d'appliquer des règles uniformes, transparentes et impartiales pour le recrutement et la promotion des agents publics, et de prendre des mesures pour garantir leurs évaluation et promotion équitables et impartiales.**
61. L'EEG a noté que l'appareil judiciaire est en cours de réorganisation et que le recrutement des juges sera réglementé à l'avenir par une nouvelle loi sur les carrières juridiques, actuellement à l'examen. La nouvelle école de la magistrature qui propose une formation de quatorze mois aux juges stagiaires, remettra les diplômés à sa première promotion en septembre 2007. Il reste qu'entre-temps, le Président géorgien conserve son pouvoir discrétionnaire de nommer les juges, sur proposition du Haut conseil de la justice. Ce conseil est un organe mixte composé de 19 personnes (le ministre de la Justice, dix juges, le Chef de la Commission des questions juridiques du Parlement, 5 autres personnes nommées par le Parlement – dont 4 sont des parlementaires –

---

<sup>30</sup> La sélection au sein du Parquet est un processus en deux temps qui consiste en une épreuve écrite spécifique et un entretien avec un jury composé de représentants de la société civile et d'organes gouvernementaux. La procédure de recrutement au sein du ministère de l'Intérieur (police) comprend une série de tests écrits et d'aptitude physique, y compris un entretien (enregistré) avec un jury. Toutes les recrues de la police suivent un cours de formation de six semaines avant de prendre leurs fonctions.

et 2 autres nommées par le Président). Ses membres exercent également des compétences disciplinaires par l'entremise d'un groupe réunissant six d'entre eux, trois juges et trois qui ne sont pas juges. L'EEG s'inquiète de l'influence de la sphère politique sur le fonctionnement de la justice, eu égard notamment à la possibilité d'user de procédures disciplinaires pour atteintes à la loi, lors de l'instruction d'une affaire. Bien que dans d'autres pays, la tête du pouvoir judiciaire est aussi souvent désignée par le pouvoir exécutif, l'EEG pense que la composition et le fonctionnement actuels du Haut conseil de la justice permettent d'être en prise plus directe avec l'administration quotidienne de la justice. L'EEG a été informée que des modifications législatives, y compris au sein de la Constitution, visant à renforcer l'indépendance du judiciaire, entre autres en modifiant le statut du Haut Conseil de la justice et le fonctionnement de son organe disciplinaire, sont en cours d'élaboration. Ceci devrait semble-t-il avoir également des répercussions sur les procédures actuelles de recrutement et l'imposition de mesures disciplinaires. L'EEG se réjouit de ces évolutions. **L'EEG recommande de prendre des mesures supplémentaires pour limiter l'influence du personnel politique sur le recrutement et les procédures disciplinaires à l'encontre des juges afin de favoriser l'indépendance de la justice sur le fond et dans la forme.**

62. La transparence de l'administration publique est un élément important dans la prévention de la corruption et conforte la confiance du public à son égard. L'EEG a été informée de la possibilité donnée à tous les citoyens de demander des informations par le biais de personnes désignées à cet effet au sein des organes de l'Etat. Des problèmes se sont néanmoins posés, certaines institutions financées par le budget de l'Etat refusant systématiquement de communiquer l'information ou ne la délivrant pas immédiatement, comme elles y sont tenues par la loi<sup>31</sup>. **L'EEG recommande 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.**
63. Pour ce qui est des règles concernant les conflits d'intérêts, la LFP contient une disposition relative à la conduite d'activités entrepreneuriales et à l'emploi de fonctionnaires au sein d'une entité placée ou qui avait été contractuellement placée sous la surveillance du fonctionnaire concerné. On ne sait pas dans quelle mesure ces dispositions peuvent être appliquées et le sont effectivement. Une nouvelle loi sur le service public, actuellement en cours d'élaboration, traitera peut-être de manière plus détaillée les questions relatives aux conflits d'intérêts<sup>32</sup>. La Loi sur les conflits d'intérêts et la corruption au sein du service public contient une liste plus longue d'incompatibilités que la LFP, mais cette loi s'applique uniquement aux *responsables publics* (à savoir les personnes de rang élevé, élues et nommées). L'EEG a appris qu'un système électronique de gestion des ressources humaines lié au registre de paie était actuellement en cours d'élaboration avec l'aide de la Banque mondiale. Ce système devrait être à l'avenir un outil efficace pour mettre en évidence les conflits d'intérêts. Tous les agents publics sont tenus, par ailleurs, de présenter aux autorités fiscales une déclaration concernant leurs revenus et leur patrimoine lorsqu'ils prennent leurs fonctions au sein du service public; les responsables publics

---

<sup>31</sup> L'entité administrative, l'institution publique concernée (dont les personnes morales de droit privées dans la mesure où elles sont financées par le budget de l'Etat ou d'une collectivité locale, mais uniquement pour les activités relevant de ce financement) est tenue de donner immédiatement l'information publique et, si cette information n'est pas rapidement disponible, au plus tard dix jours après en avoir reçu la demande. L'EEG a appris que l'information n'était pas toujours fournie immédiatement.

<sup>32</sup> À cet égard, l'EEG a entendu dire qu'il était prévu d'inclure dans la nouvelle Loi sur le service public l'interdiction de cumuler deux emplois; or elle a aussi appris que le Code du travail qui vient d'être adopté, permet de conclure oralement des contrats de travail dans le secteur privé, ce qui donne la possibilité de tourner la réglementation et d'occuper librement un emploi secondaire.

doivent, quant à eux, fournir, lorsqu'ils entrent en fonctions, et ensuite tous les ans, au Bureau d'information sur le patrimoine et la situation financière des responsables publics une déclaration concernant leurs biens et certains intérêts qu'ils détiennent. L'EEG a appris que le contenu des déclarations des responsables publics étaient du domaine public et régulièrement publiés dans les médias et que les informations contenues dans les déclarations des agents publics étaient accessibles aux organes répressifs. Les deux types de déclarations financières (celles des agents publics et celles des responsables publics) peuvent être utilisées comme preuve dans des procédures pénales et/ou dans des procédures visant à la confiscation de richesses inexplicables (voir Thème I ci-dessus). Enfin, des dispositions relativement détaillées régissent l'acceptation des cadeaux par les responsables publics. La situation est toutefois moins réglementée pour ce qui est des agents publics. Il a été indiqué à l'EEG qu'une disposition du Code pénal (article 340) relative à l'acceptation de présents illicites s'applique aussi aux agents publics, mais elle ne sait pas ce qui constituerait en fait le caractère illicite de ces présents. **L'EEG recommande d'établir des règles claires à l'intention de tous les employés du secteur public, concernant l'acceptation de cadeaux et les conflits d'intérêts effectifs et potentiels, et de prévoir un mécanisme approprié pour faire respecter ces règles.**

64. Il n'y a pas de code de conduite général actuellement disponible à l'intention des employés du secteur public. Le gouvernement prévoit d'en instaurer un dans un proche avenir. Entre-temps, plusieurs branches du secteur public, le ministère de l'Intérieur, les juges et les procureurs ont élaboré leur propre code de conduite (avec la coopération du Bureau du service public) ou y travaillent. L'EEG pense qu'un code de conduite uniforme (ou des codes de conduites adaptés aux besoins spécifiques de certaines branches de l'administration publique) seraient particulièrement utiles dans le contexte géorgien, compte tenu des remarques entendues selon lesquelles les agents publics, craignant de mal faire ou de commettre un acte qui serait perçu comme une faute, seraient amenés à renvoyer toutes les décisions à une autorité supérieure. Un code de conduite serait utile en ceci qu'il expliquerait dans un langage simple quels sont les droits et les devoirs des employés du secteur public (tels qu'ils figurent dans différents textes de loi), et quel est le type de comportement qu'on attend d'eux. Il compléterait ainsi la législation existante (concernant, par exemple, les conflits d'intérêts tels que mentionnés ci-dessus) et sensibiliserait davantage les employés du service public. En conséquence, **l'EEG recommande 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.**
65. Il a été indiqué à l'EEG, concernant la formation, que plusieurs centres existent au ministère de la Justice, au ministère des Finances et au ministère de l'Intérieur et que le programme de formation général à l'intention des agents de l'Intérieur comportait des cours d'éthique. A la connaissance de l'EEG, il n'y a pas de cours d'initiation à la conduite éthique exigée dans d'autres parties du secteur public, ni de cours de perfectionnement aux stades ultérieurs de la carrière des employés du secteur public. Elle estime qu'il est souhaitable que certaines catégories d'agents publics (à savoir, ceux qui travaillent dans les secteurs les plus sensibles à la corruption) reçoivent une formation régulière obligatoire contre la corruption, en matière d'éthique et d'intégrité, tout au long de leur carrière au sein du service public. En conséquence, *l'EEG observe que les autorités géorgiennes devraient fournir une formation obligatoire contre la corruption, en matière d'éthique et d'intégrité, adaptée aux diverses catégories d'employés du secteur public.*
66. Le Code pénal (article 376) impose l'obligation de signaler la connaissance de la préparation de délits particulièrement graves aux autorités représentant la loi. Cette obligation a une portée

assez limitée s'agissant de la corruption, et l'EEG a constaté qu'elle était, au mieux, inégalement connue. **L'EEG recommande 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 de faire en sorte que les auteurs de bonne foi de ces dénonciations soient correctement protégés des conséquences négatives.**

67. Enfin, comme indiqué ci-dessus, l'EEG pense que des progrès importants ont été réalisés dans un certain nombre de domaines de l'administration publique, en ce qui concerne la lutte contre la corruption. Dans d'autres secteurs, on pourrait déployer davantage d'efforts pour la combattre. À cet égard, elle a constaté que les douanes restaient très vulnérables à la corruption. L'EEG a ainsi entendu dire que l'enregistrement des opérations en douane posait des problèmes. Le système en place actuellement laisse une marge d'appréciation trop large. Il n'est pas obligatoire d'enregistrer les opérations au moment de l'entrée dans la zone douanière et l'enregistrement des informations ne se fait parfois qu'après d'intenses négociations quant à la valeur à consigner. L'EEG a appris toutefois qu'un nouveau Code des douanes a été adopté, ce qui devrait simplifier et renforcer le système, contribuant ainsi à limiter les possibilités de corruption. *L'EEG observe que les autorités géorgiennes devraient appliquer des mesures visant à supprimer les occasions de corruption au sein des douanes.*

#### **IV. THEME III – PERSONNES MORALES ET CORRUPTION**

##### **a. Description de la situation**

###### Définition et constitution des personnes morales

68. Aux termes de l'article 24 du Code civil, la personne morale est définie comme une entité organisée, créée pour atteindre un objectif déterminé, dotée de biens propres, responsable à titre indépendant des obligations découlant de ces biens, capable d'assumer en son nom propre des droits et des devoirs, et de comparaître devant un tribunal à titre de plaignant ou de défendeur. Une personne morale peut être constituée en société, reposer sur les membres qui la composent, être ou ne pas être déterminée par le statut de ceux-ci, et se livrer ou non à des activités entrepreneuriales.
69. La loi géorgienne fait une distinction entre personnes morales de droit public et personnes morales de droit privé (article 24 du Code civil). Les premières sont établies sur la base d'une loi, d'un décret présidentiel ou d'un autre acte gouvernemental, aux fins de rendre certains services; elles ne peuvent exécuter que les activités expressément énoncées par la loi, ou prévues dans leurs actes fondateurs (article 25 du Code civil et article 5 de la Loi relative aux personnes morales de droit public). Une personne morale de droit privée peut exercer toutes les activités, quelle que soit leur nature, qui ne sont pas interdites par la loi, qu'elles soient ou non mentionnées dans ses statuts (article 25 du Code civil).
70. Les personnes morales de droit privé se divisent en sociétés commerciales et en sociétés non commerciales (articles 29 et 30 du Code civil). Les sociétés commerciales se subdivisent en cinq catégories : les sociétés de personnes en nom collectif<sup>33</sup>, les sociétés de personnes à

---

<sup>33</sup> Les sociétés de personnes en nom collectif sont constituées par au moins deux personnes physiques pour conduire des activités entrepreneuriales de manière conjointe, régulière et indépendante sous une raison sociale unique. Les associés sont conjointement responsables des obligations du partenariat sur la totalité de leurs biens (article 20 de la Loi sur les sociétés).

responsabilité limitée<sup>34</sup>, les sociétés à responsabilité limitée<sup>35</sup>, les sociétés par actions<sup>36</sup>, et les coopératives<sup>37</sup> (article 2 de la Loi sur les sociétés). La Loi sur les sociétés stipule en outre que les sociétés peuvent prendre la forme juridique d'une entreprise individuelle et s'acquittent alors en tant que personnes physiques des droits et des obligations qui leur incombent dans le cadre de leurs relations commerciales. Les personnes morales de droit privé, non commerciales, peuvent prendre la forme d'un syndicat<sup>38</sup> ou d'une fondation<sup>39</sup> (article 30 du Code civil). Les syndicats et les fondations peuvent se livrer à des activités commerciales pour autant que celles-ci revêtent un caractère accessoire et servent l'objectif commun. Il est interdit de répartir entre les membres d'un syndicat ou les donateurs d'une fondation les bénéfices réalisés grâce aux activités commerciales.

### Enregistrement et mesures visant à assurer la transparence

71. L'enregistrement de toutes les personnes morales commerciales<sup>40</sup> et des entreprises individuelles est obligatoire. Ce n'est qu'une fois officiellement enregistrée que la personne morale commerciale acquiert une existence légale et la capacité d'assumer des droits et des obligations (article 2 de la Loi sur les sociétés). Après avoir été constituée en société, la personne morale commerciale peut faire une demande d'enregistrement auprès de l'administration fiscale locale dans le district où l'entreprise doit être située. La demande d'enregistrement doit indiquer le nom de la société, son statut juridique, son adresse, la date de début et fin d'exercice, les pouvoirs dévolus à son représentant et l'identité complète, la date et le lieu de naissance, l'adresse de chaque associé (ou, si les associés fondateurs sont une personne morale, la raison sociale de celle-ci et les détails de son enregistrement). Les personnes qui représentent la personne morale commerciale sont, par ailleurs, tenues de remettre un spécimen de leur signature. Les autres

---

<sup>34</sup> Les sociétés de personnes à responsabilité limitée sont constitués par au moins deux personnes physiques pour conduire des activités entrepreneuriales de manière conjointe, régulière et indépendante sous une raison sociale unique. Les commandités (complementar) sont responsables des obligations de la société sur la totalité de leurs biens; les commanditaires (commandit) ont leur responsabilité engagée à concurrence de leur participation au sein de la société (article 34 de la Loi sur les sociétés).

<sup>35</sup> Les sociétés à responsabilité limitée sont constituées par une ou plusieurs personnes morales ou physiques. Une société à responsabilité limitée est une société par actions. Les fondateurs/actionnaires ne sont pas responsables des engagements de la société dont la responsabilité au tiers est limitée à ses actifs propres. Les parts ne constituent pas des titres qui peuvent être librement transférés et la société à responsabilité limitée n'est donc pas admise en bourse. Le capital social minimum s'élève à Gel 200 (article 44 de la Loi sur les sociétés).

<sup>36</sup> Les sociétés par actions sont constituées par au moins deux personnes morales ou physiques. Le capital social d'une société par actions est divisé en parts ayant une même valeur nominale. Sa responsabilité est limitée à ses biens propres. Les actionnaires ne sont en effet pas responsables des obligations de la société. Exception faite des coopératives, une société qui compte plus de 50 associés ou membres ne peut prendre que la forme d'une société par actions. Le capital social minimum d'une société par actions s'élève à Gel 15 000 (article 51 de la Loi sur les sociétés).

<sup>37</sup> Les coopératives sont établies par plusieurs personnes morales ou physiques, et reposent sur les membres qui la composent pour conduire de manière conjointe des activités entrepreneuriales ou augmenter les revenus de chaque membre grâce aux activités communes. Une coopérative vise en premier lieu à servir les intérêts communs de ses membres plutôt qu'à réaliser des bénéfices en tant que tels. Il n'y a pas de capital social minimum. Les membres ne sont pas responsables des obligations de la coopérative (article 60 de la Loi sur les sociétés).

<sup>38</sup> Un syndicat (association) est une entité juridique créée par cinq personnes au moins pour mener à bien un objectif commun. Son existence n'est pas subordonnée aux changements des membres qui la composent (article 30 du Code civil).

<sup>39</sup> Une fondation est une entité juridique dépourvue de membre, créée par une ou plusieurs personnes qui ont transféré certains biens à une entité indépendante qui en a la propriété, pour servir un objectif utile, commun et public (article 30 du Code civil).

<sup>40</sup> L'enregistrement des personnes morales non commerciales de droit privé (syndicats et fondations) est également obligatoire. Il est aussi réalisé par l'autorité fiscale locale concernée. Comme pour les personnes morales commerciales, l'enregistrement doit être fait dans les 3 jours (Article 31 du Code civil).



renseignements à fournir dépendent de la forme de la société concernée<sup>41</sup>. La demande et tous les documents annexés, y compris les informations relatives à l'identité de toutes les personnes concernées (fondateurs de la personne morale, partenaires, apporteurs du capital etc.) doivent être certifiés par un notaire public (article 5 de la Loi sur les sociétés). Le notaire vérifie que la demande et les informations fournies sont correctes et conformes aux exigences légales.

72. Les renseignements fournis à l'autorité fiscale locale sont consignés dans le Registre des sociétés, et celle-ci est tenue d'enregistrer la personne morale commerciale dans le délai imparti de trois jours<sup>42</sup>. S'il n'a pas été procédé à l'enregistrement dans le délai de trois jours ouvrables et que l'autorité fiscale n'a pas informé le demandeur que la procédure n'a pas eu lieu ou que des obstacles s'y opposent, la personne morale est réputée être enregistrée, auquel cas l'autorité fiscale doit délivrer immédiatement à celui qui en fait la demande le certificat d'enregistrement de la personne morale et une attestation d'immatriculation fiscale (article 5.2 de la Loi sur les sociétés).
73. Afin de garantir la transparence, toutes les informations figurant dans le Registre des sociétés sont du domaine public. Quiconque peut y avoir accès et en obtenir des extraits. Les autorités fiscales doivent, en outre, publier tous les mois les renseignements portés dans le Registre central des sociétés qui est tenu par le service des impôts au ministère des Finances (article 4 de la Loi sur les sociétés).
74. Les autres mesures visant à garantir la transparence comprennent, notamment, la déclaration des parts détenues dans d'autres entreprises situées sur le territoire national (information qui sera également publiée par le Registre des sociétés), l'interdiction de détenir des participations croisées dépassant 5% du capital social d'une société et l'enregistrement des succursales (articles 16 et 17 de la Loi sur les sociétés). Il n'y a pas de limitation imposée au nombre de comptes bancaires qu'une personne morale commerciale peut détenir.
75. Pour éviter les conflits d'intérêts, la Loi sur les sociétés impose aux gestionnaires certaines restrictions en ce qui concerne leur participation aux activités d'autres sociétés en qualité d'associé ou de dirigeant et la conduite d'activités entrepreneuriales semblables à celles qu'exerce la société (article 9 de la Loi sur les sociétés). Le non respect de cette règle peut amener à devoir réparer les dommages causés et obliger le gestionnaire en cause à abandonner ses prétentions à rémunération.

#### Limitations imposées à l'exercice de certaines fonctions au sein des personnes morales

76. L'article 43 du Code pénal prévoit, à titre de sanction, la privation du droit d'exercer certaines fonctions au sein du service public ou de mener certaines activités de nature professionnelle ou autre. Si elle constitue une peine principale, la sanction peut être infligée pour une durée de 1 à 5 ans; s'il s'agit d'une peine secondaire, la durée est de 6 mois à 3 ans. Elle peut être appliquée en tant que peine secondaire même si elle n'est pas prévue par l'article pertinent qui qualifie l'infraction et si, eu égard à la nature de l'infraction et au profil du contrevenant, le tribunal juge inacceptable que ce dernier continue de jouir du droit d'exercer certaines fonctions ou de

---

<sup>41</sup> Par exemple, pour une société de personne à responsabilité limitée, il faut indiquer la part de chaque associé et le montant effectif de sa participation. Les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés par actions et les coopératives doivent indiquer le montant du capital social et celui des participations individuelles ainsi que l'identité complète, la date, le lieu de naissance et de résidence de chaque dirigeant et, s'il y a lieu, de chaque membre du conseil d'administration (article 5 de la Loi sur les sociétés).

<sup>42</sup> L'enregistrement d'une entreprise individuelle doit être effectué dans le délai d'un jour ouvrable (article 5.1 la Loi sur les sociétés)



poursuivre un certain type d'activité. Il a cependant été indiqué à l'EEG que ce type de peine n'avait presque jamais été infligée à des personnes exerçant des activités entrepreneuriales. S'agissant de son exécution, les autorités géorgiennes ont indiqué que la sanction figurerait dans les états de service de la personne à laquelle avait été infligée ce type de peine, conformément à l'article 14 de la Loi sur l'application des peines non privatives de liberté et la probation, et que le contrevenant condamné ferait l'objet de contrôles réguliers de la part du tribunal<sup>43</sup>. Toutefois, cette disposition semble plus pertinente pour ce qui est de l'interdiction d'occuper un poste au sein du secteur public que de celle d'exercer une fonction au sein d'une personne morale.

### Responsabilité des personnes morales et sanctions

77. Lors de la visite, la responsabilité des personnes morales n'était pas engagée à quelque titre que ce soit pour des infractions pénales. Cependant, au cours de la visite, l'EEG a reçu communication d'un projet de loi modifiant le Code pénal qui instaurerait la responsabilité pénale des personnes morales. Une version légèrement différente de cette loi est entrée en vigueur le 10 juillet 2006<sup>44</sup>, quelques jours après la visite de l'EEG. Le nouvel article 107.1 du Code pénal prévoit à présent la responsabilité pénale des personnes morales, commerciales et non commerciales<sup>45</sup>, et de leurs ayants cause, pour infractions, notamment, de blanchiment de capitaux (article 194 du CP), de versements de pots-de-vin dans le domaine commercial (article 221 du CP), de corruption active (article 339 du CP) et de trafic d'influence (article 339.1 du CP). En vertu de l'article 107.1 du CP, une personne morale peut être tenue pénalement responsable si l'une des infractions désignées a été commise en son nom, par son entremise et/ou par une personne dite 'responsable' au bénéfice de la personne morale. La personne responsable est réputée être toute personne à qui a été confié la gestion, la représentation ou la prise de décisions au sein de la personne morale, ou une personne membre du conseil de surveillance, du conseil de direction, du conseil consultatif ou du comité d'audit de la personne morale. La responsabilité pénale de la personne morale n'exclut pas celle de la personne physique pour la même infraction. Par ailleurs, l'impossibilité d'établir la responsabilité pénale de la personne dite autorisée n'entraîne pas automatiquement le rejet de la procédure à l'encontre de la personne morale. La personne morale est tenue pénalement responsable pour les infractions commises en son nom (ou par son entremise), que l'on ait pu ou pas identifier la personne physique qui en est l'auteur.
- 78 En vertu de l'article 107.3 du CP, les personnes morales peuvent se voir infliger les peines suivantes : la liquidation, le retrait de la licence commerciale pendant une durée de 1 à 10 ans, une amende d'un montant égal au minimum à cinquante fois le montant de l'amende applicable aux personnes physiques dans l'article 42 du CP<sup>46</sup> et la confiscation des biens. La liquidation et le retrait de la licence commerciale ne peuvent être infligés qu'à titre de peines principales; en revanche, les amendes peuvent être appliquées en tant que peines principales ou secondaires, et la confiscation des biens uniquement comme peine secondaire. En vertu de l'article 107.6 du CP, la même personne morale ne peut se voir infliger deux fois une amende pendant une période de trois ans.

---

<sup>43</sup> S'il était constaté que la personne frappée d'interdiction ne respectait pas sa peine, elle pourrait faire l'objet d'un blâme, d'un avertissement ou de poursuites pénales.

<sup>44</sup> A la même date, les amendements au Code de procédure pénale entraient en vigueur pour permettre l'application de la responsabilité pénale des personnes morales.

<sup>45</sup> Cela couvre les entreprises publiques, puisqu'elles sont aussi des personnes morales de droit privé.

<sup>46</sup> Selon l'article 42 CP, l'amende minimale applicable aux personnes physiques est de 2 000 GEL (environ 900 EUR). L'amende minimale applicable aux personnes morales est donc de 100 000 GEL (environ 45 000 EUR).

79. La loi étant entrée en vigueur à une date très récente, aucune personne morale n'a encore été condamnée pour blanchiment de capitaux, pots-de-vin, dessous de table ou pour d'autres infractions.

#### Déductibilité fiscale et administration fiscale

80. Même si le Code des Impôts ne mentionne pas explicitement que les pots-de-vin versés ou les autres dépenses liées aux infractions de corruption ne sont pas déductibles des impôts, il prévoit une liste exhaustive des dépenses déductibles qui ne comprend ni les pots-de-vin, ni les autres dépenses liées à des délits de corruption.
81. L'article 121. 5 du Code des impôts stipule, s'agissant du signalement d'actes de corruption par les autorités fiscales, que si des indices révélateurs d'une infraction apparaissent dans un document fiscal, les résultats devraient être communiqués aux autorités compétentes représentant la loi, par la voie hiérarchique<sup>47</sup>. Au cours de la visite, il a été indiqué à l'EEG que les inspecteurs des impôts feraient part de leurs soupçons à la Police financière et que, si ceux-ci sont confirmés, elle en informerait le Parquet. En application de l'article 122.2 b) du Code des impôts, les autorités fiscales ne peuvent divulguer de renseignements sur les contribuables aux instances représentant la loi que sur ordonnance du tribunal, délivrée dans le cadre de poursuites pour fraude fiscale, hormis si, dans un document fiscal, elles ont des soupçons concernant un délit, auquel cas elles font part de leurs soupçons à la Police financière.
82. Comme indiqué dans le Thème I ci-dessus, les enquêtes sur les délits de corruption (et de blanchiment de capitaux), exception faite des pots-de-vin dans le domaine commercial, relèvent de la compétence du Parquet en matière d'instruction (article 62.2 du CPP, modifié en mars 2005), lequel supervise également les investigations des autres instances chargées d'enquêter, y compris celles de la Police financière. L'EEG a entendu dire que la Police financière devait informer le Parquet dans les 24 heures si elle découvrait, en menant une enquête sur des fraudes fiscales, des indices révélant qu'un délit de corruption a été commis. Elle peut, avec l'autorisation du Parquet, poursuivre son enquête sur le délit de corruption.

#### Règles comptables

83. En application des articles 41 et 93 du Code des impôts, toutes les personnes morales ont l'obligation de conserver leurs registres comptables pendant 6 ans. L'EEG a été informée en outre que "la composition incorrecte" de documents était également un délit en vertu du code des impôts, mais n'a pas reçu d'informations complètes à cet égard. En outre, l'EEG a été informée que certains délits liés aux comptes seraient également couverts par l'article 341 du Code pénal relatif à la fraude par un responsable public<sup>48</sup> qui prévoit que la fraude publique – autrement dit l'insertion d'une mention ou d'une déclaration fausses dans un document officiel, et/ou l'émission d'un faux document, ainsi que la falsification d'un document officiel ou privé dans une entreprise, organisation ou administration commise par un responsable public ou une personne assimilée à

---

<sup>47</sup> Toutefois, si cela concerne un délit de fraude fiscale et que le montant principal de l'impôt exigible et des pénalités est payé dans un délai de 15 jours suivant la réception de l'avis de redressement établi sur la base de la vérification fiscale, il ne sera pas engagé de poursuites pénales et les renseignements pertinents ne seront pas transmis pour enquête (article 121.5 du Code des impôts).

<sup>48</sup> Les responsables publics visés ici sont ceux mentionnés à l'article 2 de la Loi sur les conflits d'intérêt et la corruption dans le service public (voir note 14 ci-dessus : le Président, les parlementaires, ministres etc.) ainsi que les agents publics, dirigeants ou adjoints des dirigeants de personnes morales de droit public et les personnes ayant des compétences administratives et de représentation dans des entreprises détenues à 50% ou plus par l'Etat.

des fins ou pour des motifs privés – est punissable d'une peine de privation de liberté allant de 2 à 4 ans.

#### Rôle des comptables, commissaires aux comptes et professions juridiques

84. Les articles 58 et 67 de la Loi sur les sociétés imposent aux sociétés par actions et aux coopératives de faire vérifier chaque année leurs registres comptables, leur rapport annuel et leurs procédures<sup>49</sup> par un commissaire aux comptes indépendant. Les autres personnes morales commerciales, notamment les sociétés à responsabilité limitée, ne sont apparemment pas soumises aux mêmes obligations.
85. Les commissaires aux comptes doivent réaliser leurs audits conformément aux normes internationales, en vertu de la Loi relative à la réglementation de l'établissement des rapports comptables et financiers. Un projet de loi relative à la comptabilité financière et à la vérification comptable, qui assurera la mise en œuvre des normes IFRS (normes d'information financière internationales) modifiées, a été soumise au Parlement. Des normes simplifiées pour l'établissement des rapports financiers s'appliquent aux entreprises individuelles et aux personnes morales non commerciales.
86. Il n'y a pas de mesures spécifiques visant à mettre à contribution les comptables, les commissaires aux comptes et les autres professionnels du conseil pour détecter les infractions ou signaler d'éventuelles infractions. En outre, le régime actuel de lutte contre le blanchiment de capitaux ne contraint pas les comptables, les commissaires aux comptes et les autres professions juridiques à signaler d'office les transactions suspectes, sauf les notaires qui ont été désignés à cet effet en vertu de l'article 3 de la Loi nationale en vue de faciliter la prévention de la légalisation des revenus illicites. Les professions précitées, en dehors des notaires, sont tenues de transmettre aux autorités représentant la loi les renseignements relatifs au blanchiment de capitaux ou à d'autres infractions, uniquement sur décision judiciaire. Le syndicat des comptables et des commissaires aux comptes a cependant élaboré un code de conduite qui oblige ces professionnels à informer la direction d'une personne morale s'ils détectent une irrégularité ou s'ils sont contraints de violer les règles applicables. Dans le cas où la direction d'une personne morale force le(la) commissaire aux comptes ou le(la) comptable à enfreindre ces règles, il/elle doit en informer le syndicat.

#### **b. Analyse**

87. La Géorgie a élaboré un cadre juridique satisfaisant pour prendre en charge les personnes morales dans leur diversité, en établissant pour commencer une distinction entre personnes morales de droit public et personnes morales de droit privé. Ces dernières se subdivisent en personnes morales commerciales et non commerciales (fondations et syndicats). La nécessité de s'adapter avec souplesse aux règles de l'activité commerciale moderne a conduit à établir cinq catégories de personnes morales commerciales. Au cours de la visite, il a été déclaré que de nombreuses sociétés avaient été créées dernièrement, témoignant par là de la croissance rapide de l'économie géorgienne, ce qui est encourageant. L'EEG se félicite des récentes réformes lancées dans le domaine des personnes morales, comme la refonte du système de licences qui a réduit le nombre de licences nécessaires et celui des multiples autorités intervenant dans leur délivrance, limitant ainsi considérablement les possibilités de corruption.

---

<sup>49</sup> Les procédures se réfèrent apparemment aux obligations légales imposées à une société par le Code des impôts, la Loi sur les marchés publics, la Loi anti-blanchiment d'argent, « l'instruction sur les guichets de dépôt » et autres lois, directives et instructions.

88. L'EEG a noté que les sociétés, quelles que soient leurs formes, sont obligées de s'enregistrer auprès des autorités fiscales. Avant le traitement de la demande, les informations à soumettre aux autorités fiscales – y compris les informations sur l'identité de toutes les personnes impliquées dans la société – sont vérifiées et certifiées par des notaires qui s'assurent qu'elles sont correctes et conformes aux exigences légales. Les renseignements fournis à ces dernières sont consignés dans le Registre des sociétés qui est accessible au public, ce qui améliore la transparence et contribue notablement à prévenir les activités illicites et criminelles. L'EEG a entendu dire que le Service fiscal du ministère des Finances (qui gère ce Registre) ne dispose pas d'une base de données électronique unifiée, ce qui rend la vérification difficile, en particulier pour ce qui est des doublons dans le registre. Toutefois, l'EEG a été informée que cette base de données est en cours de développement.
89. L'article 43 du CP relatif à l'interdiction prévoit la possibilité de priver une personne du droit d'exercer certaines activités de nature professionnelle ou autre. Selon l'EEG, cet article ne précise pas de manière satisfaisante les conditions dans lesquelles cette incapacité ou interdiction est possible, et les limites de la mesure<sup>50</sup>. Les autorités géorgiennes ont toutefois assuré que cette peine pouvait être infligée à titre secondaire pour toutes les infractions de corruption (même si elle n'était pas prévue comme sanction possible dans les dispositions relatives à la corruption active de l'article 339 du CP), et à titre principal (ou secondaire) pour les pots-de-vin dans le domaine commercial (article 221 du CP). L'EEG a appris que ce type de peine avait été rarement (voire jamais) appliquée à des personnes exerçant des activités entrepreneuriales. À cet égard, l'EEG considère aussi qu'il semble difficile, étant donné que le processus d'enregistrement ne permet apparemment pas de vérifier les antécédents judiciaires des associés ou des autres personnes participant à une société, de faire exécuter cette peine privative de droit. Bien que l'EEG a appris que la peine serait inscrite dans les états de service de la personne à laquelle aurait été infligée cette interdiction, il semblerait que cela présente plus d'intérêt s'agissant de l'interdiction d'occuper un poste dans le secteur public que de celle d'exercer des activités entrepreneuriales, notamment parce qu'il est improbable que les états de service d'un individu soient vérifiés au moment de l'enregistrement de la société. Il pourrait très bien être encore plus difficile de faire exécuter cette peine en ce qui concerne les sociétés qui existent déjà. Les autorités fiscales chargées de l'enregistrement ont admis cette difficulté, indiquant à l'EEG qu'elles souhaitaient tirer des enseignements de la pratique d'autres pays à cet égard. En conséquence, au vu des paragraphes qui précèdent, **l'EEG recommande de prendre des mesures appropriées pour promouvoir l'usage plus large des sanctions d'interdiction d'exercer à l'égard des personnes dirigeant une personne morale (par exemple, en assurant une formation sur cette question pour les juges et les procureurs), et d'établir un mécanisme adapté pour l'application de telles sanctions d'interdiction d'exercer.**
90. En plus de reconnaître les requêtes civiles et les sanctions administratives (dans des textes de loi spécifiques) dans les cas d'activités illicites commises par des personnes physiques pour le compte de personnes morales, la loi géorgienne prévoit aussi, à présent, la responsabilité pénale des entreprises. L'EEG se félicite des récents amendements apportés au Code pénal et au Code de procédure pénale concernant la responsabilité des entreprises, mais a néanmoins relevé une

---

<sup>50</sup> L'EEG a relevé que dans une ancienne version du Code de procédure pénale (1999/2002) figurait un chapitre sur l'éloignement de l'accusé de son lieu de travail/activités (chapitre 23, articles 183 à 189) qui précise les situations dans lesquelles l'éloignement provisoire des activités ou du lieu de travail est possible et les limites de cette mesure. Ces dispositions étaient donc plus complètes que l'article 43 du CP. Il convient de souligner cependant que cet article du CPP ne concernait que les interdictions provisoires et non les peines privatives de droit. L'EEG ignore si ledit article est toujours en vigueur.

lacune dans ces dispositions. Les cas dans lesquels l'absence de surveillance ou de contrôle de la direction a rendu possible la commission des infractions par les employés placés sous son autorité semblent ne pas être complètement couverts par les nouvelles dispositions du CP relatives à la responsabilité des entreprises. Il est clair qu'une personne morale peut être tenue responsable si le personnel de direction (les « personnes responsables ») a commis un délit au profit d'une personne morale, mais tel ne semble pas être le cas si ce délit a été commis par un employé subordonné et rendu possible par manque de supervision ou de contrôle de la part de la « personne responsable ». En outre, l'EEG est également quelque peu préoccupée par la disposition sur les amendes (Article 107.6 CP). Premièrement, elle estime qu'une amende minimale de 45 000 € est trop élevée et disproportionnée lorsque la personne morale (ou la personne physique dite « personne responsable » au nom de la personne morale) commet un délit relativement mineur. De plus, la disposition prévoyant qu'une même personne morale ne puisse se voir imposer une amende plus d'une fois tous les trois ans est également préoccupante. En cas de récidive, les seules sanctions possibles seraient la liquidation de la personne morale ou le retrait de la licence d'exercer. Là encore, cela peut sembler disproportionné lorsque le deuxième délit est relativement mineur. Toutefois, pour l'instant, on ne connaît pas d'exemples d'application pratique des nouvelles dispositions sur la responsabilité pénale des personnes morales. Il se pourrait donc bien que la disposition sur les amendes ne pose aucun problème dans la pratique. Concernant un sujet légèrement différent, l'EEG n'a pas connaissance qu'une formation sur l'application des nouvelles dispositions relatives à la responsabilité pénale des entreprises soit prévue ou déjà en place pour les juges et les procureurs, ou qu'elle leur est dispensée. Au vu de ce qui précède et de l'intention des autorités géorgiennes de ratifier prochainement la Convention pénale sur la corruption, **l'EEG recommande (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.**

91. Bien que la législation géorgienne n'interdit pas expressément aux entreprises de déduire les dépenses associées aux différentes formes de corruption, l'EEG a appris que les pots-de-vin ou autres frais liés à la corruption ne sont en fait pas déductibles en vertu des dispositions en vigueur du Code des impôts, puisque seules des dépenses « légales » peuvent être déduites. L'EEG n'est pas certaine que les dispositions actuelles, ainsi qu'il a été souligné dans la partie descriptive du rapport, constituent un garde-fou suffisant contre la déduction des sommes qu'une entreprise est susceptible de verser pour corrompre un responsable public ou une personne du secteur privé et estime que ce point mérite de plus amples éclaircissements. Par ailleurs, l'EEG nourrit quelque inquiétude sur la capacité des autorités fiscales à détecter les actes de corruption occultes. Celles-ci ont en effet reconnu qu'il était difficile de détecter des indices de pots-de-vin dans les déclarations d'impôt, notamment s'ils sont déguisés en commissions ou en honoraires. À cet égard, des directives comme celles figurant dans le 'Manuel OCDE de sensibilisation à la corruption à l'intention des contrôleurs des impôts' et une formation plus poussée seraient utiles. En conséquence, **l'EEG recommande de développer des lignes directrices et de 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.**



92. Il semble – en l'absence d'autres informations pertinentes sur les infractions comptables – que les exigences de l'article 14 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173) ne sont pas pleinement respectées par l'article applicable du Code pénal (article 341 du Code pénal traitant de la fraude commise par des responsables publics) et autres dispositions du Code des impôts. Eu égard à l'intention de la Géorgie de ratifier la Convention pénale sur la corruption, **l'EEG recommande de réviser les dispositions légales en vigueur concernant les infractions comptables et leurs sanctions pour faire en sorte que la création ou l'utilisation de factures ou autres documents comptables contenant des informations fausses ou incomplètes ou omettant de manière illicite de comptabiliser un versement aux fins de commettre, dissimuler ou déguiser des délits de corruption et de trafic d'influence soit passible de sanctions pénales ou autres.**

## V. CONCLUSIONS

93. Ces dernières années, la Géorgie a introduit une large gamme de réformes dans les domaines concernés par les trois thèmes évalués par le GRECO. Pour ce qui concerne les produits de la corruption, de nouvelles dispositions légales sur le blanchiment d'argent et la saisie et la confiscation des instruments et produits du crime ont été adoptées, les dispositions en vigueur pour la confiscation (administrative) de biens de responsables publics qui ne peuvent pas en expliquer la provenance ont fait la preuve de leur réelle efficacité pour priver des responsables publics des bénéfices de leurs crimes. Dans le domaine de l'administration publique, des efforts louables ont été déployés pour lutter contre la corruption institutionnalisée dans les pans les plus touchés du secteur public, par exemple en remplaçant l'intégralité du corps de la police de la route par de nouvelles recrues. Des documents de politique clés tels que la Stratégie de lutte contre la corruption et le Plan d'action pour sa mise en œuvre, ont été adoptés. Pour ce qui est des personnes morales, des réformes bienvenues ont été instaurées pour restructurer le système des autorisations et introduire la notion de responsabilité d'entreprise. Les mesures prises jusqu'ici sont plutôt récentes, et il est donc difficile d'en apprécier l'impact sur la durée. C'est pourquoi, même si la situation en Géorgie incline sans aucun doute à l'optimisme, elle doit également être suivie de près.
94. Outre les mesures qui ont été ou sont en train d'être prises, d'autres améliorations sont recommandées. Premièrement, la réussite des efforts déployés actuellement pourrait être renforcée en veillant à la mise en œuvre effective des dispositions légales en vigueur ou qui viennent juste d'être adoptées. A cet égard, on insiste sur la nécessité de mettre en place des conditions de recrutement impartial et transparent des employés du secteur public. De plus, il est recommandé de prendre des mesures concrètes – telles que la mise en place de formations et l'élaboration de manuels – pour les différentes catégories de responsables publics et agents publics chargés d'appliquer les dispositions légales nouvelles et existantes dans le domaine de la confiscation et de la saisie des produits du crime, de l'accès à l'information, en ce qui concerne les possibilité de détecter des délits de corruption lors de contrôles fiscaux, relatives aux sanctions d'interdiction d'exercer et en matière de responsabilité d'entreprise, afin de veiller à ce que ces dispositions soient appliquées complètement et correctement. Deuxièmement, il est recommandé de compléter les mesures existantes en remédiant aux lacunes dans la législation et en adoptant de nouvelles règles dans les domaines qui posent problème. A cet égard, les dispositions relatives au blanchiment d'argent devraient être modifiées pour faire en sorte que les affaires de blanchiment où l'infraction principale de corruption génère des produits inférieurs à 5 000 GEL puissent également faire l'objet de poursuites. De plus, si l'on peut se réjouir de l'introduction de la notion de responsabilité d'entreprise, il convient de modifier la législation actuelle pour faire en sorte que les situations où la commission d'un délit est rendue possible par



manque de supervision ou de contrôle d'une personne physique soient aussi couvertes. Il conviendrait également de modifier les dispositions légales en matière de délits comptables pour faire en sorte que certains actes tels que l'utilisation de fausses factures aux fins de dissimuler un délit de corruption donnent lieu à l'engagement de la responsabilité pénale ou autre. Enfin, outre ces modifications à la législation existante, de nouvelles règles devraient être adoptées dans le domaine de l'administration publique pour traiter les situations où les intérêts privés des agents publics pourraient entrer en conflit avec leurs intérêts professionnels, concernant l'acceptation de cadeaux par des agents publics, les procédures pour signaler les soupçons de corruption, ainsi que la protection des dénonciateurs, et pour donner des conseils d'éthique aux employés du secteur public.

95. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Géorgie :

- i. **élaborer des directives et mettre en place une formation complète, mettant l'accent sur les enquêtes financières, à l'intention de ces responsables publics (agents des forces de l'ordre et procureurs) qui sont tenus d'appliquer les nouvelles règles relatives à la confiscation et à la saisie (paragraphe 32) ;**
- ii. **supprimer ou, au moins, abaisser sensiblement le seuil de 5 000 GEL en ce qui concerne la corruption en tant qu'infraction principale au regard du blanchiment de capitaux (paragraphe 33) ;**
- iii. **améliorer les moyens de collecte d'information du Service de contrôle financier, notamment en facilitant son accès aux bases de données utiles (paragraphe 34) ;**
- iv. **(i) élaborer et 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) renforcer le contrôle effectif des autorités locales et (iii) procéder à un véritable audit des entreprises publiques (paragraphe 59) ;**
- v. **élaborer et appliquer des règles uniformes, transparentes et impartiales pour le recrutement et la promotion des agents publics, et prendre des mesures pour garantir leurs évaluation et promotion équitables et impartiales (paragraphe 60) ;**
- vi. **prendre des mesures supplémentaires pour limiter l'influence du personnel politique sur le recrutement et les procédures disciplinaires à l'encontre des juges afin de favoriser l'indépendance de la justice sur le fond et dans la forme (paragraphe 61) ;**
- vii. **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 dispenser une formation aux agents publics chargés de répondre aux demandes d'information (paragraphe 62) ;**
- viii. **établir des règles claires à l'intention de tous les employés du secteur public, concernant l'acceptation de cadeaux et les conflits d'intérêts effectifs et potentiels, et prévoir un mécanisme approprié pour faire respecter ces règles (paragraphe 63) ;**

- ix. 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 (paragraphe 64) ;
  - x. 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 (paragraphe 66) ;
  - xi. prendre des mesures appropriées pour promouvoir l'usage plus large des sanctions d'interdiction d'exercer à l'égard des personnes dirigeant une personne morale (par exemple, en assurant une formation sur cette question pour les juges et les procureurs), et établir un mécanisme adapté pour l'application de telles sanctions d'interdiction d'exercer (paragraphe 89) ;
  - xii. (i) 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) 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 (paragraphe 90) ;
  - xiii. 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 (paragraphe 91) ;
  - xiv. réviser les dispositions légales en vigueur concernant les infractions comptables et leurs sanctions pour faire en sorte que la création ou l'utilisation de factures ou autres documents comptables contenant des informations fausses ou incomplètes ou omettant de manière illicite de comptabiliser un versement aux fins de commettre, dissimuler ou déguiser des délits de corruption et de trafic d'influence soit passible de sanctions pénales ou autres (paragraphe 92).
96. Par ailleurs, le GRECO invite les autorités géorgiennes à tenir compte des *observations* (paragraphe 31, 35, 58, 65 et 67) formulées dans la partie analytique du présent rapport.
97. Enfin, conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Géorgie à lui présenter un rapport sur la mise en oeuvre des recommandations indiquées ci-dessus avant le 30 juin 2008.