



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption: 2 décembre 2016

Publication: 17 janvier 2017

Public

GrecoEval4Rep(2016)3

## QUATRIEME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,  
des juges et des procureurs

### RAPPORT D'ÉVALUATION

### GÉORGIE

Adopté par le GRECO lors de sa 74<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 28 novembre - 2 décembre 2016)

## TABLE DES MATIERES

<b>RESUME .....</b>	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE .....</b>	<b>5</b>
<b>II. CONTEXTE .....</b>	<b>7</b>
<b>III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>10</b>
APERÇU DU SYSTEME PARLEMENTAIRE .....	10
TRANSPARENCE DU PROCESSUS LEGISLATIF .....	11
REMUNERATION ET AVANTAGES MATERIELS .....	14
PRINCIPES ETHIQUES ET REGLES DEONTOLOGIQUES .....	14
CONFLIT D'INTERETS .....	16
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES .....	17
<i>Cadeaux</i> .....	17
<i>Incompatibilités, activités accessoires et emploi après la cessation des fonctions</i> .....	18
<i>Intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics et utilisation abusive de ressources publiques</i> .....	19
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec des tiers</i> .....	20
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS.....	20
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	23
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	26
<b>IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES.....</b>	<b>27</b>
APERÇU DU SYSTEME JUDICIAIRE.....	27
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	29
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	34
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS .....	35
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	36
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	36
<i>Récusation ou retrait</i> .....	37
<i>Cadeaux</i> .....	38
<i>Contact avec les tiers, informations confidentielles</i> .....	38
<i>Déclaration de patrimoine, de revenus, de passifs et d'intérêts financiers</i> .....	39
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	39
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	44
<b>V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS.....</b>	<b>46</b>
APERÇU DU MINISTERE PUBLIC .....	46
RECRUTEMENT, CARRIERE ET CONDITIONS DE SERVICE.....	49
GESTION DES AFFAIRES ET PROCEDURE.....	52
PRINCIPES ETHIQUES, REGLES DEONTOLOGIQUES ET CONFLITS D'INTERETS .....	54
INTERDICTION OU LIMITATION DE CERTAINES ACTIVITES.....	55
<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions</i> .....	55
<i>Récusation ou retrait</i> .....	56
<i>Cadeaux</i> .....	57
<i>Contact avec les tiers, informations confidentielles</i> .....	57
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTERETS FINANCIERS .....	57
CONTROLE ET MISE EN ŒUVRE .....	58
CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	61
<b>VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....</b>	<b>64</b>

## RESUME

1. Il est communément admis que la Géorgie a accompli d'énormes progrès en établissant un cadre institutionnel et réglementaire de lutte contre la corruption. Année après année, trois gouvernements distincts ont mis en œuvre des réformes et réalisé de sérieux progrès dans la lutte contre la corruption. Il semblerait que le gouvernement ait réussi à faire diminuer la corruption ordinaire de manière significative ; par ailleurs, ces dix dernières années, les scores obtenus par la Géorgie pour les indices de perception de la corruption ont considérablement progressé. Néanmoins, certaines des formes de corruption les plus complexes restent problématiques. En outre, il semble que les citoyens continuent de se méfier du pouvoir judiciaire plus que d'autres institutions.

2. Les réformes en cours sont intégrées à la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2015-2016 et au Plan d'action correspondant, adoptés par le Conseil de coordination interinstitutionnelle pour la lutte contre la corruption. Celui-ci est composé de hauts fonctionnaires de l'exécutif et du judiciaire, de magistrats et de représentants d'organisations de la société civile. Parmi les récentes réformes touchant les trois branches du pouvoir faisant l'objet de la présente évaluation, il convient de citer les amendements importants apportés à la LCI, et plus particulièrement la mise en place d'un mécanisme de contrôle des déclarations de patrimoine. A présent, il est essentiel que la nouvelle réglementation soit effectivement mise en œuvre dans la pratique, et qu'un suivi soit mis en place pendant les années à venir.

3. Pour ce qui est, plus particulièrement, des membres du Parlement, il convient de remarquer qu'un certain nombre de mesures visant à améliorer la transparence et à affirmer le principe de responsabilité sont en cours de mise en œuvre dans le cadre de l'initiative internationale Partenariat pour un gouvernement ouvert et du Plan d'action correspondant, avec la participation des organisations de la société civile. Le présent rapport contient des recommandations venant en soutien aux mesures prévues afin d'améliorer encore la transparence du processus législatif et d'élaborer un code éthique et déontologique destiné aux parlementaires. Il demande, par ailleurs, la divulgation obligatoire et ponctuelle des conflits d'intérêts des parlementaires.

4. Le pouvoir judiciaire et le ministère public ont fait l'objet de profondes réformes qui ont reçu le soutien du Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire, entre autres, de la Commission de Venise et le Conseil consultatif de procureurs européens (CCEP), ainsi que d'autres partenaires internationaux et nationaux tels que le Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (OSCE/BIDDH), le Department of Justice des Etats-Unis, USAID, l'Union européenne, des ONG locales etc. Le troisième volet de la réforme du pouvoir judiciaire, en instance, s'intéresse avant tout à l'amélioration de l'indépendance du pouvoir judiciaire, à la révision des conditions de nomination, d'avancement professionnel et de mutation des juges, à l'attribution automatique des affaires et aux procédures disciplinaires. Il est de première importance que le projet de loi, en cours d'examen par le Parlement, soit adopté et mis en œuvre sur le terrain. Le présent rapport contient plusieurs recommandations spécifiques visant à soutenir le projet d'amendements et à aller plus loin que celui-ci, notamment pour ce qui est des procédures disciplinaires, afin d'améliorer leur efficacité, leur transparence et leur objectivité. En outre, il est recommandé que les Normes d'éthique judiciaire soient mises à jour et complétées par des mesures pratiques, et que l'immunité des juges soit limitée aux activités ayant un lien avec leur participation au processus décisionnel judiciaire (« immunité fonctionnelle »).

5. Le gouvernement a engagé, fin 2014, une réforme du ministère public afin de renforcer l'indépendance institutionnelle du ministère public, de garantir la non-ingérence dans les activités des procureurs et d'établir la base juridique nécessaire pour que les procureurs puissent remplir leurs fonctions professionnelles de façon impartiale et objective. Dans le cadre de cette réforme, des amendements ont été faits à la Loi sur le ministère public, entre autres pour établir le Conseil des procureurs et la Conférence des

procureurs, et pour réviser les procédures de nomination et de révocation du Procureur général. Le GRECO salue cette réforme et l'intention sous-jacente de dépolitiser le Bureau du Procureur général. Cependant, il recommande de prendre des mesures supplémentaires pour atteindre cet objectif et réduire encore l'influence de la majorité gouvernementale et parlementaire sur la procédure d'élection du Procureur général et sur les activités du Conseil des procureurs. D'autres recommandations portent sur différents sujets laissés de côté par la réforme la plus récente, c'est-à-dire une réglementation plus stricte du recrutement et de l'avancement professionnel des procureurs, de la gestion des affaires et des instructions internes ; la mise à jour du code d'éthique pour les employés du ministère public de Géorgie (en cours) et de la prise de mesures supplémentaires visant à garantir sa mise en œuvre dans la pratique ; l'élargissement du champ d'application du régime de déclaration du patrimoine dans le cadre de la LCI pour intégrer l'ensemble des procureurs (à l'heure actuelle, seul un nombre limité des procureurs de haut rang est concerné), et la révision du régime disciplinaire applicable aux procureurs.

## **I. INTRODUCTION ET METHODOLOGIE**

6. La Géorgie a adhéré au GRECO en septembre 1999. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des premier (octobre 2000), deuxième (juillet 2006) et troisième (décembre 2010) cycles d'évaluation. Les rapports d'évaluation pertinents et les rapports de conformité ultérieurs peuvent être consultés sur le site Internet du GRECO ([www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr)).

7. Lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le quatrième cycle d'évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. En même temps, ce thème est clairement lié aux travaux précédents du GRECO : ceux du premier cycle d'évaluation, qui a mis l'accent sur l'indépendance de la justice, du deuxième cycle, qui a examiné, en particulier, l'administration publique, et du troisième cycle, axé sur les incriminations de la corruption (y compris à l'égard des parlementaires, juges et procureurs) et sur la prévention de la corruption liée au financement des partis politiques.

8. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre de ce quatrième cycle d'évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

9. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. S'agissant de l'appareil judiciaire et des autres acteurs de la phase préjudiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation est axée sur les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans lequel ils siègent.

10. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de la Géorgie au Questionnaire d'évaluation (document GrecoEval4(2016)4) et sur d'autres informations, communiquées notamment par la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (dénommée ci-après « EEG »), a effectué une visite en Géorgie du 30 mai au 3 juin 2016. L'EEG était composée de M. Dušan DRAKIC, Responsable de section, Agence pour la prévention de la corruption (Monténégro), Mme Sheridan GREENLAND, Directrice exécutive, Ecole de la magistrature, Judicial Office (Royaume-Uni), M. Elnur MUSAYEV, procureur principal, département de lutte contre la corruption, Bureau du procureur en chef (Azerbaïdjan) et M. Frank RAUE, Division PA 31, secrétariat de la 5<sup>e</sup> Commission d'enquête de la 18<sup>e</sup> législature, Administration, *Bundestag* allemand (Allemagne). L'EEG a été assistée de M. Michael JANSSEN du Secrétariat du GRECO.

11. L'EEG a rencontré des membres et employés du Parlement national (représentants de la Commission des affaires juridiques, de la Commission pour les questions de procédure et la réglementation et du Cabinet du président), des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil de lutte contre la corruption et du Bureau de la fonction publique, le Bureau du Procureur général et des procureurs de différents bureaux (Bureau du Procureur de Tbilissi et Bureau du procureur du district de Vake-Saburtalo), des représentants du ministère de la Justice, du Conseil supérieur de la magistrature, de l'Ecole nationale de la magistrature et du Conseil de discipline des juges de tribunaux de droit commun, ainsi que des juges siégeant à différents degrés (Cour suprême et Cour d'appel). L'EEG s'est également entretenue avec des représentants du Bureau du Défenseur public, de l'Association du barreau de Géorgie, de la délégation

européenne en Géorgie et d'organisations non gouvernementales (Association géorgienne des jeunes avocats (GYLA), Institut pour l'essor de la liberté d'information (IDFI) et Transparency International).

12. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités de la Géorgie pour prévenir la corruption des parlementaires, juges et procureurs et renforcer leur intégrité perçue et réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, en rendant compte des efforts déployés par les acteurs concernés et des résultats obtenus, en identifiant les lacunes, le cas échéant, et en formulant des recommandations pour améliorer la situation. Conformément à sa pratique, le GRECO adresse ses recommandations aux autorités géorgiennes, qui doivent désigner les institutions ou organes chargés de prendre les mesures requises. La Géorgie devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans ce rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## II. CONTEXTE

13. Les observateurs nationaux et internationaux conviennent largement que la Géorgie a accompli d'énormes progrès en établissant un cadre institutionnel et réglementaire de lutte contre la corruption. « Les trois gouvernements distincts qui se sont succédé ces vingt dernières années ont introduit des réformes, ont modernisé les institutions financières et publiques, ont initié le processus d'harmonisation de la législation nationale avec la réglementation de l'UE, et ont réalisé d'énormes progrès dans la lutte contre la corruption<sup>1</sup> ». Néanmoins, certaines des formes de corruption les plus complexes restent problématiques. « Il est certain que le gouvernement a, dans une large mesure, réussi à éradiquer la corruption ordinaire. Cependant, il est souvent avancé que la corruption en Géorgie a changé de visage au cours des dernières années. Ainsi, il a été suggéré que, alors que le pays souffrait d'une corruption généralisée et endémique jusqu'en 2003, un système clientéliste s'est mis en place, les dirigeants nationaux répartissant les ressources de manière à générer la fidélité et le soutien qui leur sont nécessaires pour rester au pouvoir<sup>2</sup> ».

14. Le score de la Géorgie dans l'indice de perception de la corruption, calculé chaque année par Transparency International, a considérablement progressé au cours des dix dernières années. En 2015, le pays a obtenu la note de 52 sur une échelle allant de 0 (fortement corrompu) à 100 (très peu corrompu), atteignant ainsi la 48<sup>e</sup> place sur un total de 167 pays<sup>3</sup>, alors qu'il se trouvait au 130<sup>e</sup> rang sur 159 en 2005. Les indicateurs de gouvernance mondiaux de la Banque mondiale montrent la même tendance pour ce qui est de l'Etat de droit et de la lutte contre la corruption<sup>4</sup>. Le Baromètre mondial de la corruption 2013 de Transparency International indique que 60 % des personnes interrogées estimaient que le niveau de corruption en Géorgie avait baissé et 12 % qu'il avait augmenté entre 2011 et 2013<sup>5</sup>. Pour ce qui est du sujet du quatrième cycle d'évaluation, les personnes interrogées en Géorgie ont estimé que le pouvoir judiciaire constitue l'institution la plus corrompue. Au total, 51 % des répondants ont décrit le pouvoir judiciaire comme corrompu/extrêmement corrompu et 34 % ont dit de même du Parlement national.

15. A la suite de la « Révolution des Roses » de novembre 2003, le nouveau Gouvernement avait pour objectif de réformer la société géorgienne<sup>6</sup>. Des mesures de lutte contre la corruption ont ainsi été mises en œuvre, par exemple en réduisant l'ampleur de la bureaucratie, en multipliant les poursuites et les sanctions à l'encontre des personnes impliquées dans les affaires de corruption, en réformant les services répressifs et en révisant les dispositions du Code pénal relatives à la corruption ainsi que les textes juridiques garantissant l'impunité des fonctionnaires (notamment les dispositions de la LCI). Une nouvelle série de réformes institutionnelles destinées à consolider encore plus la démocratie fonctionnelle et l'Etat de droit dans le pays a été lancée par le nouveau Gouvernement après son arrivée au pouvoir en 2012. Les réformes actuelles sont inscrites dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption et son Plan d'action 2015-2016 correspondant, adoptés par le Conseil de coordination interinstitutionnelle pour la lutte

---

<sup>1</sup> Voir le rapport de pays 2016 sur la Géorgie de Bertelsmann Stiftung, pages 28 et 29 ([http://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI\\_2016\\_Georgia.pdf](http://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2016/pdf/BTI_2016_Georgia.pdf)) (en anglais). Des déclarations semblables peuvent être trouvées, entre autres, dans l'étude publiée par Freedom House et intitulée « Nations en transition 2015 – Géorgie » ([https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015\\_Georgia.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT2015_Georgia.pdf)) (en anglais).

<sup>2</sup> Pour plus de détails, voir le rapport d'évaluation 2015 du système d'intégrité nationale de la Géorgie élaboré par Transparency International, page 15. ([http://www.transparency.ge/sites/default/files/post\\_attachments/georgia\\_national\\_integrity\\_nis\\_assessment\\_2\\_015.pdf](http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/georgia_national_integrity_nis_assessment_2_015.pdf)) (en anglais).

<sup>3</sup> Voir <http://www.transparency.org/cpi2015/#results-table> (en anglais).

<sup>4</sup> Voir [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org) (en anglais).

<sup>5</sup> Voir <http://www.transparency.org/qcb2013/country/?country=georgia> (en anglais).

<sup>6</sup> Voir, par exemple, le rapport de 2013 intitulé La Géorgie en transition (en anglais), élaboré par Thomas Hammarberg, conseiller spécial de l'UE sur la réforme constitutionnelle et juridique et les droits de l'homme en Géorgie ([http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/virtual\\_library/cooperation\\_sectors/georgia\\_in\\_transition-hammarberg.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/virtual_library/cooperation_sectors/georgia_in_transition-hammarberg.pdf)).

contre la corruption en 2015. Créé en 2008, celui-ci se compose de hauts fonctionnaires issus des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et de représentants du secteur marchand et d'organisations de la société civile. La loi 4358 du 27 octobre 2015 a apporté de profondes modifications à la LCI, lesquelles entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Les modifications portaient notamment sur les dispositions relatives au contrôle des déclarations de patrimoine et aux principes éthiques et règles de conduite. Certaines des dispositions de la LCI, sous sa forme révisée, ne s'appliquent pas à l'ensemble des « fonctionnaires » au sens de cette dernière, mais aux « agents publics » selon la définition qu'elle en donne. Les parlementaires, les juges les procureurs de haut rang<sup>7</sup> sont considérés comme des fonctionnaires et des agents publics. Dans le présent rapport, c'est la version modifiée de la Loi relative au conflit d'intérêts et à la corruption dans la fonction publique, désormais intitulée Loi sur le conflit d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques, qui prévaut (dénommée ci-après « LCI »).

16. Les récents progrès réalisés par la Géorgie ont été salués, par exemple, par la Commission européenne, qui a dans le même temps insisté dans son rapport de suivi de 2014 sur la nécessité de poursuivre les efforts, notamment en « veillant à séparer de manière adaptée les pouvoirs et les contre-pouvoirs des branches exécutive, législative et judiciaire dans le cadre de la réforme constitutionnelle », « en réformant le système de la justice de manière à garantir la totale indépendance du pouvoir judiciaire, en harmonisant les politiques et les pratiques en matière de justice pénale avec les normes du Conseil de l'Europe », et « en veillant à ce que la réforme du Bureau du procureur soit achevée et que ce dernier soit affranchi de toute influence politique et qu'il rende publiquement des comptes »<sup>8</sup> ; les autorités attirent l'attention sur le fait que ces constats datent d'avant la réforme du ministère public de 2015. Il a également été observé que « le Parlement de Géorgie ne met pas pleinement à profit son autorité législative et sa capacité de superviser l'exécutif. Ni le pouvoir législatif ni le pouvoir judiciaire ne sont aujourd'hui en mesure de contrebalancer le pouvoir exécutif »<sup>9</sup>. Plusieurs instances nationales et étrangères ont accordé une attention particulière aux multiples enquêtes et accusations de corruption visant d'anciens hauts fonctionnaires suite au passage de pouvoir en 2012. Les procès qui en ont résulté ont été examinés en 2016 par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE suite à la demande du Gouvernement. Cet examen a révélé un certain nombre de lacunes dans différents domaines, concernant notamment le droit d'être jugé par un tribunal indépendant établi par la loi, la confiance du public dans le système pénal ou le droit à une audience publique<sup>10</sup>. D'autres interlocuteurs ont exprimé leur inquiétude quant au fait que les accusations portées contre d'anciens fonctionnaires pourraient être politiquement motivées.<sup>11</sup>

17. Dans un tel contexte, il est important de remarquer que le pouvoir judiciaire et le ministère public ont fait l'objet de profondes réformes qui ont reçu le soutien du Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire, entre autres, de la Commission de Venise. Le troisième volet de la réforme du pouvoir judiciaire, en instance, vise à améliorer l'indépendance du pouvoir judiciaire et à réviser les conditions de nomination, d'avancement professionnel et de mutation des juges, d'attribution automatique des affaires et des procédures disciplinaires. Le projet de loi est en cours d'examen par le Parlement. La première étape de la réforme portait sur les changements institutionnels et la deuxième sur les procédures de nomination à vie et d'évaluation. Le Gouvernement a engagé, fin 2014, une réforme du ministère public afin de renforcer l'indépendance institutionnelle du ministère public, de

<sup>7</sup> C'est-à-dire le Procureur général et son adjoint(e), les responsables des services du Bureau du procureur et les personnes ayant des pouvoirs semblables, le procureur de Tbilissi, les procureurs des républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjara, et des procureurs régionaux et de district. La LCI définit les substituts du procureur comme des agents publics et non des fonctionnaires.

<sup>8</sup> Voir le rapport de situation de pays sur la Géorgie de 2014, pages 3 et 4 ([http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/georgia-enp-report-2015\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/enp/pdf/2015/georgia-enp-report-2015_en.pdf), en anglais).

<sup>9</sup> Voir le [rapport de pays sur la Géorgie de Bertelsmann Stiftung](#) (en anglais), page 9.

<sup>10</sup> Voir le rapport 2014 d'observation des procès en Géorgie publié par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (<http://www.osce.org/odihr/130676?download=true>) (en anglais).

<sup>11</sup> Voir, par exemple, le [rapport de situation de pays sur la Géorgie de 2016 par Bertelsmann Stiftung](#) (en anglais), pages 2/4 ; [Transparency International's 2015 National Integrity System Assessment Georgia](#) (page 71).



garantir la non-ingérence dans les activités des procureurs et d'établir la base juridique nécessaire pour que les procureurs puissent remplir leurs fonctions professionnelles de façon impartiale et objective. Dans le cadre de cette réforme, la Loi sur le ministère public a été amendée en vue de la création de trois institutions entièrement nouvelles : le Conseil des procureurs, la Conférence des procureurs et le Procureur spécial (*ad hoc*). Les procédures de nomination et de révocation du Procureur général ont aussi été substantiellement modifiées.

18. Enfin, il convient de remarquer que la Géorgie s'est par ailleurs engagée dans un programme de réforme ambitieux en prenant part à l'initiative Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) depuis 2011<sup>12</sup>, où, après deux années de participation au Comité directeur du PGO, la Géorgie a été élue pour assurer la prochaine fonction de co-présidence en soutien au gouvernement<sup>13</sup>. D'importantes mesures visant à améliorer la transparence et à renforcer l'obligation de rendre des comptes ont déjà été prises, avec la participation des organisations de la société civile. D'autres mesures sont en cours d'élaboration dans le cadre du Plan d'action 2015-2016 du Partenariat pour un gouvernement ouvert (intégré à la Stratégie nationale de lutte contre la corruption), et du Plan d'action 2015-2016 pour un Parlement ouvert en Géorgie, comme l'amélioration de la transparence des procédures législatives et l'élaboration d'un code d'éthique pour les parlementaires.

---

<sup>12</sup> Voir <http://www.opengovpartnership.org/country/georgia> (en anglais).

<sup>13</sup> A compter d'octobre 2016. En tant que nouveau co-président du PGO, la Géorgie pourra éventuellement briguer la présidence, succédant à la présidence française.

### **III. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES**

#### Aperçu du système parlementaire

19. La Géorgie est une république démocratique fondée sur un régime parlementaire. Son dirigeant, le Président, est élu par suffrage direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. Suite à des amendements à la Constitution de 1995 effectués en 2010 et entrés en vigueur en 2013, les pouvoirs du président ont été limités en faveur du gouvernement, dirigé par un Premier ministre, et du parlement. Le parlement monocaméral<sup>14</sup> (le « *Sakartvelos Parliament'I* ») est composé de 150 membres élus pour un mandat de quatre ans au suffrage direct universel égal et à bulletin secret, au moyen d'un système électoral mixte : 77 parlementaires sont élus au scrutin proportionnel à partir de listes par partis et 73 parlementaires sont élus directement par des circonscriptions électorales à la majorité. A l'heure actuelle, 18 membres du Parlement sont des femmes (soit 12 %). La structure interne et les procédures du Parlement sont définies par le Code de procédure de 2004.

20. Selon l'article 52 de la Constitution, les parlementaires sont des représentants de l'ensemble de la Géorgie ; ils font librement usage de leur mandat et ne peuvent pas être appelés à accomplir leur service militaire. Dans l'exercice de leurs fonctions, les parlementaires ne sont pas contraints de se soumettre aux règlements et aux missions des circonscriptions ou des organisations politiques qui les ont élus<sup>15</sup>. Les fonctions d'un membre du Parlement prennent fin s'il démissionne, s'il est condamné par un tribunal, s'il est reconnu inapte, disparu ou décédé par un tribunal, s'il exerce une fonction ou une activité incompatible avec le statut de député, s'il perd la citoyenneté géorgienne, s'il ne participe pas aux travaux du Parlement pendant une période de quatre mois sans raison valable, et s'il décède<sup>16</sup>. Les autorités précisent que, ces dernières années, à aucun moment un membre du Parlement n'a vu ses fonctions prendre fin suite à une condamnation par un tribunal, à l'exercice d'une fonction ou d'une activité incompatible avec le statut de député ou la non-participation aux travaux du Parlement pendant une période de quatre mois sans raison valable.

21. Les Parlementaires peuvent intégrer des groupes parlementaires, qui ne peuvent pas compter moins de six membres<sup>17</sup>. Le Parlement élit un président et des vice-présidents, et met en place des commissions parlementaires pour la durée de son mandat<sup>18</sup>. Il peut en outre établir des commissions d'enquête et d'autres commissions temporaires. La composition des commissions reflète de manière proportionnelle les groupes et les parlementaires n'appartenant à aucun groupe. Le nombre de membres des commissions et la représentation proportionnelle sont définis par la Commission pour les questions de procédures et la réglementation puis approuvés par le Bureau parlementaire<sup>19</sup>. Le Parlement élit le président de chaque commission parmi les membres de la Commission au moyen d'un vote ouvert. Des comités consultatifs scientifiques composés d'experts-consultants dans les domaines appropriés, nommés par le Président de la commission, sont créés dans les commissions<sup>20</sup>. Parmi les commissions permanentes obligatoires se trouve la Commission pour les questions de procédure et la réglementation, qui prend part, entre autres, aux procédures relatives aux incompatibilités, à la cessation anticipée des fonctions des parlementaires, à l'analyse des déclarations de patrimoine des députés et à l'analyse du respect des conditions relatives à l'absence d'immunité pour permettre des poursuites pénales à l'encontre d'un parlementaire.

---

<sup>14</sup> Selon l'article 4 de la Constitution, « Une fois que les conditions appropriées auront été mises en place et que les collectivités locales auront été établies dans tout le pays en Géorgie, deux chambres devront être créées, à savoir le Conseil de la République et le Sénat ».

<sup>15</sup> Section 11(1) du Code de procédure.

<sup>16</sup> Article 54 de la Constitution.

<sup>17</sup> Article 58 de la Constitution.

<sup>18</sup> Voir les articles 55 et 56 de la Constitution.

<sup>19</sup> Voir la section 32 du Code de procédure.

<sup>20</sup> Voir la section 54 du Code de procédure.

22. Les travaux du Parlement sont organisés par le Bureau parlementaire, composé du président et des vice-présidents du Parlement et des présidents des commissions et des groupes parlementaires<sup>21</sup>. Les services organisationnels, techniques et informatiques sont fournis au Parlement par le Secrétariat de l'Assemblée<sup>22</sup>. La Commission pour les questions de procédure et la réglementation (le « Mandaturi Office », composé de neuf employés) communique au Comité de contrôle du Secrétariat de l'Assemblée des informations, notamment sur l'absentéisme lors des sessions plénières, qui peuvent aider ce dernier dans le cadre des procédures disciplinaires à l'encontre de parlementaires. Cependant, la Commission agit sans l'appui du Secrétariat de l'Assemblée.

23. L'initiative des lois revient au Gouvernement, aux parlementaires, aux groupes parlementaires, aux organes représentatifs suprêmes de la République autonome d'Abkhazie et d'Adjarie, et à pas moins de 30 000 électeurs<sup>23</sup>. Le Parlement doit donner la priorité à l'examen des projets de loi présentés par le Gouvernement si celui-ci en fait la demande. Un projet de loi adopté par le Parlement<sup>24</sup> (s'il recueille la majorité des voix des membres présents et au moins un tiers du nombre total des voix des parlementaires, sauf dans les cas où une procédure différente est définie dans la Constitution) doit être transféré au Président qui doit signer la loi et la promulguer dans les dix jours qui suivent, ou retourner le projet au Parlement accompagné de commentaires justifiés. Si le Parlement rejette les commentaires du Président, le projet de loi, tel qu'il a été transmis au Président, est soumis au vote et considéré comme adopté s'il recueille la majorité des suffrages des membres présents (ou, dans le cas d'une loi organique, la majorité des voix du nombre total de parlementaires).

24. Tout projet de loi doit faire l'objet de trois lectures devant le Parlement. Sur décision du Bureau parlementaire ou de la session plénière, lorsque la proposition de l'initiateur du projet de loi est particulièrement solide, et au vu des conclusions de la commission compétente, le Parlement peut examiner et adopter un projet de loi de manière accélérée<sup>25</sup>. Les trois lectures nécessaires à l'examen et à l'adoption du projet de loi sont alors condensées sur une semaine de séances plénières. Les autorités font savoir que cette situation se présente relativement fréquemment, et que l'objectif est de répondre à des problèmes urgents le plus rapidement possible.

#### Transparence du processus législatif

25. Dès qu'un projet de loi est présenté devant l'assemblée et enregistré, il est automatiquement publié sur le site Internet du Parlement<sup>26</sup>. Les autorités indiquent qu'il en est de même pour les propositions d'amendements aux projets de loi au cours du processus législatif. En outre, le Gouvernement met un module spécial à disposition des utilisateurs enregistrés pour leur permettre de commenter les lois et les projets de loi mis en ligne<sup>27</sup>. Tous les commentaires sont publics. Les autorités ajoutent que, dans le cadre du Plan d'action 2015-2016 pour un parlement ouvert en Géorgie<sup>28</sup>, de nouveaux engagements visant à améliorer la participation citoyenne ont été pris, notamment celui

---

<sup>21</sup> Article 57 de la Constitution.

<sup>22</sup> Voir la section 25(4) du Code de procédure.

<sup>23</sup> Article 67 de la Constitution.

<sup>24</sup> Un accord constitutionnel est considéré comme approuvé s'il reçoit le soutien d'au moins trois cinquième du nombre total des parlementaires. Les projets de lois organiques doivent recevoir le soutien de plus de la moitié de l'ensemble des parlementaires.

<sup>25</sup> Voir la section 163 du Code de procédure. Cependant, il n'est pas possible de discuter et d'adopter une loi constitutionnelle ou une loi organique de manière accélérée.

<sup>26</sup> Voir <http://info.parliament.ge/#law-drafting>

<sup>27</sup> Voir (en géorgien) [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge)

<sup>28</sup> Le Plan d'action a été développé en collaboration avec la société civile grâce à des consultations publiques, par l'intermédiaire du projet « Soutenir la participation du Gouvernement de Géorgie à l'initiative Partenariat pour un gouvernement ouvert », mis en œuvre par l'Institute for Development of Freedom of Information (IDFI) en collaboration avec le Parlement de Géorgie, et financé dans le cadre du programme PNUD/UE pour le renforcement des institutions parlementaires en Géorgie. La mise en œuvre du Plan d'action fera l'objet d'un suivi par les organisations non gouvernementales partenaires.

de créer un module spécial sur le site Internet du Parlement afin de permettre à chacun de commenter les projets de loi<sup>29</sup>.

26. Des débats publics peuvent être tenus pendant les séances des commissions. En cas de révision de la Constitution, le projet de révision doit être rendu public pour être débattu par tous et le Parlement doit commencer son examen un mois après cette publication.

27. Les séances des commissions sont publiques. Dans certains cas, une commission peut se réunir en séance privée par un vote à la majorité des membres présents<sup>30</sup>, à leur seule discrétion. Les autorités font savoir que cette situation est rarement rencontrée. Un vote consultatif permet de décider de la présence à certaines séances de commissions de membres du Parlement et du Gouvernement et d'invités. Des citoyens représentant des personnes concernées par le thème débattu peuvent être conviés à participer aux séances d'une commission et prendre la parole sur décision du président. Les autorités précisent que cette situation se rencontre très fréquemment, et que les « représentants » peuvent être toute personne concernée par le thème en cours de discussion<sup>31</sup>. En outre, des représentants accrédités des médias peuvent être invités, et il est possible de permettre à des chaînes de télévision ou des stations de radio de faire des reportages sur une séance d'une commission et de publier des informations sur les résultats de celle-ci. Les autorités ajoutent que les séances des commissions sont enregistrées sous format audio et vidéo, et que les enregistrements sont rendus publics<sup>32</sup>.

28. Des renseignements sur les séances des commissions et l'ordre du jour correspondant sont disponibles sur le site Internet du Parlement au minimum deux jours au préalable<sup>33</sup>. Les autorités précisent que les informations relatives à la composition des commissions parlementaires, aux membres présents lors des séances et aux invités et spécialistes qui se sont exprimés, au contenu de la séance, au texte des projets de loi et amendements proposés, et aux résultats des votes, ainsi que des renseignements concernant les comités scientifiques consultatifs et leurs séances, sont également publics. Tout citoyen a la possibilité de demander ces informations à tout moment.

29. Les séances du Parlement sont publiques. Par un vote à la majorité des membres présents, le Parlement est autorisé à se réunir partiellement ou entièrement en séances privées pour examiner une question<sup>34</sup>, par exemple concernant la sécurité nationale. Les autorités font savoir que cette situation est rarement rencontrée. Le vote lors d'une séance plénière est public, excepté dans les cas prévus par la Constitution et la loi. Selon la section 165 du Code de procédure, les débats des séances plénières du Parlement sont publiés sur le site Internet et dans le bulletin d'information (« Parliamentis Utskebani ») de celui-ci, hormis pour ce qui est des questions protégées par le secret. Les autorités précisent que, dans la pratique, le Parlement publie sur son site Internet tous les documents d'intérêt, notamment les projets de loi, les notes explicatives, les observations formulées au cours des séances, les résultats des votes et le déroulement des séances plénières, à chaque étape du processus d'élaboration des lois. Les informations relatives au déroulement comprennent l'ordre du jour de la séance, les propositions présentes, le nom des orateurs, le nombre de parlementaires présents, les résultats des votes, les titres des requêtes écrites, les résolutions adoptées, les déclarations et les documents soumis au débat ; les textes de ces documents peuvent être obtenus indépendamment. Les autorités ajoutent que les séances plénières sont également retransmises en direct à la télévision.

---

<sup>29</sup> Après la visite, l'EEG a été informée que le service informatique du Parlement travaille sur cet engagement.

<sup>30</sup> Voir la section 48(9) du Code de procédure.

<sup>31</sup> Par exemple, un comité ayant pour objectif de résoudre les problèmes liés aux véhicules équipés d'un volant à droite pourrait décider d'inviter les propriétaires ou les importateurs de ce type d'automobile à participer à la discussion.

<sup>32</sup> Voir <http://parliament.ge/en/media/pirdapiri-eteri-94> (en géorgien).

<sup>33</sup> Voir 48(5) du Code de procédure.

<sup>34</sup> Article 60 de la Constitution.

30. L'EEG salue les engagements pris par les autorités dans le cadre de l'initiative Partenariat pour un gouvernement ouvert et le niveau de transparence déjà atteint, entre autres, pour ce qui est du processus législatif. Il convient de remarquer que des mesures ont été prises pour permettre la publication en ligne des lois, des projets de lois et des commentaires les concernant postés par le grand public, ainsi que pour favoriser la participation active des représentants concernés aux travaux des commissions. Néanmoins, l'EEG remarque que des défis doivent encore être relevés dans le domaine du droit et de la pratique. Plus précisément, il a été mis en avant au cours des entretiens sur place que les pages Internet correspondantes n'étaient pas mises à jour régulièrement, ce qui pouvait entraîner pour le public intéressé une difficulté à suivre de près les modifications de l'ordre du jour ou l'évolution d'un projet de loi ; des ONGs ont également mentionné qu'il n'était pas facile de suivre les projets de loi et les amendements correspondants (par exemple, les projets de loi sont publiés sous la forme d'images scannées qui ne sont classées ni par ordre chronologique ni par ordre alphabétique). Les autorités soulignent, toutefois, que les sites Internet pertinents<sup>35</sup> sont régulièrement mis à jour et facilement accessibles. Qui plus est, l'EEG a été informée que les procédures actuelles d'ajout de commentaires ou de consultation des documents sont plutôt inefficaces. Concernant ce point, les organisations de la société civile rencontrées ont fait part de leurs regrets quant à l'absence de suivi des commentaires de projets de loi laissés en ligne par le public. Elles ont notamment proposé que les commentaires des députés soient transmis par l'intermédiaire du Secrétariat de l'Assemblée<sup>36</sup>. Des lacunes ont également été identifiées dans le Code de procédure, qui prévoit un minimum de trois jours seulement pour déposer des commentaires relatifs à un projet de loi avant la tenue de la première séance d'une commission parlementaire. Il a été proposé d'allonger la durée de dépôt de commentaires (par exemple, cinq jours avant la tenue de chacune des trois séances) pour permettre au grand public de participer. Enfin, l'attention de l'EEG a été portée sur le manque de règles claires régissant l'organisation des consultations publiques avec les parties prenantes concernées au cours du processus d'élaboration des lois<sup>37</sup>; il semblerait que des organisations nationales et internationales (parmi lesquelles le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE) ont à plusieurs reprises appelé à la mise en place d'un cadre réglementaire uniforme, de manière à favoriser des processus démocratiques. L'EEG se réjouit de constater que cette question, et d'autres citées plus haut, ont été prises en compte par les autorités dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert et du Plan d'action pour un parlement ouvert en Géorgie qui prévoit, par exemple, la création d'un site Internet consacré aux requêtes électroniques. Par conséquent, **le GRECO recommande d'améliorer encore la transparence du processus législatif, notamment en veillant davantage à ce que les projets de loi, les amendements correspondants et les renseignements relatifs aux travaux des commissions parlementaires (y compris l'ordre du jour et les conclusions des séances) soient publiés de manière visible et dans les temps, et en mettant en place un cadre réglementaire appliqué à la consultation publique pour en accroître l'efficacité.** Dans ce contexte, les autorités sont également invitées à explorer les possibilités pour mettre en place de nouveaux mécanismes, comme l'obligation des commissions d'organiser une consultation publique pour un projet de loi lorsqu'une minorité qualifiée (par exemple, un quart) de ses membres en fait la demande, et en veillant à ce que, dans ce cas, les membres ayant fait cette demande puissent s'exprimer. Ces mesures entraîneront un recours plus fréquent à la consultation publique et permettront à l'opposition de s'exprimer et au dialogue entre partis d'avoir lieu, afin de consolider la démocratie.

<sup>35</sup> Voir [www.matsne.gov.ge](http://www.matsne.gov.ge) et <http://info.parliament.ge/#law-drafting>

<sup>36</sup> Après la visite, l'EEG a été informée que le Parlement travaille actuellement à l'introduction/au lancement d'un mécanisme de ce type pour les projets de textes législatifs.

<sup>37</sup> Les autorités soulignent à cet égard que d'importants amendements aux projets de loi sont régulièrement publiés sur Internet ([matsne.gov.ge](http://matsne.gov.ge)), chacun pouvant laisser un commentaire. De plus, l'un des éléments du mécanisme d'évaluation de l'impact réglementaire, en cours de préparation, sera de garantir de larges débats publics aux tous débuts du processus d'élaboration des lois.

## Rémunération et avantages matériels

31. Le salaire net mensuel des membres du Parlement est de 3 790 GEL, soit environ 1 402 EUR<sup>38</sup>. Ce montant augmente lorsque le parlementaire occupe une certaine fonction telle que président de commission ou de groupe, ou vice-président. Les députés doivent exercer leur fonction à temps plein.

32. Le budget du Parlement prévoit pour les parlementaires des aides au logement et le remboursement de leurs frais de déplacement dans le pays et à l'étranger (pour des visites officielles ou de travail). Les dépenses des parlementaires sont contrôlées par le Conseil du Trésor, placé sous l'autorité du président du Parlement.

33. Des informations sur la rémunération des députés, leur salaire et d'autres avantages, sont publiées sur le site Internet du Parlement.

34. Pour mener à bien leurs activités parlementaires, les députés disposent d'un espace de travail au sein du bâtiment du Parlement, d'équipements, de meubles, d'assistants administratifs et de moyens de communication, notamment une connexion avec l'exécutif. Le Parlement prend en charge les frais de communication de ses membres à hauteur des sommes qu'il définit<sup>39</sup>.

35. En outre, les membres du Parlement élus au suffrage direct disposent de bureaux au sein de leur circonscription (73 bureaux au total). Les dépenses qui en découlent sont prises en charge par le budget du Parlement. Aucune prise en charge externe n'est autorisée.

36. Les groupes politiques parlementaires reçoivent des fonds publics, dont l'utilisation est contrôlée par le Secrétariat de l'Assemblée.

## Principes éthiques et règles déontologiques

37. La section 1 du Code de procédure définit des valeurs et des principes directeurs relatifs aux travaux du Parlement, tels que la responsabilité d'assurer une représentativité proportionnelle, le fait de débattre et de résoudre des questions de manière libre et collective, le respect intransigeant de la Constitution, des lois et des autres textes normatifs, l'application et le respect des normes universelles du droit international, la garantie de la transparence, etc. En outre, la section 14(2) du Code de procédure établit clairement que, entre autres, les membres du Parlement ne peuvent pas faire usage des capacités et/ou des possibilités découlant de leur fonction pour servir leurs intérêts personnels, ou utiliser des informations confidentielles ou relevant du secret d'Etat pour servir leurs intérêts personnels. Au titre de la section 122(7) du Code de procédure, les membres du Parlement doivent prêter serment pour exercer leur fonction<sup>40</sup>.

38. Les membres du Parlement doivent également se soumettre aux principes d'éthiques généraux des fonctionnaires définis dans la LCI. Celle-ci a été amendée par la loi 4358 du 27 octobre 2015, notamment pour inclure des règles générales de conduite à l'intention des agents publics dans un nouveau chapitre III. 1<sup>41</sup>. Les nouvelles

---

<sup>38</sup> En 2014, le salaire moyen brut mensuel en Géorgie était de 818 GEL, soit environ 303 EUR.

<sup>39</sup> Section 27 du Code de procédure.

<sup>40</sup> Selon la section 124(7) du Code de procédure, le serment professionnel des parlementaires est rédigé comme suit : « En tant que représentant de la Géorgie et étant dans l'obligation de rendre des comptes à mes compatriotes, je déclare devant Dieu et la nation m'acquitter en toute honnêteté des droits et des devoirs inhérents à la fonction de membre du Parlement et je m'engage à servir et à protéger le système constitutionnel, l'indépendance, l'unité et l'intégrité de mon pays, les intérêts du peuple, les droits et les libertés des citoyens, ainsi que le pouvoir de la Géorgie ».

<sup>41</sup> Nouvelles sections 13.1 à 13.5 de la LCI. A ce sujet, il convient de rappeler que les parlementaires sont des « fonctionnaires » au sens de la LCI.

dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>42</sup>. Pour venir compléter les dispositions juridiques, le Bureau de la fonction publique<sup>43</sup>, entité juridique responsable de la mise en œuvre de la LCI, a élaboré un document très détaillé intitulé « Code déontologique et éthique à l'attention des agents de la fonction publique », qui présente de nombreuses études de cas et propose des orientations pour répondre aux questions d'éthique. L'EEG considère que ce document est un outil utile, dont l'approche pratique mérite d'être saluée. Elle estime, par ailleurs, qu'il est nécessaire d'élaborer des orientations pour des questions d'éthique et déontologiques adaptées aux besoins et aux défis auxquels les membres du Parlement doivent faire face.

39. Le 12 octobre 2004, le Parlement a adopté le « Code d'éthique à l'usage des membres du Parlement », préparé par un groupe de travail sous la responsabilité de la Commission pour les questions juridiques et composé de présidents de groupes parlementaires, en collaboration avec des organisations de la société civile. Cependant, il semblerait que ce document n'ait pas eu beaucoup d'effet sur les pratiques des parlementaires, car les parlements suivants ne l'ont pas repris à leur compte. En outre, comme souligné dans le Plan d'action 2015-2016 pour un parlement ouvert en Géorgie, le fait que ce document de deux pages soit non contraignant montre qu'il manque un mécanisme pour le mettre en œuvre. Après les entretiens menés sur place, l'EEG a clairement eu l'impression qu'il était nécessaire d'élaborer des orientations plus détaillées et contraignantes concernant le conflit d'intérêts et les questions connexes à l'attention des membres du Parlement, une opinion partagée par les interlocuteurs de l'EEG, y compris les parlementaires eux-mêmes. L'élaboration d'un code d'éthique obligatoire destiné aux membres du Parlement est donc prévue dans le Plan d'action, et l'EEG a trouvé intéressant d'apprendre, au cours de la visite, que le processus d'élaboration conduit par le Conseil parlementaire permanent pour une gouvernance ouverte et transparente (au sein duquel tous les partis présents au Parlement sont représentés) était bien entamé.

40. Selon le Plan d'action, les membres du Parlement pourront utiliser le code d'éthique comme document de référence pour définir leur conduite en tant qu'agent de la fonction publique. Il contiendra également des dispositions détaillées sur la conduite à adopter et les comportements à proscrire, sur la déclaration d'intérêts personnels, sur la déclaration de patrimoine, sur l'utilisation des ressources et des aides du gouvernement, ainsi que sur leur activité professionnelle hors Parlement, avant et après leurs fonctions parlementaires. De l'avis de l'EEG, il est essentiel que ce code aborde les différentes formes du conflit d'intérêts et des questions connexes, y compris les cadeaux et autres avantages, et les contacts avec des tiers (notamment les lobbyistes). L'EEG se félicite de l'initiative en cours et rappelle le soutien exprimé à plusieurs reprises dans les rapports du GRECO en faveur de la mise en place par chaque parlement de normes et de lignes directrices sur les principes éthiques et les règles déontologiques auxquels les parlementaires doivent se soumettre, et qui sont élaborés avec la participation active des membres du Parlement eux-mêmes<sup>44</sup>. Leur rôle est de sensibiliser les députés aux questions de l'intégrité, de les aider à agir de manière proactive dans des situations soulevant des questions éthiques compliquées et de leur permettre d'apporter la preuve de leur engagement envers la population. Un code d'éthique n'a pas pour objectif de remplacer les règles existantes, mais plutôt de donner une vue d'ensemble, qui apparaît comme particulièrement nécessaire dans le contexte de la Géorgie, où des normes applicables aux membres du Parlement sont contenues dans divers textes juridiques tels que la Constitution, le Code de procédure et la LCI (lesquels abordent parfois les mêmes questions) ; afin d'éviter tout chevauchement, le code pourrait, par exemple, faire référence à la législation applicable. En outre, il pourrait permettre d'aller plus loin que

---

<sup>42</sup> Le présent rapport renvoie à la LCI sous sa forme révisée.

<sup>43</sup> Le Bureau de la fonction publique est une entité civile de droit public établie conformément à la Loi sur la fonction publique. Pour plus de détails, voir la partie « Contrôle et mise en œuvre » ci-dessous (paragraphe 67).

<sup>44</sup> Conformément au Principe directeur 15 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant sur les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption.

les normes générales en place tout en les complétant, et fournir des orientations avec une certaine souplesse, en traitant de situations et de dilemmes découlant de la position unique des membres du Parlement.

41. Pour ces raisons, l'EEG soutient, dans le contexte de la Géorgie, le projet de rassembler principes d'éthique et règles déontologiques dans un code contraignant accompagné d'un mécanisme de supervision crédible. Au cours des entretiens, l'EEG a été informée qu'un consensus n'avait pas encore été trouvé sur la meilleure manière d'y parvenir. Une solution possible serait d'intégrer le code ou une référence à celui-ci dans le Code de procédure du Parlement. Qui plus est, conformément au Plan d'action pour un Parlement ouvert en Géorgie, une commission parlementaire habilitée pourrait donner des conseils aux membres du Parlement sur les exigences du code, contrôler la conduite de ceux-ci, recevoir les plaintes relatives à des violations du code et imposer des sanctions ou des peines aux parlementaires si besoin est. L'EEG remarque qu'il pourrait être utile d'attribuer ces fonctions à la Commission pour les questions de procédure et la réglementation (laquelle dispose déjà de fonctions de supervision, par exemple, en lien avec les incompatibilités des membres du Parlement), mais qu'il revient aux autorités de sélectionner l'organe le plus adapté. Dans tous les cas, cet organe devra disposer d'un mandat clair et des ressources nécessaires afin de garantir la mise en œuvre effective du code.

42. Enfin, il est essentiel que le code d'éthique fasse l'objet d'une promotion active et soit diffusé auprès des membres du Parlement, qu'il soit visiblement mis en ligne sur le site Internet du Parlement et utilisé lors de formations spécialisées sur les questions d'éthique et déontologiques destinées aux membres du Parlement. A ce propos, l'EEG a trouvé intéressant d'apprendre qu'il soit prévu d'élaborer un programme d'investissement destiné aux membres récemment élus, abordant notamment les questions éthiques et déontologiques, avec le soutien des organisations internationales. Il est essentiel qu'une telle formation soit fournie de manière systématique et régulière afin de sensibiliser les membres du Parlement et de répondre aux défis émergents. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) qu'un code d'éthique ou de conduite soit adopté, lequel devra aborder les différentes situations de conflit d'intérêts (par exemple, cadeaux et autres avantages, incompatibilités, activités supplémentaires et intérêts financiers, contacts avec des tiers, y compris avec des lobbyistes), et qu'il soit rendu facilement accessible par le public, et (ii) que ce code soit accompagné de mesures pratiques pour son application, par exemple au travers d'actions de sensibilisation, de formations spécialisées, de conseils confidentiels et d'un suivi concret.**

#### Conflit d'intérêts

43. La section 3(3) de la LCI (dans sa version révisée) définit le « Conflit d'intérêts au sein d'une institution publique » comme le « conflit entre les intérêts relatifs aux biens et autres intérêts personnels d'un agent public et les intérêts d'une institution publique ». Une institution publique est « une institution exécutant des services de l'Etat et des services publics définis par la Loi sur la fonction publique de Géorgie et les autorités nationales de régulation<sup>45</sup> ».

44. L'EEG constate avec inquiétude que les membres du Parlement n'ont pas l'obligation de déclarer un conflit d'intérêts apparaissant dans le cadre de leur travail parlementaire. L'obligation pour certains agents publics, au titre de la section 11 de la LCI, de déclarer les conflits d'intérêts ponctuels et de se retirer du processus de décision dans ce cas est explicitement non applicable aux membres du Parlement<sup>46</sup>, même si les règles déontologiques générales auxquelles les agents publics doivent se soumettre au titre du chapitre III.1 de la version révisée de la LCI exigent d'eux qu'ils soient attentifs aux conflits d'intérêts possibles ou existants et qu'ils prennent des mesures afin de les

<sup>45</sup> Section 2.2 de la LCI.

<sup>46</sup> Voir la section 11(4) de la LCI.



éviter et de les déclarer<sup>47</sup>. Certains des interlocuteurs avec lesquels l'EEG s'est entretenue ont confirmé que les membres du Parlement n'étaient pas dans l'obligation d'effectuer des déclarations ponctuelles, précisant que la déclaration et la possibilité de se retirer du processus de décision n'étaient pas des pratiques constatées ni définies dans le cadre du Parlement. Gardant à l'esprit que, en outre, les contacts entre membres du Parlement et des tierces parties ne sont pas réglementés, l'EEG estime que l'absence de règles claires contraignant les membres du Parlement à déclarer un possible conflit d'intérêts est insatisfaisante. L'EEG estime que l'obligation, pour un membre du Parlement, de déclarer publiquement l'existence de tels conflits lorsqu'ils apparaissent dans le cadre de sa mission parlementaire (par exemple au cours des travaux en séance plénière ou au sein d'une commission), comme cela est le cas dans d'autres Etats membres, garantirait que les parlementaires et le public puissent exercer un contrôle et déterminer lorsque les intérêts privés et personnels d'un parlementaire peuvent avoir une influence sur le processus décisionnel. Comme le GRECO l'a souligné à de nombreuses reprises, une telle mesure aurait des répercussions positives non seulement pour les parlementaires, mais également pour la population dans son ensemble et sur son niveau de confiance envers le Parlement et ses membres. Afin de garantir le bon fonctionnement d'un tel mécanisme, il sera nécessaire de désigner clairement l'organe auquel les membres du Parlement doivent signaler ces conflits, définir les situations relevant du conflit d'intérêts, déterminer l'organe chargé de contrôler le respect des règles et de préciser les conséquences de l'absence de déclaration d'un conflit d'intérêts. En conséquence de quoi, **le GRECO recommande, en cas d'interférence entre les intérêts personnels d'un membre du Parlement et le sujet traité dans le cadre de procédures parlementaires, que la déclaration d'intérêts ponctuelle soit prévue, que des règles claires régissent ce type de situation et que la mise en œuvre de ce mécanisme soit encadrée.** De telles règles devront par ailleurs être répétées dans le code d'éthique faisant l'objet d'une recommandation plus haut et être soumises au mécanisme de supervision correspondant.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Cadeaux*

45. Selon la section 5 de la LCI, un cadeau est un « bien transféré ou un service fourni à un agent public ou à l'un des membres de sa famille sans contrepartie financière ou dans des conditions avantageuses, celui-ci étant exempté de ses obligations de manière partielle ou totale, ce qui constitue une exception à la règle ». Certains éléments précisés dans la section 5.1 de la LCI ne sont pas considérés comme des cadeaux, notamment les subventions, les bourses d'études, et les compensations et les gratifications de l'Etat ou d'une organisation internationale ; les cadeaux protocolaires offerts à un agent public au cours d'un déplacement officiel ou d'une visite d'étude dans le cadre de la procédure prévue par le protocole et si la valeur marchande de ceux-ci n'excède pas 300 GEL (environ 111 EUR) ; les biens transférés à un agent public ou à l'un des membres de sa famille sans contrepartie financière ou dans des conditions avantageuses, avec une exemption partielle ou totale des obligations du propriétaire, ou un service fourni dans des conditions avantageuses, ce qui ne constitue pas une exception à la règle.

46. La valeur marchande totale des cadeaux reçus par un agent public (un membre du Parlement, notamment) au cours de l'année concernée ne doit pas dépasser 15 % du montant de son salaire, et la valeur totale d'un cadeau reçu ne doit pas excéder 5 % de ce montant, sauf si ces cadeaux ont une seule et même origine. En outre, la valeur totale des cadeaux reçus par chacun des membres de la famille de l'agent public au cours de l'année concernée ne doit pas être supérieure à 1 000 GEL (environ 370 EUR), et la

---

<sup>47</sup> Voir la section 13.4 de la LCI. Cette disposition exige également des fonctionnaires qu'ils déclarent publiquement quelles personnes parmi leurs proches sont employées au sein de l'institution publique où ils travaillent ; au titre de la section 4 de la LCI, sont concernés les membres de la famille et les proches, ainsi que toute personne avec qui le fonctionnaire concerné partage un foyer (une relation particulière pouvant avoir des répercussions sur les conditions ou les retombées économiques de leurs activités).

valeur totale d'un seul cadeau reçu ne doit pas excéder 500 GEL (environ 185 EUR), sauf si ces cadeaux ont une seule et même origine. Conformément à la section 4 de la LCI, le conjoint, l'enfant mineur, l'enfant du conjoint ou une personne résidant de manière permanente avec la personne sont considérés comme des « membres de la famille ». S'il est établi par l'agent public ou l'un des membres de sa famille que la valeur d'un cadeau reçu dépasse les seuils définis par la LCI et/ou qu'il était impossible de refuser ce cadeau pour certaines raisons (parce qu'il a été envoyé par courrier ou offert en public), la personne doit, dans les trois jours ouvrés suivants, communiquer au Bureau de la fonction publique des renseignements sur le cadeau reçu, sa valeur estimée ou exacte et l'identité de la personne qui l'a offert, ou transmettre le cadeau interdit au titre de la LCI à l'entité juridique de droit public compétente, c'est-à-dire l'Agence de la fonction publique du ministère des Finances. D'après l'article 340 du Code pénal, « le fait pour un fonctionnaire ou une personne aux fonctions équivalentes d'accepter un cadeau interdit par la loi » constitue une infraction pénale<sup>48</sup>.

47. Le nouveau chapitre III.1 de la LCI, qui aborde les règles générales de conduite pour les agents publics, donne davantage de précisions quant aux cadeaux et avance le principe que les agents publics, parmi lesquels les membres du Parlement, ne peuvent accepter de cadeaux ou de services pouvant influencer sur l'exécution de leurs fonctions officielles<sup>49</sup>. S'il n'est pas clairement précisé qu'un agent public a le droit d'accepter de recevoir un cadeau, un avantage ou un service, il doit le déclarer. Lorsqu'un agent public se voit offrir un avantage interdit par la LCI, il doit a) refuser de recevoir ledit avantage et en informer par écrit son supérieur immédiat (le Président du Parlement, dans le cas des députés) et le Bureau de la fonction publique, dans les trois jours ouvrés suivants ; b) essayer de déterminer qui est à l'origine de l'offre ; c) limiter la communication avec cette personne et essayer de déterminer sur quoi s'appuie cette offre, et d) transférer le cadeau à l'agence gouvernementale compétente, entité juridique de droit public, c'est-à-dire l'Agence de la fonction publique au sein du ministère des Finances, dans les trois jours ouvrés après avoir accepté l'offre s'il était impossible de la refuser ou de renvoyer le cadeau.

#### *Incompatibilités, activités accessoires et emploi après la cessation des fonctions*

48. L'article 53 de la Constitution établit qu'un membre du Parlement ne peut occuper une fonction dans un organe public ou exercer des activités en lien avec la gestion d'une entreprise. Selon la section 10 du Code de procédure, les membres du Parlement ne peuvent pas personnellement exercer de manière répétée une activité à but lucratif visant à gérer des valeurs matérielles et des ressources financières, exercer en tant que membre d'une entité de gestion, de supervision, de contrôle, d'inspection et de conseil ayant un objectif commercial, être membre d'une collectivité locale (assemblée locale), ou occuper une fonction au sein d'un organe national ou d'une collectivité locale d'un autre pays. Les membres du Parlement récemment élus doivent arrêter toute activité et démissionner de tout poste se révélant incompatible dès leur entrée en fonctions et présenter, dans les sept jours ouvrés suivants, une attestation confirmant leur démission à la Commission pour les questions de procédure et la réglementation.

49. La section 10 du Code de procédure établit clairement que les restrictions ci-dessus ne remettent pas en question le droit des membres du Parlement de posséder des biens ; ils peuvent donc acquérir des actions, des parts et autres biens. Qui plus est, les membres du Parlement peuvent travailler de manière parallèle dans les domaines de la science, de l'éducation et de l'art si leur fonction n'est pas administrative. Les autorités donnent l'exemple pratique de membres du Parlement travaillant comme intervenants auprès d'universités. Ils peuvent également travailler au sein d'un parti politique ou occuper un poste au sein d'une organisation publique ou d'un organe relevant d'un parti

---

<sup>48</sup> Les peines prévues par l'article 340 du Code pénal sont une amende ou des heures de travail d'intérêt général allant de 100 à 300 heures pouvant être accompagnées de l'interdiction d'exercer une activité particulière pendant trois ans maximum ou d'une peine d'emprisonnement de deux à quatre ans.

<sup>49</sup> Voir la section 13.5 de la LCI.

politique. Ils n'ont pas l'obligation de déclarer leurs activités si celles-ci sont autorisées par la loi. Ceci étant, ils sont contraints de déclarer tout travail rémunéré dans le cadre de leur déclaration de patrimoine, comme expliqué ci-après.

50. Les incompatibilités applicables aux agents publics (dont les membres du Parlement) et définies dans la section 13 de la LCI sont de portée plus large. Celle-ci établit notamment qu'un agent public ne peut réaliser un travail rémunéré (quel qu'il soit, à l'exception d'activités scientifiques, pédagogiques ou créatives), occuper un autre poste au sein d'une institution publique ou une entité juridique relevant du droit privé, ou appartenir à un organe représentatif à quelque niveau que ce soit, réaliser tout type de travail rémunéré ou occuper une fonction au sein d'un organe ou une institution à l'étranger, occuper un poste au sein d'une entreprise, être le représentant ou le mandataire d'une personne physique ou morale, la représenter devant n'importe quelle institution publique pour une question de droit pénal, civil ou administratif, hormis si l'agent public est le tuteur de la personne, qu'elle soit mineure ou majeure, son aidant, ou que la personne soit à sa charge.

51. La section 13 de la LCI établit également qu'un fonctionnaire ou un membre de sa famille doit démissionner d'un poste ou cesser toute activité qui soit incompatible dans les dix jours suivant sa nomination ou son élection. Le fonctionnaire doit attester de ce qui précède auprès de son supérieur hiérarchique (le président du Parlement, dans le cas des députés) et du département des ressources humaines.

52. Les possibilités d'emploi des membres du Parlement, ou leur participation à des activités rémunérées ou bénévoles, après la cessation de leurs fonctions, ne sont limitées ni interdites par aucune règle ou mesure particulière. Ceci étant, il convient de garder à l'esprit les règles générales définies par la section 13 de la LCI, en particulier celle voulant qu'un ancien agent public ne peut, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions, travailler ou mener des activités au sein d'une institution publique ou d'une entreprise qui était placée sous sa supervision de manière officielle et continue au cours des trois années précédentes. En outre, pendant cette période, le membre du Parlement ne peut percevoir de revenus de l'institution publique ou de l'entreprise en question. L'EEG estime qu'il serait utile de donner plus de précisions sur les règles présentées ci-dessus et sur la notion de supervision « officielle et continue » dans le code d'éthique faisant l'objet d'une recommandation plus haut.

#### *Intérêts financiers, contrats conclus avec les pouvoirs publics et utilisation abusive de ressources publiques*

53. Au titre de la section 13 de la LCI, les agents publics, parmi lesquels les membres du Parlement, sont contraints par un accord de fiducie de transférer à d'autres personnes qui en assureront la gestion, les parts sociales d'entreprises qu'ils possèdent, pendant la durée de leur mandat. En outre, un fonctionnaire (notamment un membre du Parlement) ou tout membre de sa famille ne peut détenir des actions ou des parts sociales d'une entreprise dont l'activité dépend d'un domaine placé sous son contrôle direct ou sous le contrôle de son bureau. Encore une fois, il serait utile d'apporter des précisions sur les règles au moyen du code d'éthique faisant l'objet d'une recommandation présentée précédemment. Autrement, il n'existe pas d'interdiction ou de limitation applicable à la détention d'intérêts financiers par les membres du Parlement, mais ces derniers doivent fournir des renseignements sur leurs intérêts financiers et sur les parts qu'ils possèdent au sein d'entreprises dans leur déclaration annuelle de patrimoine (voir plus bas).

54. Selon la section 10 de la LCI, un agent public ne peut pas, au vu de ses intérêts personnels, acheter des biens qu'une institution publique a placés sous sa responsabilité; réaliser des transactions avec l'institution publique au sein de laquelle il travaille, hormis dans les cas exceptionnels prévus par la loi ; réaliser une transaction, en tant qu'agent public, avec sa propre entité commerciale, son parti politique ou toute autre institution publique ; réaliser une transaction impliquant des biens avec un membre de sa famille ou

un proche. Il n'existe aucune interdiction ni limitation applicables à la conclusion de contrats avec les autorités publiques. En outre, la législation en matière de passation des marchés publics est pleinement applicable dans ce contexte.

55. Concernant l'utilisation abusive de ressources publiques par les membres du Parlement, il doit être noté que, au titre de la section 13.2 de la LCI, les agents publics doivent se conformer au principe de l'efficacité économique et de l'efficience dans l'exercice de leurs fonctions, et doivent s'abstenir d'utiliser des ressources publiques de manière abusive pour éviter tout détournement. Qui plus est, les membres du Parlement doivent respecter les dispositions générales du Code pénal relatives à la criminalité économique, au vol et à la fraude.

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec des tiers*

56. Au titre de la section 14(2) du Code de procédure, les membres du Parlement ne doivent pas utiliser les informations relevant du secret d'Etat ou obtenues de manière confidentielle pour servir leurs intérêts personnels. En outre, d'après la section 8 de la LCI, les agents publics ne peuvent pas divulguer ou utiliser dans un but non officiel les informations contenant des éléments confidentiels ou secrets ou dont l'accès par le public est limité par la législation nationale, et qu'ils ont eues à connaître dans le cadre de leurs fonctions officielles. De la même manière, d'après la section 13.3 de la LCI, les agents publics doivent prendre les mesures nécessaires afin de garantir la confidentialité des informations protégées par le secret d'Etat, ou relatives à la réputation du service public, obtenues dans le cadre de leurs fonctions officielles, ou contenant des données personnelles ou d'autres types d'informations (sous réserve de l'article 50(4) du Code de procédure pénale). Cette obligation reste applicable même après la cessation des fonctions. Le non-respect de la confidentialité constitue une infraction pénale.

57. Il n'existe aucune interdiction, limitation ou exigence de transparence concernant les relations entre les membres du Parlement et des tiers qui pourraient avoir une influence sur les décisions de ces derniers. Les membres du Parlement ont le droit d'entrer en contact avec qui ils le souhaitent dans le cadre de leurs fonctions politiques, y compris des membres de lobbys, de groupes d'intérêts, d'organisations non gouvernementales, de syndicats, de fédérations d'employeurs ou d'autres organisations. L'unique restriction mentionnée par les autorités dans ce contexte est le principe constitutionnel de la liberté de mandat. La Loi sur les lobbys du 30 septembre 1998, qui prévoit l'immatriculation des représentants d'intérêts, n'exige rien des membres du Parlement. D'après les personnes interrogées par l'EEG à ce sujet, cette loi n'est pas adaptée à la pratique, car le lobby n'a pas de caractère institutionnalisé en Géorgie. Il semblerait que l'influence de tiers sur les membres du Parlement se fasse majoritairement par des moyens informels, et que les députés, qui n'ont pas le droit de participer à des activités en lien avec la gestion d'une entreprise pendant la durée de leur mandat, ont souvent des relations étroites avec le monde de l'entreprise (notamment en raison de leurs anciennes activités, ou par l'intermédiaire de leurs proches et amis). C'est pour ces raisons que des règles de conduite vis-à-vis des tiers doivent être incluses dans le code déontologique recommandé plus haut<sup>50</sup>.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

58. La section 13(1) du Code de procédure établit que les membres du Parlement ont l'obligation de soumettre des déclarations détaillant les biens qu'ils possèdent et leur situation financière (déclaration de patrimoine), dans le respect de la LCI. Conformément aux dispositions applicables de la LCI, et plus précisément les sections 14 à 19 de la version révisée<sup>51</sup>, les fonctionnaires (parmi lesquels les membres du Parlement) doivent présenter une déclaration de patrimoine au Bureau de la fonction publique grâce à un

<sup>50</sup> Voir la partie intitulée « Principes éthiques et règles déontologiques » (paragraphe 40 et suivants) plus haut.

<sup>51</sup> Comme indiqué plus haut, la date d'entrée en vigueur des amendements prévus par la Loi 4358 du 27 octobre 2015 est le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

programme électronique<sup>52</sup> a) dans les deux mois qui suivent leur nomination/élection, b) une fois par an pendant la durée de leur mandat et c) dans l'année qui suit la cessation de leurs fonctions. En outre, les candidats à la fonction de membre du Parlement doivent présenter une déclaration de patrimoine dans la semaine qui suit le dépôt de leur candidature.

59. Toute déclaration de patrimoine doit contenir les renseignements suivants :

- a) le prénom, le nom, le numéro de sécurité sociale, l'adresse de résidence permanente, le numéro de téléphone fixe et portable, et l'adresse de courrier électronique valide de la personne ;
- b) le lieu de travail, le poste occupé, l'adresse du lieu de travail et le numéro de téléphone au travail de la personne ;
- c) le prénom, le nom, le numéro de sécurité sociale, le lieu et la date de naissance de la personne et des membres de sa famille<sup>53</sup>, leur lien de parenté ou tout autre type de relation ;
- d) les biens immobiliers possédés par la personne et les membres de sa famille, l'identité du propriétaire (et du copropriétaire, ainsi que le pourcentage du bien possédé par la personne et les membres de sa famille si le bien est partagé entre plusieurs propriétaires), la date d'achat, le type de transaction, le montant payé, la surface totale et le lieu où se trouve le bien ;
- e) les biens mobiliers possédés par la personne et les membres de sa famille (à l'exception des titres, des fonds placés sur un compte bancaire courant et d'épargne et des espèces), tous les biens dont la valeur estimée dépasse 10 000 GEL (environ 3 700 EUR), l'identité du propriétaire (et du copropriétaire du bien, ainsi que le pourcentage possédé par la personne et les membres de sa famille si le bien est partagé entre plusieurs propriétaires), la date d'achat, le type de transaction et le montant payé ;
- f) les titres possédés par la personne et les membres de sa famille, l'émetteur des titres, le propriétaire du bien, le type de titres, le montant payé, la valeur nominale et la quantité ;
- g) un compte courant et/ou d'épargne dans une banque ou un établissement de crédit en Géorgie ou à l'étranger, que la personne ou un membre de sa famille est habilité(e) à gérer, l'identité de la personne responsable de la gestion du compte courant ou d'épargne, le nom de la banque et/ou de l'établissement de crédit, le type de compte courant et/ou d'épargne et le solde (créditeur ou débiteur) ;
- h) les espèces possédées par la personne et les membres de sa famille d'un montant supérieur à 4 000 GEL (environ 1 480 EUR), l'identité du propriétaire et le montant des espèces dans chaque devise ;
- i) la participation de la personne et des membres de sa famille à des activités en lien avec la gestion d'une entreprise en Géorgie ou à l'étranger, l'identité des personnes prenant part à ces activités, la raison sociale de l'entreprise, la forme sous laquelle cette participation se fait, l'organisme d'immatriculation et la date de celle-ci, l'adresse du siège de l'entreprise, la durée de la participation aux activités de l'entreprise, et les revenus tirés de cette participation au cours de la période de référence ;
- j) tout travail rémunéré effectué par la personne ou par un membre de sa famille en Géorgie ou à l'étranger, à l'exception de la participation à des activités en lien avec la gestion d'entreprise, l'identité de la personne ayant réalisé le travail en question, le lieu où la personne a occupé ou occupe son poste ou a mené à bien les tâches qui lui étaient confiées, la désignation du poste ou le type de travail et les revenus perçus pour l'exécution des tâches confiées pendant la période de référence ;

---

<sup>52</sup> Voir [www.declaration.gov.ge](http://www.declaration.gov.ge) (en géorgien). Voir également les formulaires de déclaration : <https://declaration.gov.ge/eng/declaration?id=961198> (en anglais).

<sup>53</sup> La LCI définit comme membre la famille le conjoint, les enfants mineurs, les enfants du conjoint et toute personne résidant de manière permanente avec la personne ; voir la section 4 de la LCI.

- k) tout accord signé par la personne et les membres de sa famille en Géorgie ou à l'étranger d'une valeur supérieure à 3 000 GEL (environ 1 110 EUR), y compris les accords de fiducie, quel que soit leur montant, le type d'accord, l'identité des parties, l'objet et la valeur de l'accord, la date de signature et la durée de l'accord, l'organe responsable de l'enregistrement national et de l'attestation de signature de l'accord et les avantages matériels tirés de l'accord pendant la période de référence ;
- l) tout cadeau d'une valeur supérieure à 500 GEL (environ 185 EUR) reçu par la personne et par les membres de sa famille pendant la période de référence, l'identité du destinataire du cadeau et de la personne ayant offert le cadeau, le lien entre les deux personnes, le type de cadeau et la valeur marchande du cadeau ;
- m) tout revenu et toute dépense de la personne et des membres de sa famille, au cours de la période concernée, d'un montant supérieur à 1 500 GEL (environ 555 EUR) dans chaque cas, hormis les revenus et dépenses définis dans le présent article ; la personne et les membres de sa famille ayant perçu des revenus ou réalisé des dépenses, le type de revenu et/ou de dépense et leur montant ;
- n) informations protégées par le secret – type de bien et identité de la personne et/ou des membres de sa famille en lien avec le bien, le lien de la personne ou des membres de sa famille avec le bien, la valeur vénale et/ou le montant du bien ;
- o) date à laquelle la déclaration a été remplie.

60. Le Bureau de la fonction publique recueille les déclarations de patrimoine, veille à ce que les informations relatives au patrimoine des fonctionnaires concernés soient rendues publiques et s'assure que la soumission des déclarations se fasse conformément à la loi. Il élabore les instructions permettant de remplir correctement la déclaration de patrimoine, veille à ce que les fonctionnaires puissent accéder sans entrave au système électronique harmonisé de déclaration, reçoit et archive les déclarations de patrimoine des fonctionnaires et vérifie qu'elles sont conformes à la loi, et rend leur contenu public.

61. Les autorités font savoir que le Bureau de la fonction publique met en ligne les déclarations de patrimoine sur le site Internet mentionné plus haut<sup>54</sup>. Les déclarations (avec quelques exceptions précisées plus bas) sont donc publiques de manière intégrale et sans contrepartie financière. En outre, au titre de la section 19 de la LCI, toute personne peut, en s'acquittant d'une certaine somme<sup>55</sup>, obtenir la copie de la déclaration d'un fonctionnaire pour l'étudier. Les seules données non divulguées sont le numéro de sécurité sociale, l'adresse permanente et le numéro de téléphone de la personne, les renseignements relatifs à la période précédant la première nomination et/ou celle suivant la cessation des fonctions, conformément à la section 15(j) de la LCI, ainsi que le champ protégé par le secret de la déclaration (secrets d'Etat et autres informations confidentielles).

62. Les autorités font savoir que le système de déclaration en ligne, mis en place par le Bureau de la fonction publique en 2010, s'est développé au fil des années, que le nombre de fonctionnaires contraints de réaliser une déclaration de patrimoine est en augmentation constante et que le Bureau de la fonction publique améliore en continu les services proposés par le système<sup>56</sup>. L'EEG ne peut que soutenir ces progrès vers plus de transparence et d'ouverture. Dans le même temps, elle remarque qu'il est généralement admis que, jusqu'à présent, le contrôle et la mise en œuvre du régime de déclaration

<sup>54</sup> Voir [www.declaration.gov.ge](http://www.declaration.gov.ge) (en géorgien).

<sup>55</sup> Les amendes sont définies par la Loi sur les droits de copie d'informations publiques à son article 6, selon laquelle une copie au format A4 ou A5 vaut 0,05 GEL, soit environ 0,02 EUR par page.

<sup>56</sup> Le système a reçu le Prix des Nations Unies pour le service public dans la catégorie Prévenir et lutter contre la corruption dans la fonction publique. Voir <https://publicadministration.un.org/fr/News-and-Events/UNPSA-Programme>.

présente des lacunes. La mise en place actuelle de vérifications plus poussées des déclarations de patrimoine, comme expliqué plus bas, a pour but de combler ces lacunes.

### Contrôle et mise en œuvre

63. Conformément à l'article 54 de la Constitution, les fonctions d'un membre du Parlement peuvent prendre fin avant l'expiration de son mandat, notamment s'il est condamné par un tribunal ou s'il exerce une fonction ou une activité incompatible avec le statut de député. Au titre de la section 8(3) du Code de procédure, c'est le parlement qui décide de la cessation des fonctions d'un député avant la fin de son mandat. Cette décision peut faire l'objet d'un appel devant le Conseil constitutionnel.

64. Les règles de procédure applicables dans ces cas-là sont précisées à la section 9 du Code de procédure. Dans les 15 jours qui suivent la date d'exécution de la décision d'un tribunal reconnaissant la culpabilité d'un membre du Parlement, la Commission sur les questions de procédure et la réglementation demande à disposer de la décision en question et la transmet sans délai au Bureau parlementaire. Lorsqu'il est révélé qu'un membre du Parlement exerce une activité en lien avec la gestion d'une entreprise, la Commission demande dans les 10 jours qui suivent à obtenir les documents correspondants, recueille les explications du député concerné et en tire des conclusions. Si un député est élu, nommé ou confirmé par le Parlement à un poste incompatible avec le statut d'un membre du Parlement, une note est élaborée pour accompagner la décision mettant un terme à ses fonctions de député.

65. D'après les dispositions du Code de procédure et la réglementation de la Commission sur les questions de procédure et la réglementation, celle-ci doit, de manière régulière et en cas de besoin, analyser les informations relatives aux cas d'incompatibilité de poste, de restrictions applicables à certaines activités (en lien avec la gestion d'entreprise) et à la déclaration de patrimoine. Si nécessaire, la Commission présente le problème au Bureau parlementaire et à l'assemblée plénière pour discussion. Les autorités font savoir que, au cours de la période 2012-2015, la Commission a examiné 19 cas d'incompatibilité et a transmis une demande de cessation de fonctions avant la fin du mandat d'un membre du Parlement. Toutes les demandes correspondantes ont été accordées. Pendant les entretiens, il a été indiqué à l'EEG que la plupart des cas concernaient des membres du Parlement qui avaient été nommés ministres. Concernant les restrictions applicables aux activités en lien avec la gestion d'entreprise, les autorités font savoir que, dans 69 cas, les députés ont transféré leurs actions à d'autres personnes qui en ont assuré la gestion et que, dans 10 autres cas, les députés concernés ont démissionné de leur poste de direction en entreprise.

66. La section 13(16) de la LCI prévoit qu'il peut être mis un terme aux fonctions d'un fonctionnaire (notamment un membre du Parlement) avant la fin de son mandat si celui-ci ou un membre de sa famille ne respecte pas les dispositions relatives à l'incompatibilité prévues par la loi en question, ou qu'une décision d'un tribunal confirme qu'il possède des biens illégaux et/ou que des pièces justificatives relatives à des biens possédés sont manquantes. Ce terme désigne tout bien, y compris les revenus générés par celui-ci ou les actions (parts sociales) dont l'acquisition par des moyens légaux ne peut pas être justifiée par des documents fournis par le fonctionnaire, les membres de sa famille ou ses proches, ou qui a été acquis grâce à de l'argent tiré de la vente d'un bien illégal<sup>57</sup>. La Commission pour les questions de procédure et la réglementation est compétente pour traiter de tels cas.

67. Le Bureau de la fonction publique supervise, lui aussi, les fonctionnaires, parmi lesquels les membres du Parlement. Il s'agit d'une entité juridique de droit public établie conformément à la Loi sur la fonction publique. Ses principales missions sont de faciliter la coordination des activités dans le domaine du service public, de mettre en œuvre les

---

<sup>57</sup> Section 3(4) de la LCI

principales politiques définies dans cette loi et de contrôler la bonne réception des déclarations de patrimoine des députés. La composition, les missions et le mandat du Bureau de la fonction publique sont définis dans ses statuts<sup>58</sup>, lesquels sont approuvés par le gouvernement, tout comme la liste de son personnel. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, le mandat du responsable du Bureau, qui est nommé par le Premier ministre, sera limité à cinq ans.

68. Jusqu'à présent, le Bureau de la fonction publique était compétent pour garantir la cohérence technique des déclarations de patrimoine et pour veiller à ce que celles-ci soient remplies intégralement. Il était également chargé d'infliger des amendes aux fonctionnaires qui ne présentaient pas leur déclaration dans les délais. Ces dernières années, environ 6 000 fonctionnaires ont soumis une déclaration de patrimoine complétée, chaque année. Des amendes ont été infligées à 32 fonctionnaires en 2015 (10 en 2014 et 23 en 2013). Dans le cadre des nouvelles dispositions de la LCI<sup>59</sup>, le Bureau de la fonction publique a pour nouvelle mission de contrôler le caractère exhaustif et l'exactitude des données indiquées dans les déclarations de patrimoine, et de veiller à ce qu'elles soient conformes à la loi<sup>60</sup>, grâce au nouveau Département de contrôle des déclarations de patrimoine. Il est prévu que ce département compte environ cinq employés disposant des connaissances et des compétences requises.

69. Selon les nouvelles règles, les motifs justifiant la mise en place d'un contrôle peuvent être la sélection aléatoire d'une déclaration par le système électronique harmonisé de déclaration ou une demande écrite motivée soumise par quiconque le souhaite<sup>61</sup>, conformément au décret gouvernemental applicable. Par ailleurs, les déclarations des hauts fonctionnaires les plus exposés au risque de corruption (notamment les membres du Parlement) sont régulièrement contrôlées. Le Bureau de la fonction publique informe le fonctionnaire concerné des renseignements et des documents qu'il doit fournir pour la procédure de contrôle (documents bancaires ou d'établissements de crédit), et recueille ses commentaires personnels. Les déclarations sont contrôlées dans le respect du principe de confidentialité. Les résultats<sup>62</sup> doivent être publiés de manière proactive à la fin de chaque année civile.

70. Les nouvelles règles prévoient que les déclarations de patrimoine soient contrôlées, dans le respect des instructions données par le gouvernement, en vérifiant l'exactitude des données indiquées grâce aux bases de données électroniques gérées par les institutions publiques, en contrôlant les justificatifs fournis par le fonctionnaire au Bureau de la fonction publique et tout autre document écrit, et grâce à l'aide des organes administratifs au titre de l'obligation d'assistance.

71. Le Bureau de la fonction publique détermine si une infraction a été commise dans une déclaration de patrimoine lorsque les informations et les documents demandés ne sont pas présentés, sont incomplets ou inexacts, ou si des dispositions de la Loi sur la fonction publique ou de la LCI ne sont pas respectées au cours de la procédure de contrôle. Cette décision déclenche la procédure suivante :

- lorsqu'il apparaît qu'un fonctionnaire a délibérément présenté des données incomplètes ou inexactes, ce qui constitue un acte sanctionnable au titre de l'article 355 du Code pénal<sup>63</sup>, ou lorsque d'autres éléments d'infraction sont identifiés, le

---

<sup>58</sup> Néanmoins, le mandat du Bureau de la fonction publique étant intersectoriel, certaines de ses principales missions sont définies par la Loi sur la fonction publique et la LCI.

<sup>59</sup> Comme indiqué plus haut, la date d'entrée en vigueur des amendements prévus par la Loi 4358 du 27 octobre 2015 est le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>60</sup> Voir la section 18.1 de la LCI.

<sup>61</sup> L'auteur de la plainte doit indiquer son nom, mais le Bureau de la fonction publique est tenu de protéger les données personnelles reçues durant toute la durée du processus de contrôle.

<sup>62</sup> Données annuelles sur le nombre et la nature des déclarations de patrimoine contrôlées et le nombre de violations repérées.

<sup>63</sup> Les peines prévues par l'article 355 du Code de procédure (en cas d'« absence de déclaration financière ou de patrimoine, ou si les données indiquées dans celles-ci sont incomplètes ou incorrectes ») sont une amende,



Bureau de la fonction publique transmet la déclaration concernée et les documents correspondants à la procédure à l'organe de répression compétent qui agira en conséquence ;

- si l'infraction n'est pas grave (notamment la non soumission d'une déclaration de patrimoine dans les délais), un décret exigeant le versement d'une amende de 1 000 GEL (environ 370 EUR) est promulgué par le président du Bureau de la fonction publique grâce à une procédure simple. Faire appel de ce décret (auprès d'un tribunal ou d'un organe supérieur) ne reporte pas sa date d'exécution. Si la déclaration de patrimoine n'est pas présentée dans les deux semaines qui suivent la date d'exécution du décret ou de la décision du tribunal validant le décret, la responsabilité pénale du contrevenant est engagée au titre de l'article 355 du Code pénal. Dans ce cas, la déclaration doit être soumise dans les deux semaines suivant la date d'exécution de la décision du tribunal.

72. En principe, les parlementaires peuvent faire l'objet de poursuites et de sanctions pénales s'ils commettent des infractions telles que le vol, la fraude, le détournement, la corruption, le fait d'accepter (ou qu'une personne aux fonctions équivalentes accepte) des cadeaux interdits par la loi, le trafic d'influence, la violation du secret professionnel, l'absence de présentation d'une déclaration de patrimoine ou financière, ou la présentation de données incomplètes ou incorrectes. Néanmoins, les règles ci-après, concernant l'immunité parlementaire, doivent être respectées.

73. Conformément à l'article 52 de la Constitution, un membre du Parlement ne peut pas être poursuivi pour des idées ou des opinions qu'il a exprimées au sein du Parlement ou à l'extérieur de celui-ci dans l'exercice de ses fonctions. En outre, aucun député ne peut être poursuivi, détenu ou arrêté, ou faire l'objet d'une fouille corporelle ou d'une perquisition de son domicile, de son véhicule ou de son espace de travail sans l'autorisation du Parlement, sauf en cas de flagrant délit. Dans ce cas, le Parlement doit en être informé sans délai. Un député arrêté ou placé en détention doit être libéré immédiatement, sauf si le Parlement donne son consentement. La section 19 du Code de procédure précise clairement que les demandes de consentement présentées dans le cadre des activités d'enquêtes évoquées plus haut sont soumises au Parlement par le Procureur général. La Commission pour les questions de procédure et la réglementation dispose de cinq jours pour examiner la validité de la demande présentée puis transmet ses conclusions écrites au Bureau parlementaire, qui met cette question à l'ordre du jour de la session plénière suivante. Le Parlement en débat puis adopte une décision. Seul le Procureur général peut lancer des poursuites judiciaires à l'encontre d'un membre du Parlement<sup>64</sup>, et le Parlement doit alors en être informé sans délai.

74. Les autorités indiquent que, dans la pratique, aucune affaire pénale ni aucune condamnation impliquant un membre du Parlement n'a été constatée ces dernières années, et qu'aucune demande exigeant la levée de l'immunité d'un parlementaire n'a été présentée.

75. L'EEG a été informée à plusieurs reprises que le contrôle effectif de la conduite des membres du Parlement et de leur respect de la réglementation n'était pas assuré. Dans le même temps, l'EEG estime que les organes en place, tels que la Commission pour les questions de procédure et la réglementation et le Bureau de la fonction publique, pourraient être en mesure de réaliser ces tâches, une fois leur mandat révisé et après leur avoir fourni les compétences et les ressources nécessaires. Il est clair que la mise en place de contrôles poussés (par le Bureau de la fonction publique) des déclarations de

---

de 120 à 200 heures de travail d'intérêt général, l'interdiction d'exercer certaines fonctions ou le retrait d'une licence permettant d'exercer des activités particulières pour une durée allant jusqu'à trois ans.

<sup>64</sup> (A condition que la personne ait exercé la fonction de membre du Parlement pendant au moins six mois au cours d'une législature et qu'il n'ait pas été mis fin à ses fonctions au titre de l'article 54(2), alinéas a à f de la Constitution). Les parlementaires sortants jouissent de ce droit pendant la durée du mandat du nouveau Parlement.

patrimoine présentées par les fonctionnaires (dont les membres du Parlement) doit être soutenue ; une recommandation relative à la mise en œuvre et à la poursuite des réformes en cours est faite plus bas<sup>65</sup>. Qui plus est, l'EEG estime que le contrôle des autres obligations et règles de conduite applicables aux membres du Parlement doit être approfondi, et renvoie à la recommandation formulée plus haut concernant l'élaboration d'un code déontologique et sa mise en œuvre dans la pratique<sup>66</sup>. Dans un tel contexte, l'EEG souhaite insister sur l'importance de veiller à ce que l'existence de différents mécanismes/organes de contrôle n'entraîne pas un manque de clarté concernant les responsabilités de chacun et, par conséquent, un manque d'efficacité du régime de contrôle dans son ensemble. A ce sujet, le fait que le Code de procédure parlementaire désigne la Commission pour les questions de procédure et la réglementation pour contrôler le respect des dispositions de la LCI (en particulier concernant les déclarations de patrimoine des députés) est troublant, étant donné que le Bureau de la fonction publique est l'organe responsable de la mise en œuvre de la loi en question. Une répartition claire des compétences entre la Commission pour les questions de procédure et la réglementation et le Bureau de la fonction publique est nécessaire pour que le régime de contrôle gagne en efficacité.

#### Conseils, formation et sensibilisation

76. Les autorités font savoir que la Commission pour les questions de procédures et la réglementation informe et conseille les membres du Parlement sur les questions relatives au conflit d'intérêts et à la conduite que l'on attend d'eux. Plus précisément, elle informe les députés récemment élus des règles applicables, notamment concernant le délai dont ils disposent pour démissionner de toute activité incompatible. Les députés peuvent aussi s'adresser au Département juridique du Parlement. D'après les autorités, les membres du Parlement ont souvent recours à ces canaux d'information, en particulier en s'adressant directement aux membres de la Commission. En outre, le Bureau de la fonction publique est habilité à prodiguer des conseils en cas de possibles conflits d'intérêts. Les autorités indiquent que, dans la pratique, les demandes des députés portent principalement sur le système de déclaration de patrimoine.

77. Les autorités déclarent également que plusieurs actions de formation destinées aux députés nouvellement élus ont été organisées avec l'aide de la société civile. Les formations étaient principalement axées sur les questions d'éthique et les règles de conduite. Cependant, aucun programme de formation n'est mis à la disposition des députés de manière systématique. Suite aux entretiens réalisés sur place, l'EEG a eu clairement l'impression que des mesures restent à prendre pour sensibiliser les députés aux dilemmes éthiques et aux règles de conduite. Ce point est abordé par la recommandation formulée plus haut concernant l'adoption et la mise en œuvre d'un code d'éthique<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Voir la partie « Questions transversales » ci-dessous (paragraphe 203).

<sup>66</sup> Voir la partie « Principes éthiques et règles déontologiques » ci-dessus (paragraphe 42).

<sup>67</sup> Voir la partie « Principes éthiques et règles déontologiques » ci-dessus (paragraphe 42).

#### **IV. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES**

##### Aperçu du système judiciaire

78. Le système judiciaire de Géorgie est établi conformément à la Constitution (chapitre 5, Le pouvoir judiciaire) et à différentes lois, en particulier la Loi sur les juridictions de droit commun de 2009. La Constitution prévoit que « Le pouvoir judiciaire est indépendant et ne peut être exercé que par les tribunaux ». Par ailleurs, « Les juges sont indépendants dans leurs activités et ne sont soumis qu'à la Constitution et au droit. Toute pression exercée sur les juges ou toute immixtion dans leurs activités pour influencer sur leurs décisions sont interdites et punies par la loi ». « Tous les actes limitant l'indépendance d'un juge sont nuls et de nul effet<sup>68</sup>. »

79. Au titre de l'article 82(1) de la Constitution, le pouvoir judiciaire est exercé au travers du contrôle de la constitutionnalité (par le Conseil constitutionnel), de la justice et des autres moyens prévus par la loi. La justice est rendue par les juridictions de droit commun par l'intermédiaire de procédures civiles, administratives et pénales. Les juridictions de droit commun regroupent les tribunaux de district (municipaux), les cours d'appel et la Cour suprême<sup>69</sup>. Il n'existe pas de tribunal extraordinaire ou spécialisé.

80. Au titre de la section 11 de la Loi sur les juridictions de droit commun, les décisions d'un tribunal de droit commun sont prises par un juge unique et par un collège de juges à la majorité des votes. Un juge ne peut pas s'abstenir de voter. Le tribunal de district (municipal) est une juridiction de premier degré qui examine les cas relevant de sa compétence. Pour cela, le code de procédure applicable prévoit la tenue de procédures par un juge siégeant seul ou une formation collégiale de trois juges, selon les dispositions prévues par la loi. La cour d'appel, composée de trois magistrats, juge les appels des décisions des tribunaux de district (municipaux) dans le cadre de procédures définies par les règles de procédure, et exerce ses pouvoirs au titre de la Loi sur l'arbitrage. Les chambres de la Cour suprême, la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire, se composent de collèges de trois juges, à l'exception de la Grande Chambre, dont les collèges comptent neuf juges. La Cour suprême compte aussi une Chambre disciplinaire, chargée d'examiner les appels de décisions rendues par des collèges disciplinaires de juridictions de droit commun, et une Chambre administrative chargée de juger les appels des décisions du Conseil supérieur de la magistrature rejetant la nomination d'un juge à vie.

81. A l'heure actuelle, les juridictions de droit commun comptent 266 magistrats professionnels, dont la moitié (133) sont des femmes. Il n'y a pas de juge non professionnel au sein du système judiciaire de Géorgie. Dans les tribunaux de première instance, sans collège de juges, il est possible de faire appel à un jury<sup>70</sup> lors de certaines poursuites pénales<sup>71</sup>. Ce jury décide, de manière indépendante, de la culpabilité ou de l'innocence du prévenu, et le juge détermine la peine. A l'heure actuelle, des jurés n'interviennent que dans les tribunaux municipaux de Tbilissi et de Koutaïssi, mais à la suite des amendements qui entrent en vigueur en janvier 2017, il sera possible aussi d'avoir recours à un jury dans d'autres régions.

82. La Conférence des juges est un organe autonome, regroupant des magistrats de juridictions de droit commun, qui est chargé de protéger et d'affirmer l'indépendance du pouvoir judiciaire, de renforcer la confiance de la population à son égard et d'améliorer la

---

<sup>68</sup> Voir les articles 82(3), 84(1) et (4) de la Constitution.

<sup>69</sup> Voir les sections 1 et 2 de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>70</sup> Voir l'article 226 du Code de procédure pénale. Voir également l'article 221, selon lequel, dans certains cas, le juge procède à la sélection aléatoire de candidats pour constituer le jury (100 au maximum) à partir de la liste de ressortissants géorgiens âgés de plus de 18 ans. Les parties ont ensuite la possibilité de récuser certains candidats, puis 14 personnes sont choisies. Le juge en désigne 12 pour former le jury, et les deux dernières sont jurés-suppléants.

<sup>71</sup> À savoir les meurtres et autres crimes graves tels que les blessures graves ayant entraîné la mort, la violence avec circonstances aggravantes etc.

réputation des juges. Il se compose des juges de la Cour suprême et de magistrats de cours d'appel et de tribunaux municipaux<sup>72</sup>.

83. Le Conseil supérieur de la magistrature a pour missions de garantir l'indépendance des tribunaux (juges), ainsi que la qualité et l'efficacité de la justice ; de nommer et de révoquer les juges ; d'organiser les concours d'entrée ; d'élaborer des propositions pour la réforme judiciaire et d'atteindre d'autres objectifs définis par la loi<sup>73</sup>. Présidé par le Président de la Cour suprême, il est composé de 15 membres ; outre le Président, on compte huit magistrats élus par la Conférence des juges à bulletin secret après une procédure de libre candidature ; sur les six membres n'appartenant pas à la branche judiciaire, cinq sont nommés par le Parlement parmi des spécialistes jouissant d'une expérience juridique (au sein d'une université ou dans la société civile) d'au moins 10 ans, et un est désigné par le Président à partir de propositions avancées par des universités, l'Association du barreau de Géorgie et d'autres organisations de la société civile. Les membres ont un mandat de quatre ans et ne peuvent pas être nommés ou élus deux fois de suite.

84. Le Département des juridictions de droit commun du Conseil supérieur de la magistrature fournit un appui logistique aux tribunaux de droit commun, en gérant des fonds destinés à soutenir leur activité (sur les plans matériel et technologique), en leur permettant de disposer de locaux adaptés et en réalisant l'audit de leurs ressources financières et matérielles<sup>74</sup>.

85. En dépit des réformes du secteur (les plus notables étant celles de 1997, 2005 et 2013-2016), la population n'accorde pas une grande confiance au pouvoir judiciaire<sup>75</sup> comparé à d'autres institutions étatiques, et son indépendance reste un motif d'inquiétude. Le premier volet de la réforme judiciaire de 2013 avait pour but d'améliorer la transparence de la justice et de dépolitiser le Conseil supérieur de la magistrature. Des caméras de télévision ont été à nouveau autorisées dans les tribunaux, la procédure de nomination au sein du Conseil supérieur de la magistrature a été révisée (les membres nommés suite à une décision politique ont été révoqués), et la capacité de statuer sur les affaires disciplinaires impliquant un juge a été assignée au Conseil de discipline et aux juridictions de droit commun<sup>76</sup>. Le deuxième volet de la réforme, lancé en 2014, était axé sur le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et sur la modification de la réglementation régissant, entre autres, la nomination, l'avancement professionnel et la mutation des juges, l'attribution automatique des affaires et les procédures disciplinaires. Ces réformes ont reçu le fort soutien du Conseil de l'Europe, en particulier par l'intermédiaire de la Commission de Venise, qui a néanmoins recommandé que des amendements supplémentaires soient réalisés concernant, par exemple, les procédures disciplinaires (voir plus bas)<sup>77</sup>.

86. L'EEG s'est dite inquiète d'entendre que, malgré les réformes citées ci-dessus, des inquiétudes persistent au sein de la société civile, quant au risque que la promesse de rendre plus démocratique le processus décisionnel et de relever des défis plus ambitieux au sein du Conseil supérieur de la magistrature ne soit pas tenue, la situation n'ayant que peu évolué. Pour des ONG ayant suivi les activités du CSM, l'influence des membres

---

<sup>72</sup> Voir la section 63 de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>73</sup> Voir l'article 86.1 de la Constitution et la section 47 de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>74</sup> Voir les sections 54 et 55 de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>75</sup> Pour plus de détails, voir le chapitre « Contexte » ci-dessous (paragraphe 14 et suivants).

<sup>76</sup> Le Conseil de discipline est composé de cinq membres, dont trois sont des juges au sein de tribunaux généraux ; les deux autres ne sont pas juges mais élus par le Parlement.

<sup>77</sup> Voir l'Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'homme et de la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie, CDL-AD(2014)032, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)032-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)032-f) et l'Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'homme de la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun, CDL-AD(2014)031, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)031-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)031-f).

judiciaires sur les membres non judiciaires est aujourd'hui trop grande. Les autorités soulignent à cet égard que – tout en considérant la véracité de cette allégation contestable – ce qui importe, c'est qu'en mai 2017, le mandat des membres actuels du CSM expirera et que de nouveaux membres seront élus. L'EEG a également appris durant les entretiens que le processus décisionnel au sein du CSM manque souvent de clarté. Plusieurs personnes de la société civile interrogées pensent que les réformes en cours, y compris le troisième volet, ne suffiront pas à résoudre ces problèmes. Elles considèrent par ailleurs que la loi actuelle (qui avait été présentée au Parlement fin 2015, mais n'avait pas été adoptée avant les élections parlementaires d'octobre 2016<sup>78</sup> a été altérée au cours du processus législatif. Du point de vue de l'EEG, les amendements prévus (toujours en cours d'examen devant le Parlement) seraient un pas en avant considérable dans la bonne direction et pourraient résoudre certains des problèmes soulevés. Dans le même temps, ce rapport appelle à la prise de mesures supplémentaires dans des domaines particuliers en lien avec la présente évaluation.

### Recrutement, carrière et conditions de service

87. Conformément à l'article 86(2) de la Constitution, les juges sont nommés à vie, et restent donc en fonctions jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge légal de la retraite, à savoir 65 ans. Néanmoins, la loi peut prévoir qu'un juge soit nommé pour une période initiale n'excédant pas trois ans. Au bout de cette période, il peut être décidé de le nommer à vie. Cette possibilité est prévue par les sections 36 et suivantes de la Loi sur les juridictions de droit commun (voir plus bas pour plus de détails). La mise en place de cette période probatoire de trois ans avant la nomination à vie était une mesure phare du deuxième volet de la réforme judiciaire. Elle a néanmoins été critiquée par la Commission de Venise, qui l'a décrite comme une menace à l'indépendance des juges. Les autorités considèrent qu'au vu du faible niveau de confiance du public dans la justice, l'introduction d'une période probatoire était une mesure nécessaire pour contrôler la compétence et l'intégrité des juges avant de pouvoir les nommer à vie. Elles soulignent également que la loi prévoit des critères clairs et mesurables ainsi que des procédures équitables pour évaluer la compétence et l'intégrité.

88. L'article 86(2) de la Constitution et la section 34 de la Loi sur les juridictions de droit commun définissent les conditions nécessaires pour pouvoir être nommé ou élu juge : être un citoyen géorgien de 30 ans révolus, avoir suivi des études de droit, avoir obtenu un master ou un diplôme équivalent, justifier d'au moins cinq ans d'expérience professionnelle dans le domaine, maîtriser la langue officielle, avoir réussi le concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature, avoir accompli dans son intégralité la formation de l'École nationale de la magistrature et avoir été retenu sur la liste des stagiaires apprentis magistrats<sup>79</sup>.

89. La procédure de nomination des juges est précisée par les sections 35 à 36.8 de la Loi sur les juridictions de droit commun. Le Conseil supérieur de la magistrature annonce la tenue d'un concours par l'intermédiaire d'un journal officiel, et les personnes répondant aux critères exposés plus haut peuvent présenter leur candidature au Conseil supérieur de la magistrature. Une fois leur candidature validée, ils peuvent se présenter au concours. Les candidats doivent présenter une attestation prouvant qu'ils ont rempli une déclaration de patrimoine auprès du Bureau du registre public. La décision de nommer un candidat au poste de juge est faite en tenant compte de son classement sur

---

<sup>78</sup> L'EEG a été informée durant les entretiens que le projet de loi s'est heurté à l'opposition de pans de l'appareil judiciaires et du politique. Les autorités soulignent que la seule raison pour laquelle ce projet de loi n'a pas été adopté en troisième et dernière lecture est que la coalition au pouvoir était divisée quelques mois avant l'élection et qu'il était devenu difficile pour ne pas dire impossible de rassembler le nombre nécessaire de voix pour soutenir une loi organique.

<sup>79</sup> La loi prévoit certaines exceptions à ces exigences ; par exemple, toute personne candidate à l'élection à la fonction de juge de la Cour suprême, toute personne ayant exercé la fonction de juge et ayant réussi le concours correspondant, qui a été nommée à la fonction de juge à la Cour suprême, dans un tribunal de district et/ou une cour d'appel et qui a exercé en tant que juge pendant au moins 18 mois n'est pas tenue de suivre la formation de l'École nationale de la magistrature pour remplir les fonctions de juge.

la liste des stagiaires apprentis magistrats et de l'évaluation du Conseil indépendant de l'École nationale de la magistrature.

90. Les juges des tribunaux de district (municipaux) et des cours d'appel sont tout d'abord nommés par le Conseil supérieur de la magistrature pour un mandat de trois ans ; les candidats non retenus ne peuvent pas faire appel de la décision les concernant. Ensuite, le Conseil supérieur de la magistrature s'appuie sur l'analyse de l'évaluation professionnelle du juge (réalisée par deux membres du Conseil supérieur de la magistrature sélectionnés par tirage au sort, l'un étant juge et l'autre non) et sur un entretien pour décider si celui-ci doit être nommé à vie. L'évaluation doit être menée de manière objective, honnête et impartiale, et doit respecter les critères d'intégrité et de compétence précisés par la loi. Les critères d'intégrité incluent l'honnêteté personnelle et l'intégrité professionnelle, l'indépendance, l'impartialité et l'équité, la conduite personnelle et professionnelle (entre autres, le respect de l'éthique judiciaire), la réputation personnelle et professionnelle, et les contraintes financières, en s'appuyant sur les informations relatives aux sources de revenus du juge concerné, aux actifs et aux biens qu'il possède ou qu'il utilise et à ses dettes et ses créances en lien avec ces biens et ces revenus. L'examen des obligations financières d'un juge a pour but de déterminer si celles-ci peuvent engendrer un conflit d'intérêts entre ses intérêts matériels et les intérêts de la justice, et remettre en cause son impartialité.

91. Lorsqu'un juge est nommé à vie, les rapports d'analyse judiciaire sont rendus publics et peuvent être communiqués sur simple demande, conformément au Chapitre III du Code administratif général de Géorgie. Un juge peut faire appel de la décision du Conseil supérieur de la magistrature de rejeter sa candidature à la nomination à vie auprès de la Chambre administrative de la Cour suprême, si les conditions définies dans la Loi sur les juridictions de droit commun s'appliquent. Il devra également respecter la procédure précisée dans cette même loi. Les décisions de la Chambre administrative sont élaborées à l'écrit et signées par ses membres. Elles ne peuvent pas faire l'objet d'un appel.

92. L'EEG remarque que, ces dernières années, la réglementation encadrant les conditions de recrutement des juges a subi de profonds changements, qui ont établi le principe de la nomination à vie et mis en place des règles précises applicables à l'évaluation pendant la période probatoire, ainsi que des critères devant être examinés au moment de décider de la nomination à vie. Cependant, l'EEG regrette vivement que les premières étapes du recrutement d'un juge, c'est-à-dire la procédure et les critères de sélection du candidat, puis sa nomination pour une période probatoire, soient bien moins encadrées. L'EEG s'est montrée inquiète d'apprendre que l'absence de règles définissant cette étape de la procédure et que les récentes pratiques du Conseil supérieur de la magistrature ont alimenté la méfiance des citoyens à l'égard du système. En effet, différents représentants de la société civile rencontrés par l'EEG ont reproché au processus décisionnel du Conseil supérieur de la magistrature de ne pas être transparent. Les entretiens avec les candidats avaient souvent lieu dans une pièce close, le vote au sein du Conseil supérieur de la magistrature était secret et les raisons motivant ses décisions n'étaient pas rendues publiques. En outre, il est arrivé que des membres du Conseil supérieur de la magistrature participent à la procédure en dépit de l'existence d'un conflit d'intérêts ; enfin, toujours selon des représentants de la société civile, le régime actuel ne garantit pas l'objectivité du processus décisionnel. Les autorités soulignent pour leur part que les ONG et journalistes sont libres d'assister aux auditions de la HCJ et de suivre le processus de sélection des juges, et que la HCJ publie habituellement des listes des candidats, leurs curriculum vitae et le programme des entretiens sur son site web.

93. A ce propos, l'EEG a eu le plaisir d'apprendre que le troisième volet de la réforme judiciaire prévoit plusieurs amendements à la procédure de recrutement des juges. En particulier, il est prévu d'introduire des critères d'évaluation précis pour les candidatures examinées par le Conseil supérieur de la magistrature, semblables à ceux employés pour

décider de la nomination à vie d'un juge (et qui se concentrent sur l'intégrité et les compétences) ; de définir des règles encadrant le conflit d'intérêts lorsque les membres du Conseil supérieur de la magistrature sont concernés (y compris l'obligation d'auto-récusation et le droit pour un candidat de remettre en cause l'objectivité d'un membre du Conseil supérieur de la magistrature), et d'offrir à un candidat non retenu la possibilité de faire appel de la décision du Conseil supérieur de la magistrature auprès de la Chambre administrative de la Cour suprême. L'EEG estime que de telles modifications sont nécessaires afin de garantir l'objectivité et la transparence des procédures et de restaurer la confiance de la population envers le pouvoir judiciaire. Elle considère par ailleurs qu'il est indispensable de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer encore la transparence, entre autres en demandant au Conseil supérieur de la magistrature de justifier ses décisions et de permettre au candidat de les connaître. Dans ce contexte, il convient d'évoquer les normes européennes selon lesquelles les décisions relatives à la sélection et à la carrière des juges doivent être fondées uniquement sur des critères (notamment sur le mérite) objectifs et prédéfinis, en suivant des procédures transparentes et en communiquant les motifs des décisions au candidat concerné si celui-ci en fait la demande, et en offrant aux candidats non retenus la possibilité de remettre en cause les décisions prises (ou du moins la procédure) au cours du processus de recrutement<sup>80</sup>. Pour ce qui est des critères de sélection, l'EEG préférerait les voir inscrits directement dans la législation, de manière à garantir que les critères d'objectivité prévalent sur les considérations politiques et que le Conseil supérieur de la magistrature les prenne en compte dans la pratique<sup>81</sup>.

94. Concernant l'avancement professionnel des juges, des améliorations restent à envisager. La loi prévoit uniquement que le juge d'un tribunal de district (municipal) peut être nommé auprès d'une cour d'appel après avoir travaillé pendant au moins deux ans au sein d'un tribunal de district (municipal), sauf dans des cas particuliers, par exemple s'il a fait preuve de compétences judiciaires exceptionnelles au cours de l'exercice de ses fonctions<sup>82</sup>, et que les juges doivent être évalués par le Conseil supérieur de la magistrature au regard des critères d'avancement professionnel définis par celui-ci<sup>83</sup>. Une fois de plus, l'EEG s'est montrée inquiète quant au manque de transparence des procédures et à l'absence de critères clairs et objectifs. Elle souhaite souligner qu'il est important que ces critères d'avancement professionnel, qui étaient en cours d'élaboration au moment de la visite sur place, soient mis en place et respectés ; à l'avenir, l'EEG préférerait également voir ces critères inscrits dans la législation<sup>84</sup>. En outre, il est essentiel de mettre en place des procédures claires et transparentes pour l'avancement professionnel et que les candidats non retenus puissent remettre en cause les décisions du Conseil supérieur de la magistrature. A ce propos, l'EEG renvoie à nouveau vers les normes européennes précédemment citées, lesquelles sont également applicables à l'avancement professionnel des juges. Enfin, il convient de noter que le troisième volet de la réforme judiciaire a pour objectif d'apporter des modifications aux dispositions de la Loi sur les juridictions de droit commun concernant l'avancement professionnel des juges. Plus précisément, il est prévu d'exiger une expérience minimale de cinq ans en tant que juge de district (municipal) (plutôt que deux ans) avant de pouvoir siéger dans une cour d'appel, et de limiter l'avancement professionnel des juges visés par des procédures disciplinaires. Il apparaît clairement, néanmoins, que ces mesures ne

---

<sup>80</sup> Voir, en particulier, la Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités, paragraphes 44 et 48, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805cde9f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805cde9f).

<sup>81</sup> Voir également l'[Avis conjoint de la Commission de Venise et de la direction des Droits de l'homme de la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie](#), CDL-AD(2014)031, paragraphe 50.

<sup>82</sup> Un juge peut aussi être promu plus tôt s'il a apporté une contribution particulière à l'élaboration d'une loi, à la formulation d'une pratique judiciaire uniformisée et à l'administration rapide et efficace de la justice.

<sup>83</sup> Section 41 de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>84</sup> Voir également l'[Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des Droits de l'homme de la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification de la loi organique relative aux juridictions de droit commun de Géorgie](#), CDL-AD(2014)031, paragraphe 62.

suffiront pas à combler les lacunes précisées plus haut. Etant donné les paragraphes qui précèdent, **le GRECO recommande de réformer les processus de recrutement et d'avancement professionnel des juges, notamment en veillant à ce que toute décision du Conseil supérieur de la magistrature en lien avec ces processus a) soit prise au regard de critères prédéfinis, clairs et objectifs (notamment, basés sur le mérite), de manière transparente et avec une mention écrite en précisant les raisons, et b) puisse faire l'objet d'un appel devant un tribunal.**

95. Le président et les juges de la Cour suprême sont élus pour une durée de 10 ans par le Parlement, à la majorité des voix du nombre total de députés, sur les recommandations du Président de la République<sup>85</sup>. Le président de la Cour suprême peut recommander au Président de la République un candidat au poste de juge, et le Président peut donner au Parlement le nom de toute personne répondant aux critères précisés dans la Constitution et la Loi sur les juridictions de droit commun. Les candidats n'ont pas l'obligation de réussir le concours, si leur expérience professionnelle les élève au rang d'un membre de la Cour suprême. Un même candidat peut être nommé au Parlement seulement deux fois pour l'élection à la fonction de juge de la Cour suprême. Le Président et le vice-président des cours d'appel sont désignés parmi les présidents des chambres pour un mandat de cinq ans et sont révoqués par le Conseil supérieur de la magistrature<sup>86</sup>. Le Président d'un tribunal de district (municipal) est nommé parmi les juges siégeant au tribunal concerné. Si le tribunal possède des chambres, le Président est nommé parmi les présidents de celles-ci. Le Président est élu pour un mandat de cinq ans et est révoqué par le Conseil supérieur de la magistrature<sup>87</sup>.

96. Jusqu'en 2015, la loi prévoyait la possibilité de transfert des juges. Il est prévu de réintroduire de telles dispositions dans les années à venir. Actuellement, la section 44 de la Loi sur les juridictions de droit commun prévoit uniquement que si le tribunal cesse d'exister ou si le poste concerné est supprimé, un/e juge peut être, avec son accord préalable écrit, muté(e) dans une juridiction du même degré ou d'un degré inférieur. Si le/la juge refuse de s'acquitter des devoirs de sa fonction ou si aucun poste ne lui est attribué, il/elle perd son poste et devient, après avoir donné son accord écrit, juge de réserve<sup>88</sup>. En outre, il existe des dispositions juridiques exemptant les juges de la procédure de concours lorsqu'ils souhaitent eux-mêmes être nommés à un autre poste de juge. Il n'est pas possible de nommer un juge à un tel poste sans son consentement.<sup>89</sup>

97. L'EEG a été soucieuse d'apprendre qu'avant 2015, il était courant que des juges soient mutés de tribunal en tribunal sans raison précise, ce qui a donné à penser que le large pouvoir discrétionnaire du Conseil supérieur de la magistrature a été mis à profit pour punir les juges désobéissants. Les dispositions en la matière ont été annulées en janvier 2015. Le Gouvernement prévoit de réintroduire la possibilité de transfert des juges selon des modalités qui seront en accord avec les standards internationaux. Plus précisément, d'après le projet de loi, la mutation d'un juge sans son consentement sera autorisée uniquement dans des cas exceptionnels et se limitera à des tribunaux proches géographiquement, contrairement à ce que prévoit la réglementation actuelle. En outre, le Conseil supérieur de la magistrature aura pour obligation de justifier toute décision de mutation. Ainsi, il ne sera plus possible de muter un juge vers une juridiction de degré inférieur sans son consentement, et un magistrat ne pourra pas être muté sans son

---

<sup>85</sup> Voir l'article 90(2) de la Constitution et la section 36(1) de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>86</sup> Voir la section 23(6) de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>87</sup> Voir la section 32(1) de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>88</sup> Un juge de réserve peut percevoir un salaire selon ce que prévoit la législation pendant trois ans après avoir été mis en réserve. Il peut être affecté auprès d'une autre instance pour y exercer ses fonctions, avec son consentement écrit.

<sup>89</sup> En particulier, la section 37 de la Loi sur les juridictions de droit commun prévoit que, lorsqu'un poste devient vacant, un juge déjà en fonction peut être affecté sans concours à une juridiction d'un degré supérieur, égal ou inférieur, avec son accord. Si un juge a été nommé à vie, il peut être nommé sans concours en tant que juge d'une juridiction d'un degré supérieur, égal ou inférieur au cours de son mandat.



accord plus d'une fois tous les 10 ans<sup>90</sup>. L'EEG souhaite souligner que l'inamovibilité des juges est un aspect important de leur indépendance<sup>91</sup> et que la menace de muter un juge vers une autre juridiction peut être employée pour exercer des pressions sur lui, ou pour veiller à ce qu'un dossier soit traité ou écarté par un juge d'un tribunal en particulier. L'EEG tient à rappeler les standards européens, selon lesquels « un juge ne devrait recevoir une nouvelle affectation ou se voir attribuer d'autres fonctions judiciaires sans y avoir consenti, sauf en cas de sanctions disciplinaires ou de réforme de l'organisation du système judiciaire<sup>92</sup> ». Dans ce contexte, il est clair que le projet de réforme visant à réglementer les transferts de juges sous condition de consentement de leur part, en accord avec les standards internationaux, doit être soutenu. Selon l'EEG, il est indispensable que de telles possibilités soient clairement encadrées et qu'elles se limitent à des cas exceptionnels. Il est en outre essentiel que les décisions de mutation du Conseil supérieur de la magistrature puissent être remises en cause par le juge concerné. Les autorités peuvent aussi réfléchir au caractère opportun de nouvelles mesures de transparence, comme la publication des raisons motivant les décisions de mutation du Conseil supérieur de la magistrature, pour améliorer la confiance accordée par les citoyens aux décisions du Conseil supérieur de la magistrature, et la soumission de ces décisions à un mécanisme de contrôle (grâce à la possibilité de faire appel). En conséquence de quoi, **le GRECO recommande que le projet législatif sur la mutation des juges, s'il devait être adopté, comprenne des garanties adéquates contre le détournement de la possibilité de muter un juge dans une autre juridiction sans son consentement, y compris en veillant à ce que la mutation ne soit possible que dans des cas exceptionnels, dans le respect de critères clairement définis par la loi, et en veillant à ce qu'il soit possible de faire appel de la décision.**

98. Deux fois par an, le Conseil supérieur de la magistrature mène une évaluation<sup>93</sup> de l'ensemble des juges d'instances de premier et de deuxième degrés en s'appuyant sur les données statistiques, et par l'intermédiaire d'un programme électronique spécial. L'objectif est d'évaluer l'efficacité du travail judiciaire des magistrats d'un point de vue quantitatif. Les critères suivants sont pris en compte au cours du processus : nombre d'affaires résolues ; complexité des affaires résolues ; respect des délais des procédures relatives à une affaire ; respect des délais de préparation des procès et constance des décisions.

99. Les juges de la Cour suprême peuvent être destitués pour forfaiture par le Parlement sur recommandation Conseil supérieur de la magistrature, et les juges des cours d'appel et des tribunaux de district (municipaux) sur décision du Conseil supérieur de la magistrature. Les motifs justifiant la destitution d'un juge sont présentés dans la section 43 de la Loi sur les juridictions de droit commun, et sont, notamment, la commission d'une faute disciplinaire, l'exercice d'une fonction ou d'une activité incompatible avec le statut de juge, l'exécution d'une condamnation à son encontre et la commission d'une infraction de corruption au sens de la section 20(6) de la LCI. La responsabilité disciplinaire des juges et les procédures correspondantes sont régies par une loi spécifique, présentée plus bas.

100. Conformément aux dispositions de la section 69 de la Loi sur les juridictions de droit commun, la rémunération d'un juge se compose d'un traitement (qui ne peut être revu à la baisse pendant toute la durée de ses fonctions) et de primes. Le traitement

---

<sup>90</sup> Projet de section 37.1 de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>91</sup> Voir par exemple la Magna Carta adoptée par le Conseil consultatif des juges européens (CCJE), para. 4 [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD864&BackColorLogged=FDC864&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FD864&BackColorLogged=FDC864&direct=true).

<sup>92</sup> Voir, en particulier, la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 52.

<sup>93</sup> Cet outil a été mis en place par la décision 1/226 de 2011 du Conseil supérieur de la magistrature relative aux « Règles d'évaluation de l'efficacité du travail des juges au sein des tribunaux de droit commun », amendée en 2012, qui définit les critères d'évaluation.

mensuel et les avantages matériels d'un juge sont définis par la loi. Le montant des primes d'un juge de la Cour suprême est déterminé par le plénum de la Cour suprême. Pour les juges d'autres juridictions, il est défini par le Conseil supérieur de la magistrature. Les primes sont publiées sur le site Internet du Conseil supérieur de la magistrature<sup>94</sup>. Conformément à la section 1 de la Loi sur la rémunération des magistrats des juridictions de droit commun de Géorgie, le salaire annuel brut moyen est compris entre 48 000 GEL (soit environ 17 760 EUR) pour un juge siégeant dans un tribunal de district (municipal) et 84 000 GEL (soit environ 31 080 EUR) pour le président de la Cour suprême. Les juges peuvent également prétendre à des avantages sociaux, notamment un logement de fonction ou la prise en charge des dépenses de logement indispensables s'il n'a pas de domicile au sein de la municipalité où il doit exercer, la décision incombant au Conseil supérieur de la magistrature (ou au président de la Cour suprême, pour ses membres)<sup>95</sup>.

### Gestion des affaires et procédure

101. De manière générale, les plaintes individuelles sont assignées de manière séquentielle entre les magistrats d'un tribunal, par exemple selon la date de dépôt de la plainte et le classement alphabétique des juges<sup>96</sup>. Cependant, dans les tribunaux de districts (municipaux) comptant plus de deux juges, lorsque le nombre d'affaires assignées à un juge atteint un certain nombre ou si, pour une autre raison, un juge ne peut pas entendre une affaire, le président de la cour ou le vice-président, ou le président d'une chambre ou d'un collège, peut redistribuer les affaires en tenant compte de la charge de travail de chaque juge. Au cours de la visite sur place, les personnes rencontrées par l'EEG ont indiqué que cette règle laissait un large pouvoir discrétionnaire au président du tribunal, et que, par le passé, les affaires étaient souvent redistribuées de manière arbitraire en fonction de leur envie. L'EEG a été inquiète d'apprendre que cette situation alimente la méfiance des citoyens à l'égard du système. A ce propos, l'EEG rappelle que les normes internationales exigent que la répartition des affaires au sein d'un tribunal soit aléatoire ou définie par des critères objectifs arrêtés en amont<sup>97</sup>. Etant donné la situation en Géorgie, telle qu'elle a été décrite plus haut, un système automatique (électronique) d'attribution aléatoire des affaires semble préférable, comme cela est envisagé actuellement. Dans le cadre du troisième volet de la réforme judiciaire, des projets d'amendements à la Loi sur les juridictions de droit commun prévoient la mise en place de l'attribution aléatoire des affaires dans les cours d'appel et les tribunaux de district (municipaux) grâce à un système électronique veillant à ce que les dossiers soient répartis de façon aléatoire et équitable<sup>98</sup>. Les règles encadrant l'attribution automatique des affaires doivent être définies par le Conseil supérieur de la magistrature. En cas de panne ponctuelle du système électronique, les affaires doivent être attribuées de manière séquentielle. Il est clair que cette initiative doit être soutenue. En conséquence de quoi, **le GRECO recommande la mise en place d'un système impartial et transparent pour l'attribution des affaires à chaque juge, pouvant prendre la forme d'un dispositif automatique (électronique) distribuant les dossiers de manière aléatoire.**

102. Un juge ne peut être déchargé d'une affaire que pour les motifs précisés par la loi. Au titre de la section 45 de la Loi sur les juridictions de droit commun, un juge peut être récusé (devant alors s'abstenir de siéger lors de procès et d'exercer certaines de ses autres fonctions officielles) par le président de la Cour suprême si des poursuites sont

<sup>94</sup> Voir [www.hcoj.gov.ge](http://www.hcoj.gov.ge) (en géorgien).

<sup>95</sup> Voir la section 68(3) de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>96</sup> Section 7(4) du Règlement de la Cour suprême et la section 4 de la Loi sur la répartition des affaires et l'attribution des compétences dans les juridictions de droit commun.

<sup>97</sup> Voir par exemple la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 24.

Voir également les recommandations de Kiev sur l'indépendance judiciaire en Europe de l'Est, dans le Caucase du Sud et en Asie centrale (paragraphe 12) : <http://www.osce.org/odihr/KyivRec?download=true> (en anglais)

<sup>98</sup> Projet de section 58.1 de la Loi sur les juridictions de droit commun.

engagées contre lui ou si le Conseil de discipline en a décidé ainsi. Les règles de récusation définies par les règles de procédure sont décrites plus loin.

103. Les règles de procédures définissent des délais que les juges doivent respecter lors d'un procès. Dans le cas d'une affaire pénale, un tribunal de district (municipal) doit rendre son jugement dans les 24 mois qui suivent la décision par le juge chargé de l'audience préliminaire de tenir un procès ; une cour d'appel doit rendre son jugement dans les deux mois qui suivent, et la décision finale en cassation doit être prononcée par la Cour suprême dans les six mois qui suivent la mise en appel et la présentation de l'affaire<sup>99</sup>. Des retards injustifiés dans la procédure peuvent motiver la mise en cause de la responsabilité disciplinaire du juge<sup>100</sup>.

104. Toute procédure juridique doit être conduite dans le respect de l'égalité et de la confrontation des parties. Les procédures devant un tribunal se tiennent à l'oral et sont publiques, avec des exceptions définies par la législation, c'est-à-dire le Code civil et le Code de procédure pénale. Le jugement doit être rendu à l'oral<sup>101</sup>. Lors d'un procès pénal, l'audience peut se dérouler à huis clos, par exemple pour protéger des données personnelles, des secrets professionnels ou commerciaux, ou afin de garantir la protection personnelle d'un participant au procès et/ou des membres de sa famille (ou de ses proches)<sup>102</sup>.

#### Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

105. La Constitution définit des principes élémentaires, et la Loi sur les juridictions de droit commun prévoit que les juges doivent exercer leurs fonctions de manière indépendante et qu'ils doivent examiner les faits et prendre leurs décisions en tenant compte des lois, de la Constitution, des principes et des normes de droit international universellement acceptés et selon leur conviction intime. La justice doit être rendue « dans le respect des principes de l'égalité devant la loi de toutes les personnes impliquées dans l'affaire et de la transparence, de la non-substitution et de l'indépendance des juges<sup>103</sup> ». En outre, selon la section 38 de la Loi sur les juridictions de droit commun, les magistrats doivent prêter serment à leur entrée en fonctions. Le texte correspondant est approuvé par le Conseil supérieur de la magistrature.

106. Les juges doivent aussi respecter les règles déontologiques des fonctionnaires. Comme expliqué dans la partie relative aux membres du Parlement, la Loi sur le conflit d'intérêts et la corruption au sein des institutions publiques (« LCI ») a été amendée par la loi 4358 du 27 octobre 2015 (dont les dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017), entre autres pour inclure des règles déontologiques générales à l'intention des fonctionnaires dans un nouveau chapitre III. 1<sup>104</sup>.

107. La définition du « conflit d'intérêts au sein d'une institution publique » de la section 3(3) de la LCI et les règles de prévention et de gestion de ces derniers données par la section 13.4 de la même loi, telles qu'exposées plus haut à propos des députés, s'appliquent également aux juges. En outre, les règles de procédures prévoient des dispositions relatives aux conflits d'intérêts dans les dispositions concernant la récusation d'un juge (voir plus bas).

---

<sup>99</sup> Articles 185(6), 295(6) et 303(8) du Code de procédure pénale.

<sup>100</sup> Section 2(2)e) de la Loi sur la responsabilité disciplinaire des magistrats de juridictions de droit commun en Géorgie et les procédures disciplinaires.

<sup>101</sup> Voir l'article 85 de la Constitution et la section 13 de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>102</sup> Article 182 du Code de procédure pénale.

<sup>103</sup> Voir l'article 84(1) de la Constitution et les sections 6 et 7 de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>104</sup> Nouvelles sections 13.1 à 13.5 de la LCI. A ce propos, il convient de rappeler que les juges, tout comme les parlementaires, sont à la fois des « fonctionnaires » et des « agents publics » selon la définition donnée par la LCI.

108. En 2007, la Conférence des juges, sur proposition du Conseil supérieur de la magistrature, a adopté et promulgué les Normes éthiques judiciaires de Géorgie<sup>105</sup>, publiées sur les sites Internet du Conseil supérieur de la magistrature et de la Cour suprême<sup>106</sup>. Celles-ci « définissent les règles d'éthique judiciaire visant à renforcer l'indépendance, l'impartialité et l'intégrité du pouvoir judiciaire, à favoriser la confiance accordée par le public au pouvoir judiciaire et à protéger la réputation et l'autorité des juges ». Elles renvoient aux lois et à la Constitution de la Géorgie, ainsi qu'aux valeurs juridiques internationales, dont les Principes de Bangalore<sup>107</sup> et l'Avis n° 3 du Conseil consultatif des Juges Européens<sup>108</sup>. Elles comportent quatre chapitres : « Indépendance et impartialité des juges », « Compétence et diligence des juges », « Relations entre les juges et les médias de masse » et « Activités non judiciaires des juges » et rassemblent un total de 28 articles. Si un magistrat ne respecte pas les normes éthiques judiciaires, sa responsabilité disciplinaire peut être engagée, comme cela est expliqué plus loin.

109. Au cours des entretiens menés sur place, l'EEG a été informée de la nécessité d'affiner encore et de mettre à jour les normes éthiques judiciaires afin de tenir compte de l'expérience acquise depuis leur adoption et d'apporter des éclaircissements. Il semblerait que le Conseil supérieur de la magistrature ait commencé le travail de révision, avec l'aide d'organismes donateurs. L'EEG se félicite de cette initiative. En effet, comme le GRECO l'a indiqué à plusieurs reprises, les normes professionnelles déontologiques et éthiques ne doivent pas être des textes passifs, et doivent évoluer au fil du temps. En outre, leur mise en œuvre doit absolument être garantie par des mesures complémentaires, notamment la prestation de conseils confidentiels au sein du pouvoir judiciaire, qui fait défaut à l'heure actuelle et pourrait être assuré par le Conseil supérieur de la magistrature et par l'intermédiaire d'actions de formation (de préférence régulières) orientées sur la pratique. Des lignes directrices, des commentaires et des exemples pratiques fournis à l'écrit (notamment en lien avec les risques de corruption et de conflits d'intérêts) seraient bénéfiques afin de garantir l'application effective des normes. Enfin, il est essentiel que la version à jour des normes soit présentée aux juges et au grand public, dans le but de sensibiliser les juges aux questions éthiques et aux normes existantes, et de renforcer la confiance accordée par les citoyens au pouvoir judiciaire. En conséquence de quoi, **le GRECO recommande (i) de mettre à jour les normes éthiques judiciaires, de les communiquer à tous les juges et de les rendre facilement accessibles par le public ; (ii) de les compléter par des mesures pratiques de mise en œuvre des règles, comme des orientations et explications écrites, davantage d'actions de formation et des conseils confidentiels.**

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

110. L'article 86(3) de la Constitution précise clairement que la fonction de juge n'est pas compatible avec tout autre emploi ou toute autre activité rémunérée, sauf si cet emploi ou cette activité a un but pédagogique ou scientifique. Un juge ne peut pas appartenir à un parti politique ou prendre part à des activités politiques. Ces limitations sont reprises et détaillées plus encore dans les Normes éthiques judiciaires.

111. Les règles détaillées régissant les incompatibilités applicables aux fonctionnaires, au titre de la section 13 de la LCI et présentées dans la partie sur les membres du

<sup>105</sup> Voir la section de la Charte de la Conférence des juges.

<sup>106</sup> Voir <http://www.supremecourt.ge/eng/judges-self-governance/judges-ethics-code/> (en anglais).

<sup>107</sup> Voir [http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial\\_group/Bangalore\\_principles.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/judicial_group/Bangalore_principles.pdf) (en anglais).

<sup>108</sup> Voir l'Avis n° 3 du Conseil consultatif des Juges Européens (CCJE) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les principes et règles régissant les impératifs professionnels applicables aux juges et en particulier la déontologie, les comportements incompatibles et l'impartialité ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE\(2002\)OP3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CCJE(2002)OP3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3&direct=true)).

Parlement, doivent aussi être prises en compte. Ainsi, un agent public ne peut occuper un autre poste au sein d'une institution publique ou une entité juridique relevant du droit privé, ou appartenir à un organe représentatif, à quelque niveau que ce soit, occuper une fonction au sein d'un organe ou une institution à l'étranger, occuper un poste au sein d'une entreprise, être le représentant ou le mandataire d'une personne physique ou morale, la représenter devant n'importe quelle institution publique pour une question de droit pénal, civil ou administratif hormis si l'agent public est le tuteur de la personne, qu'elle soit mineure ou majeure, son aidant, ou que la personne soit à sa charge.

112. La section 13 de la LCI établit également qu'un fonctionnaire ou un membre de sa famille doit démissionner d'un poste ou cesser toute activité qui soit incompatible dans les dix jours suivant sa nomination ou son élection. Le fonctionnaire doit en attester auprès de son supérieur hiérarchique ou de l'organe dont il dépend (dans le cas des juges, le Conseil supérieur de la magistrature) par l'intermédiaire du département des ressources humaines (ou d'un département particulier du Conseil supérieur de la magistrature, dans le cas des juges). Un magistrat n'a pas besoin d'obtenir une autorisation pour exercer une activité non proscrite, qu'il n'est par ailleurs pas obligé de déclarer. Il doit néanmoins déclarer tout revenu découlant de l'activité en question dans sa déclaration de patrimoine (voir plus bas).

113. Aucune règle ni aucune mesure particulière ne limite ou n'interdit les possibilités d'emploi des juges, ou leur participation à des activités rémunérées ou bénévoles, après la cessation de leurs fonctions. Ceci étant, il convient de garder à l'esprit les règles générales définies par la section 13 de la LCI, en particulier celle voulant qu'un ancien agent public ne peut, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions, travailler ou mener des activités au sein d'une institution publique ou d'une entreprise qui était placée sous sa supervision de manière officielle et continue au cours des trois années précédentes. En outre, pendant cette période, le membre du Parlement ne peut percevoir de revenus de l'institution publique ou de l'entreprise en question.

#### *Récusation ou retrait*

114. Les conditions de récusation d'un juge sont définies par les règles de procédures civile et pénale. Au pénal, un juge est récusé, entre autres, lorsqu'il prend part ou a pris part à un procès en tant que prévenu, avocat de la défense, victime, expert, interprète ou témoin ; lorsqu'il fait l'objet d'une enquête pour la commission d'une infraction ; lorsqu'il fait partie de la famille ou lorsqu'il est un proche du prévenu, de l'avocat de la défense ou de la victime, et lorsque d'autres circonstances remettent en question son objectivité et son impartialité<sup>109</sup>. Au civil, il est prévu, notamment, qu'un juge ne peut entendre une affaire ou prendre part à l'audience s'il représente une des parties ou s'il partage avec l'une ou l'autre des parties des droits ou des devoirs communs ; s'il a pris part à une précédente audience dans le cadre de l'affaire en tant que témoin, expert, spécialiste, interprète, représentant ou secrétaire d'une session de la cour ; s'il fait partie de la famille de l'une ou l'autre des parties ou s'il représente l'une ou l'autre des parties ; si l'issue de l'affaire représente pour lui un intérêt personnel direct ou indirect, si d'autres motifs remettent en question son impartialité et s'il est intervenu en l'espèce en tant que médiateur<sup>110</sup>.

115. Lorsque l'affaire est examinée par un collège de juges, la récusation intervient en cas d'auto-récusation du juge ou de soumission d'une demande de récusation par l'une des parties lorsqu'un des motifs de récusation est constaté. La demande est analysée par le collège de juges, sans la participation du juge concerné. Leur décision peut faire l'objet d'un appel par le juge concerné auprès de la juridiction de degré supérieur, mais le résultat de cet appel est définitif<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> Article 62(3) du Code de procédure pénale.

<sup>110</sup> Articles 29 à 31 du Code de procédure civile.

<sup>111</sup> Article 66 du Code de procédure pénale.

## Cadeaux

116. Les règles définies dans les sections 5 à 5.2 et 13.5, applicables aux cadeaux faits à un agent public (notamment un juge), ont été décrites dans le chapitre sur les membres du Parlement. Entre autres, la valeur totale des cadeaux reçus par un agent public (dont les juges) au cours de l'année concernée ne doit pas être supérieure à 15 % du salaire annuel de cet agent public, et la valeur totale d'un cadeau doit être inférieure à 5 % de ce montant, sauf si tous les cadeaux en question ont la même origine. En outre, la valeur totale des cadeaux reçus par chaque membre de la famille du juge au cours d'une année donnée ne doit pas dépasser 1 000 GEL (environ 370 EUR), et la valeur totale d'un cadeau doit être inférieure à 500 GEL (environ 185 EUR), sauf si les cadeaux en question ont la même origine. Qui plus est, un juge doit refuser tout présent ou service qui pourrait avoir une influence sur l'exercice de ses fonctions officielles. Si un juge ou l'un des membres de sa famille s'aperçoit, après avoir reçu un cadeau, que la valeur de celui-ci dépasse les seuils définis par la LCI et/ou qu'il était impossible de refuser ce cadeau pour certaines raisons (parce qu'il a été envoyé par courrier ou offert en public), la personne doit, dans les trois jours ouvrés suivants, communiquer au Bureau de la fonction publique des renseignements sur le cadeau reçu, sa valeur estimée ou exacte et l'identité de la personne qui l'a offert, ou transmettre le cadeau interdit au titre de la LCI à l'entité juridique relevant du droit public, c'est-à-dire l'Agence de la fonction publique du ministère des Finances. D'après l'article 340 du Code pénal, « le fait pour un fonctionnaire ou une personne aux fonctions équivalentes d'accepter un cadeau interdit par la loi » constitue une infraction pénale<sup>112</sup>.

117. L'EEG a clairement l'impression que les juges considèrent que le fait d'accepter des cadeaux ou d'autres avantages n'est pas autorisé. D'après les informations fournies par le Bureau de la fonction publique, aucun cas n'a été constaté dans la pratique ces dernières années.

### *Contact avec les tiers, informations confidentielles*

118. La section 3(1) de la Loi sur la procédure de communication avec les juges de juridictions de droit commun définit les modalités des échanges avec les magistrats au cours des procédures. A partir du moment où une affaire est présentée devant un tribunal, pendant l'enquête et jusqu'à la date d'exécution de la décision de la cour, les participants à la procédure, les personnes intéressées, les agents publics et les représentants politiques de l'Etat ne sont pas autorisés à entrer en contact, de quelque manière que ce soit, avec un juge ayant un lien avec l'examen d'une affaire ou d'un problème en particulier ou avec l'issue d'une affaire. Dans le cas contraire, cela constitue une violation du principe de l'indépendance et de l'impartialité d'un tribunal/d'un juge, et du principe de contradiction de la procédure.

119. Concernant l'emploi d'informations confidentielles, les délibérations des juges sont protégées par le secret et ne sont pas rendues publiques, comme le précisent les règles de procédures<sup>113</sup>. Les limitations d'ordre général définies par les sections 8 et 13.3 de la LCI et présentées dans le chapitre sur les membres du Parlement s'appliquent également aux juges. Comme expliqué plus bas, « le fait de divulguer le contenu des délibérations des juges ou des informations protégées par le secret professionnel » est un motif de mise en cause de la responsabilité disciplinaire.

---

<sup>112</sup> Les sanctions prévues à l'article 340 du Code pénal sont : une amende ; entre 100 et 300 heures de travail d'intérêt général ; jusqu'à trois ans d'interdiction du droit d'exercer certaines activités, ou jusqu'à deux ans d'emprisonnement. Le même acte commis de manière répétée est puni de : 200 à 400 heures de travail d'intérêt généra ; jusqu'à trois ans d'interdiction d'exercer une activité particulière, ou de deux à quatre ans d'emprisonnement.

<sup>113</sup> Voir l'article 28 du Code de procédure civile et l'article 193 du Code de procédure pénale.

## *Déclaration de patrimoine, de revenus, de passifs et d'intérêts financiers*

120. Conformément aux sections 14 à 19 de la LCI, les fonctionnaires (dont les juges) doivent présenter une déclaration de patrimoine au Bureau de la fonction publique a) dans un délai de deux mois après leur nomination/élection, b) chaque année pendant leur mandat et c) après la cessation de leurs fonctions, au cours du mois correspondant à la date de présentation précédente. Les règles applicables ont été décrites en détail dans le chapitre relatif aux membres du Parlement.

121. En outre, au titre de la Loi sur les juridictions de droit commun, un candidat au poste de juge doit présenter au Conseil supérieur de la magistrature, dans les sept jours qui suivent sa candidature, une attestation de dépôt de déclaration de patrimoine auprès du Bureau du registre public. Au moment d'examiner les candidatures, le Conseil supérieur de la magistrature regarde si les obligations financières ont bien été remplies<sup>114</sup>.

### Contrôle et mise en œuvre

122. La responsabilité disciplinaire et les procédures disciplinaires sont régies par la Loi sur la responsabilité disciplinaire des magistrats de juridictions de droit commun en Géorgie et les procédures disciplinaires (dénommée ci-après la « LDJ »). La responsabilité disciplinaire des juges peut être engagée en cas de faute disciplinaire telle qu'une infraction relevant de la corruption ou en cas d'utilisation abusive du statut au détriment des intérêts de la justice et des fonctions exercées (une infraction définie dans la LCI constitue une infraction de corruption au sens de la LDJ, à moins qu'elle n'engage la responsabilité pénale ou administrative du juge) ; d'activité incompatible avec la fonction de juge, ou de conflit d'intérêts avec les obligations d'un juge ; d'acte inapproprié exécuté par le juge, lequel porte atteinte à la réputation d'un tribunal ou met à mal la confiance qui lui est accordée ; de retards de procédure injustifiés ; d'obligations non remplies ou remplies partiellement ; de divulgation des délibérations des juges ou d'informations protégées par le secret ; d'entrave aux activités des organismes ayant un pouvoir disciplinaire ou de mépris de celles-ci, et de non-respect des normes éthiques. En revanche, il est clairement établi par la loi qu'une interprétation incorrecte du droit par un juge en raison de ses croyances personnelles ne constitue pas une faute disciplinaire<sup>115</sup>.

123. Les sanctions disciplinaires incluent la réprobation, la réprimande, le blâme, la révocation et la suppression de la liste de réserve (pour les juridictions de droit commun). Les mesures disciplinaires comprennent l'envoi d'une notification écrite à un juge, et la révocation d'un président, d'un premier vice-président ou d'un vice-président d'un tribunal, d'un président d'un jury judiciaire d'une chambre<sup>116</sup>. La responsabilité disciplinaire des juges est soumise à des délais de prescription, de cinq ans après la commission d'une faute disciplinaire et d'un an après la décision de déclencher une procédure disciplinaire.

124. L'ouverture de procédures disciplinaires à l'encontre d'un juge peut être déclenchée par une plainte ou une demande, qui ne doit pas être anonyme ; une « note explicative » envoyée par un autre magistrat, un membre du personnel d'un tribunal ou un agent du Conseil supérieur de la magistrature ; une notification reçue d'un organe d'enquête ; une information diffusée par les médias de masse ; une recommandation du Conseil de discipline pour lancer des poursuites à l'encontre d'un juge après l'apparition de nouveaux faits<sup>117</sup>. La législation actuelle prévoit qu'elles peuvent être ouvertes par le

<sup>114</sup> Voir les sections 35(4) et 36.3(3) de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>115</sup> Voir la section 2 de la Loi sur la responsabilité disciplinaire des magistrats de juridictions de droit commun en Géorgie et les procédures disciplinaires.

<sup>116</sup> Voir la section 4 de la Loi sur la responsabilité disciplinaire des magistrats de juridictions de droit commun en Géorgie et les procédures disciplinaires.

<sup>117</sup> Voir la section 6 de la Loi sur la responsabilité disciplinaire des magistrats de juridictions de droit commun en Géorgie et les procédures disciplinaires.

Président de la Cour suprême à l'encontre des juges de la Cour suprême, des cours d'appel et des tribunaux de district (municipaux) ; par le Président d'une cour d'appel à l'encontre des juges de la cour d'appel concernée et des juges des tribunaux de district (municipaux) relevant de sa juridiction ; par le Conseil supérieur de la magistrature à l'encontre de tous les magistrats des juridictions de droit commun<sup>118</sup>. Les amendements du troisième volet de la réforme judiciaire prévoient de faire du Conseil supérieur de la magistrature la seule autorité habilitée à mettre en œuvre des procédures disciplinaires, et donc le principal acteur de celles-ci.

125. Une procédure disciplinaire comporte les étapes suivantes : une enquête préliminaire par le secrétaire ou un autre membre du Conseil supérieur de la magistrature ; l'évaluation de la validité des motifs de cette procédure par le secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature, qui décide d'aller jusqu'au bout de la procédure, ou qui choisit de demander des éclaircissements au juge concerné, et enfin l'audience du dossier et la décision du Conseil de discipline des magistrats de tribunaux de droit commun (dénommé ci-après le « Conseil de discipline »). Celui-ci est composé de cinq membres, dont trois sont des juges de juridictions de droit commun élus par la Conférence des juges, et deux qui ne sont pas des juges, sont élus par le Parlement. Le déroulement des procédures disciplinaires est confidentiel. Le Conseil de discipline a l'obligation de veiller à l'égalité des parties pour ce qui est des conditions et des opportunités de s'exprimer et de défendre leur position.

126. Le Conseil de discipline prend une décision à la majorité de ses membres présents et la formule à l'écrit. Au titre de la section 54 de la LDJ, les sanctions et les mesures disciplinaires doivent être imposées selon le principe d'indépendance et de non-ingérence dans les activités du juge, en tenant compte de la teneur et de la gravité de la faute disciplinaire, de ses implications possibles ou avérées et du degré de culpabilité. Le Conseil de discipline ordonne la révocation d'un juge lorsque, au vu de la gravité et du nombre de fautes disciplinaires données, ainsi que des fautes précédemment constatées, il considère qu'il serait inapproprié que ce juge continue d'exercer ses fonctions judiciaires<sup>119</sup>. La décision du Conseil de discipline doit être justifiée et peut faire l'objet d'un appel par les parties concernées auprès de la Chambre disciplinaire de la Cour suprême, composée de trois membres ayant reçu l'approbation du plénum de la Cour suprême pour un mandat de trois ans.

127. L'EEG remarque que le système disciplinaire a déjà, par le passé, fait l'objet de réformes, avec le soutien du Conseil de l'Europe. Le premier volet de la réforme judiciaire, en 2013, avait ainsi chargé le Conseil de discipline, organe indépendant des autorités chargées des enquêtes, de décider de l'application de sanctions disciplinaires. Cependant, l'EEG s'est montrée particulièrement inquiète d'avoir été informée par un grand nombre d'interlocuteurs que, en dépit des amendements, les procédures disciplinaires sous leur forme actuelle étaient parfaitement inefficaces et manquaient de transparence. Cette opinion a également été exprimée par plusieurs organes du Conseil de l'Europe, notamment le Commissaire aux droits de l'homme<sup>120</sup>. A ce propos, l'EEG remarque que, au cours des cinq dernières années, le Conseil de discipline a imposé des sanctions dans quatre affaires seulement : trois réprimandes et une notification écrite (pour obligations judiciaires non remplies ou remplies partiellement). La nécessité de mettre en œuvre de nouvelles réformes a été reconnue par les autorités ; le projet de loi en cours d'examen par le Parlement aborde au moins quelques-unes des inquiétudes soulevées par la société civile et des organismes internationaux, tels que la Commission de Venise.

---

<sup>118</sup> Voir la section 7 de la Loi sur la responsabilité disciplinaire des magistrats de juridictions de droit commun en Géorgie et les procédures disciplinaires.

<sup>119</sup> Voir la section 56 de la Loi sur la responsabilité disciplinaire des magistrats de juridictions de droit commun en Géorgie et les procédures disciplinaires.

<sup>120</sup> Voir, par exemple, les observations du Commissaire sur la situation des droits de l'homme en Géorgie au 12 janvier 2016, CommDH(2016)2 <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2903587&SecMode=1&DocId=2367686&Usage=2> (en anglais).



128. Les motifs justifiant la mise en cause de la responsabilité disciplinaire ont fait l'objet de multiples critiques dénonçant leur manque de clarté dans des expressions telles qu'« acte inapproprié exécuté par le juge, lequel porte atteinte à la réputation d'un tribunal ou met à mal la confiance qui lui est accordée », « obligations judiciaires non remplies ou remplies partiellement » ou « non-respect des normes judiciaires ». Alors que les autorités expliquent que cette dernière expression doit être comprise comme désignant les « normes de l'éthique judiciaire de Géorgie », l'EEG souhaite souligner que le renvoi à un code d'éthique ou à des principes généraux (ainsi que d'autres formulations employées par la LDJ) a été critiqué de manière répétée, notamment par la Commission de Venise, comme étant insuffisant pour prévenir le recours abusif aux procédures disciplinaires<sup>121</sup>. Au cours de la visite sur place, l'EEG a constaté avec intérêt que cette opinion était partagée par des représentants du Conseil de discipline et que ceux-ci étaient en train d'élaborer une liste de motifs précis et de fautes disciplinaires qui sera ensuite envoyée au ministère de la Justice. L'EEG salue cette initiative ; dans le futur, elle trouverait préférable que de telles définitions soient inscrites dans la loi, comme cela est apparemment prévu.

129. Plusieurs des personnes interrogées par l'EEG ont expliqué que l'inefficacité des procédures disciplinaires actuelles s'expliquait en partie par les lacunes des enquêtes menées par le Conseil supérieur de la magistrature. Il a été indiqué que, entre 2013 et 2015, le Conseil supérieur de la magistrature a été sollicité pour 300 affaires, mais qu'aucune n'a été transférée au Conseil de discipline. Par exemple, le Défenseur public (médiateur) a indiqué avoir proposé à plusieurs reprises au Conseil supérieur de la magistrature de permettre de lancer une procédure disciplinaire à l'encontre des juges « dont il était évident qu'ils commettaient de graves violations des normes de procédures au cours d'audiences » ; cependant, le Conseil supérieur de la magistrature a toujours envoyé une réponse standard évoquant le fait qu'aucune infraction commise par un juge n'avait été constatée. Aujourd'hui, c'est le secrétaire du Conseil supérieur de la magistrature qui peut mettre un terme aux procédures disciplinaires, sans que cette prérogative ne fasse l'objet d'un contrôle. L'EEG est fermement convaincue que des mesures doivent être prises pour garantir un examen approfondi par le Conseil supérieur de la magistrature des plaintes qui lui sont soumises et pour améliorer la transparence de la procédure correspondante. Il serait pour cela nécessaire que le Conseil supérieur de la magistrature soit contraint de justifier la décision de classer une affaire<sup>122</sup>, comme prévu par le projet de loi en cours d'examen au Parlement, d'informer la personne ayant déposé la plainte des raisons de cette décision et de permettre que la décision soit révisée. Des mesures supplémentaires et des mécanismes pratiques permettant l'examen approfondi des plaintes (en affectant du personnel uniquement à cette tâche, par exemple) seront également indispensables. Le projet de loi actuel propose de mettre en place un inspecteur indépendant chargé de mener l'enquête ; le Conseil supérieur de la magistrature prendrait toutes les décisions au cours de la procédure. Les autorités sont fermement persuadées que l'institution d'un inspecteur rendra le système disciplinaire beaucoup plus efficace.

130. Toujours concernant les procédures au sein du Conseil supérieur de la magistrature, l'EEG estime que la règle actuelle selon laquelle la majorité des deux tiers des suffrages est nécessaire pour valider toute décision du Conseil supérieur de la magistrature, y compris les décisions prévoyant de demander des éclaircissements au juge concerné et celles relatives à la « comparution du juge » et à l'appel des décisions du Conseil de discipline, définit une exigence trop élevée pour que le système disciplinaire soit efficace. Comme la Commission de Venise l'a souligné, la majorité

---

<sup>121</sup> Voir, pour plus de références, l'[Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme de la Direction générale des droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie](#), CDL-AD(2014)032, paragraphes 27 et suivants.

<sup>122</sup> Voir, également, la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 28, selon lequel « Les conseils de la justice devraient faire preuve du plus haut niveau de transparence envers les juges et la société, par le développement de procédures préétablies et la motivation de leurs décisions ».

qualifiée entraîne un sérieux risque de voir un nombre bien trop élevé de plaintes classées sans suite « en raison d’attitudes corporatistes au sein du Conseil supérieur de la magistrature »<sup>123</sup>. Au vu de l’expérience récente, avec aucune affaire transmise au Conseil de discipline, l’EEG partage clairement l’avis que les décisions du Conseil supérieur de la magistrature en matière de procédures disciplinaires ne doivent pas exiger plus que la majorité simple des suffrages pour être validées.

131. En outre, l’EEG émet des réserves concernant le fait que, tout comme le Conseil de discipline, le Conseil supérieur de la magistrature détient également le pouvoir d’envoyer une « notification écrite » à un juge en tant que mesure disciplinaire, et est par-là en mesure de mettre fin à la procédure disciplinaire. L’EEG est inquiète de constater que les conditions entourant la prise de telles mesures soient réglementées de manière floue. Ainsi, au titre de la section 19(1) de la LDJ, elles peuvent être prises si l’examen d’une affaire « établit de manière crédible qu’une procédure disciplinaire à l’encontre d’un juge ayant commis une faute disciplinaire n’est pas appropriée ». En outre, l’impossibilité de faire appel de cette mesure lorsqu’elle est décidée par le Conseil supérieur de la magistrature est très insatisfaisante (par rapport à la situation où la même mesure est imposée par le Conseil de discipline). Enfin, comme cela a été mis en lumière, le Conseil supérieur de la magistrature, dans ces cas-là, « agit simultanément comme un organe d’enquête et comme une entité chargée d’établir la faute et de décider de la sanction à imposer, des fonctions qui devraient être séparées » conformément aux normes applicables du Conseil de l’Europe<sup>124</sup>. Par conséquent, l’EEG est fermement convaincue que cette compétence du Conseil supérieur de la magistrature doit être supprimée, comme il est prévu dans le cadre de la troisième étape de la réforme de la justice.

132. En conclusion, l’EEG souhaite souligner que les amendements recommandés présentés plus haut ne sont pas exhaustifs. Plus précisément, des efforts doivent être faits sur tous les plans pour améliorer la transparence des procédures disciplinaires – ce qui est dans une certaine mesure prévu dans le cadre de la troisième étape de la réforme de la justice. Le Conseil supérieur de la magistrature pourrait, par exemple, communiquer davantage sur ses propres procédures disciplinaires et informer le pouvoir judiciaire et le grand public de l’issue de celles-ci. Les informations communiquées n’incluraient pas les noms des juges ni le lieu où des affaires sont en cours ou classées, mais pourraient porter sur le type d’affaire et sur l’issue de chacune. En outre, permettre au public d’assister aux sessions disciplinaires du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil de discipline (avec la possibilité de tenir des sessions à huis clos sur demande du juge et dans les conditions définies par la loi) pourrait améliorer la confiance des citoyens à l’égard des procédures, laquelle a décliné de manière préoccupante. Le projet de loi en cours d’examen au Parlement donne au juge la possibilité de lever l’anonymat, mais cela uniquement pour les procédures tenues devant le Conseil supérieur de la magistrature. Il pourrait s’agir d’un premier pas dans la bonne direction ; l’EEG estime que la transparence doit être encore grandement améliorée concernant les procédures disciplinaires et leur issue. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande de prendre des mesures appropriées pour améliorer l’efficacité, la transparence et l’objectivité des procédures disciplinaires ouvertes à l’encontre des juges, entre autres en définissant plus précisément les fautes disciplinaires ; en garantissant un examen approfondi des plaintes déposées auprès du Conseil supérieur de la**

<sup>123</sup> Voir l’[Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l’homme de la Direction générale des droits de l’homme et de l’Etat de droit du Conseil de l’Europe sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie](#), CDL-AD(2014)032, paragraphe 24.

<sup>124</sup> Voir l’[Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l’homme de la Direction générale des droits de l’homme et de l’Etat de droit du Conseil de l’Europe sur le projet de loi portant révision de la loi sur la responsabilité disciplinaire des juges ordinaires et la procédure disciplinaire applicable aux juges ordinaires en Géorgie](#), CDL-AD(2014)032, paragraphe 38, qui renvoie, entre autres, à la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 69. Par ailleurs, l’importance de ce principe a été réitérée par le GRECO dans de précédentes évaluations du Quatrième Cycle ; voir par exemple le rapport sur "l'ex-République yougoslave de Macédoine", paragraphe 169.

**magistrature et en demandant à ce que ses décisions entraînant la classification d'affaires soient justifiées, notifiées au plaignant et qu'il soit possible de les réviser ; en mettant en place l'obligation que les décisions du Conseil soient validées par un vote à la majorité simple, et en abolissant la possibilité pour le Conseil d'envoyer des notifications écrites aux juges en tant que mesure disciplinaire.**

133. Pour ce qui est du contrôle et de la mise en œuvre des règles régissant la déclaration de patrimoine, le système a été décrit dans les détails dans le chapitre précédent, relatif aux membres du Parlement. Jusqu'à présent, le Bureau de la fonction publique était compétent pour garantir la cohérence technique des déclarations de patrimoine et pour veiller à ce que celles-ci soient remplies intégralement. Il était également chargé d'infliger des amendes aux fonctionnaires qui ne présentaient pas leur déclaration dans les délais. D'après les informations communiquées par celui-ci, aucune irrégularité n'a été détectée ces dernières années, et aucun juge n'a été sanctionné pour ne pas avoir respecté la réglementation relative au conflit d'intérêts ou les obligations prévues par la LCI au cours des trois dernières années.

134. Conformément à la nouvelle section 18.1 de la LCI, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le Bureau de la fonction publique contrôle le caractère exhaustif et exact des données indiquées dans les déclarations et veille à ce qu'elles soient conformes à la loi. Lorsqu'un fonctionnaire, y compris un juge, ne dépose pas sa déclaration de patrimoine dans les délais ou lorsque ses services prouvent l'existence de violations, le Bureau de la fonction publique prend les mesures suivantes.

- lorsqu'il apparaît qu'un fonctionnaire a délibérément présenté des données incomplètes ou inexactes, ce qui constitue un acte sanctionnable au titre de l'article 355 du Code pénal<sup>125</sup>, ou lorsque d'autres éléments d'infraction sont identifiés, le Bureau de la fonction publique transmet la déclaration et les documents correspondants à la procédure à l'organe de répression compétent qui agira en conséquence.

- si l'infraction n'est pas grave (notamment la non-soumission d'une déclaration de patrimoine dans les délais), un décret exigeant le versement d'une amende de 1 000 GEL (environ 370 EUR) est promulgué par le président du Bureau de la fonction publique grâce à une procédure simple. Si la déclaration de patrimoine n'est pas présentée dans les deux semaines qui suivent la date d'exécution du décret ou de la décision du tribunal le validant, la responsabilité pénale du contrevenant est engagée au titre de l'article 355 du Code pénal.

135. Il est clair que la mise en place de contrôles poussés (par le Bureau de la fonction publique) des déclarations de patrimoine présentées par les fonctionnaires (dont les juges) doit être soutenue ; une recommandation relative à la mise en œuvre et la poursuite des réformes en cours est faite plus bas<sup>126</sup>.

136. Lorsqu'un agent public, dont la responsabilité disciplinaire est établie par la loi (y compris un juge) ne respecte pas les dispositions de la LCI de manière intentionnelle ou involontaire, sa responsabilité disciplinaire est engagée conformément à la loi, à moins que l'acte ne constitue un délit ou une infraction administrative<sup>127</sup>. Si une mesure disciplinaire est prise à l'encontre d'un agent public suite au non-respect de la LCI, et si cet agent commet à nouveau une infraction définie par la LCI dans les trois ans qui suivent, il sera mis un terme à ses fonctions.

---

<sup>125</sup> Les peines prévues par l'article 355 du Code pénal (en cas d'« absence de déclaration financière ou de patrimoine, ou si les données indiquées dans celles-ci sont incomplètes ou incorrectes ») sont : une amende ; de 120 à 200 heures de travail d'intérêt général ; l'interdiction d'exercer certaines fonctions ou le retrait d'une licence permettant d'exercer des activités particulières pour une durée allant jusqu'à trois ans.

<sup>126</sup> Voir la partie « Questions transversales » ci-dessous (paragraphe 169).

<sup>127</sup> Voir la section 20(5) de la LCI.

137. En principe, les juges peuvent faire l'objet de poursuites et de sanctions pénales s'ils commettent des infractions telles que le vol, la fraude, le détournement, la corruption, le fait d'accepter (ou qu'une personne aux fonctions équivalentes accepte) des cadeaux interdits par la loi, le trafic d'influence, la violation du secret professionnel, l'absence de présentation d'une déclaration de patrimoine ou financière ou la soumission de données incomplètes ou incorrectes dans celle-ci. Cependant, ils jouissent de l'immunité personnelle au titre de l'article 87(1) de la Constitution : « Les poursuites pénales contre un juge, son arrestation ou sa détention, la fouille de son appartement, de son véhicule, de son bureau ou de sa personne ne sont autorisées que par le président de la Cour suprême de Géorgie, sauf en cas de flagrant délit, qui doit être immédiatement notifié au président de la Cour suprême de Géorgie. Sauf si le président de la Cour suprême de Géorgie consent à l'arrestation ou à la détention, le juge arrêté ou détenu doit être immédiatement libéré ». Le Parlement a compétence pour donner son accord lorsque le président et les juges de la Cour suprême sont concernés<sup>128</sup>.

138. L'EEG est préoccupée par la large immunité dont jouissent les juges<sup>129</sup> et croit fermement qu'elle représente un obstacle superflu à la rapidité d'action des services de répression, par exemple pour obtenir des preuves. L'EEG est convaincue que cette protection extraordinaire devrait être limitée au strict nécessaire pour remplir les fonctions de juge. Les autorités estiment que les immunités existantes n'ont pas de répercussions négatives sur le système judiciaire et font savoir que, ces dernières années, aucune procédure pénale n'a été initiée à l'encontre d'un juge et qu'aucune demande de levée d'immunité n'a été reçue. Toutefois, dans ce contexte, l'EEG ne voit pas les raisons justifiant l'étendue des dispositions relatives à l'immunité actuellement en vigueur. En outre, il existe un risque que le régime actuel puisse donner l'impression que le pouvoir judiciaire se situe au-dessus des lois, contribuant ainsi au faible niveau de confiance de la population. Ceci étant, l'EEG est pleinement consciente que les juges peuvent avoir besoin d'être protégés de toute immixtion dans leurs fonctions ; c'est pourquoi le principe de « l'immunité fonctionnelle » serait suffisant. Compte tenu de ce qui précède, et compte tenu des normes du Conseil de l'Europe, parmi lesquelles le Principe directeur 6 de la Résolution (97) 24 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption<sup>130</sup>, **le GRECO recommande que l'immunité des juges se limite aux activités en lien avec leur participation au processus décisionnel judiciaire (« immunité fonctionnelle »).**

#### Conseils, formation et sensibilisation

139. L'Ecole nationale de la magistrature propose une formation à l'éthique judiciaire destinée aux candidats à la fonction de juge dans le cadre de la formation initiale obligatoire de 10 mois, et pour les juges en exercice dans le cadre du programme de formation continue (optionnel). L'Ecole nationale de la magistrature a, en coopération avec USAID/JILEP<sup>131</sup>, mis au point le contenu pédagogique intitulé « Fondements de l'éthique judiciaire », qui couvre les thèmes « Perspectives globales sur l'office judiciaire », « Indépendance », « Impartialité et conflit d'intérêts », « Intégrité », « Traitement équitable » et « Diligence et compétences », et qui prévoit des discussions

<sup>128</sup> Voir l'article 90(4) de la Constitution. Voir également la section 40(1) de la Loi sur les juridictions de droit commun.

<sup>129</sup> Dans son rapport sur le premier cycle d'évaluation de la Géorgie, le GRECO avait recommandé de réduire les catégories de personnes bénéficiant de l'immunité en cas de poursuites pénales (en particulier pour ce qui est des candidats aux élections parlementaires) et d'établir des directives sur les critères à appliquer pour des décisions concernant la levée des immunités. Ces recommandations formulées par le GRECO ont été mises en œuvre par la Géorgie dans le cadre de la procédure de mise en conformité. Par contre, le rapport d'évaluation du premier cycle sur la Géorgie n'avait pas examiné dans les détails les immunités dont jouissaient les juges.

<sup>130</sup> [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution\(97\)24\\_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Resolution(97)24_FR.pdf)

Voir également la [Recommandation CM/Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 71, et la [Magna Carta des juges](#) adoptée par le CCJE, paragraphe 20.

<sup>131</sup> Projet pour l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'autonomisation juridique (*Judicial Independence and Legal Empowerment Project*).

en groupe ainsi que des études de cas. Les autorités indiquent que presque tous les juges en exercice ont déjà participé aux sessions de deux jours correspondantes, dans le cadre de la formation continue, et que l'Ecole nationale de la magistrature continue d'organiser au moins une session de formation chaque année. Les autorités ajoutent que, à l'heure actuelle, l'Ecole nationale de la magistrature, en coopération avec USAID/PROLOG, élabore un programme de formation avancé sur l'éthique judiciaire pour la prochaine phase de formation (pour les juges ayant déjà participé à la formation « Fondements de l'éthique judiciaire »). L'EEG salue le travail déjà effectué par l'Ecole nationale de la magistrature et soutient les initiatives en cours. Par ailleurs, elle renvoie à la recommandation faite plus haut et visant à mettre à jour les Normes d'éthique judiciaire adoptées par la Conférence des juges, pour que cette mise à jour soit prise en compte dans les programmes de formation des juges et que des conseils confidentiels relatifs aux questions d'éthique soient proposés aux juges, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> Voir la partie « Principes éthiques, règles déontologiques et conflit d'intérêts » ci-dessus (paragraphe 109).

## V. PREVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

### Aperçu du ministère public

140. D'après l'article 81.4 de la Constitution, « les organes du ministère public sont placés sous l'autorité du ministère de la Justice. Le ministre de la Justice contrôle leur activité ». La Loi sur le ministère public de 2008 définit les attributions et les activités du service du ministère public. Selon la section 8 de cette loi, le ministre de la Justice dispose d'un large éventail de compétences ; toutefois, il ne peut pas intervenir dans les actions et les décisions du Bureau du procureur concernant les enquêtes dans les affaires pénales ou les poursuites pénales. La section 36 de la Loi sur le ministère public prévoit également que toute immixtion dans les activités d'un employé du ministre public par une personne non autorisée par la loi, de même que le fait d'empêcher un employé du ministère public d'exercer ses fonctions, est punissable par la loi.

141. D'après la Loi sur le ministère public, il incombe au ministre de la Justice (sur recommandation du Procureur général) de constituer et de dissoudre les organes du ministère public, de définir leur champ d'action territorial et de définir les compétences des unités structurelles. L'EEG émet certaines réserves quant à l'étendue des prérogatives du ministre de la Justice, qui présente un risque de trafic d'influence à l'encontre du ministère public. Puisqu'il semble que, jusqu'à présent, cet état de fait n'a pas causé de problème particulier dans la pratique, aucune recommandation n'a été faite à cet égard. Les autorités soulignent que la faculté ci-dessus du ministre de la Justice, qui se limite à la formation des unités en tant que structures, est sujette à l'aval écrit du Procureur général. Il existe de ce fait un garde-fou contre toute influence indue. Toutefois, l'EEG souhaite souligner que la simple perception d'un risque d'influence politique indue peut être aussi néfaste qu'une ingérence réellement exercée. Les autorités sont donc invitées à envisager l'opportunité de faire figurer dans le droit les conditions de création et de dissolution des organes du ministère public, leur champ d'action territorial et les compétences des unités structurelles.

142. Le ministère public a pour mission de diriger les poursuites pénales, de donner des orientations en matière de procédures au stade de l'enquête pour que les poursuites pénales aient lieu, de mener des enquêtes dans toute la mesure où la loi le permet, de veiller au respect strict et cohérent du droit dans le cadre des activités des autorités chargées des enquêtes pénales, de vérifier les faits de violation des droits des personnes incarcérées et d'exercer des fonctions procédurales dans les lieux de détention et les établissements pénitentiaires, de participer aux procédures pénales en tant que partie et d'apporter un appui au ministère public, de coordonner la lutte contre la criminalité, de participer en tant que partie civile au nom de l'État aux procédures civiles liées au transfert à l'État des biens acquis illégalement et pour lesquels il n'existe pas de justificatifs, ou les biens issus du racket, et de mener des activités de renseignement criminel<sup>133</sup>.

143. Le système du ministère public est composé du Bureau du Procureur général, des ministères publics des républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie, du ministère public de la ville de Tbilissi, des ministères publics de district, ministères publics régionaux et ministères publics spécialisés (qui peuvent être créés ponctuellement par le ministère de la Justice). Il repose essentiellement sur l'organisation des tribunaux et sur le principe de hiérarchie. Conformément à la section 4 de la Loi sur le ministère public, le fonctionnement du ministère public dépend des principes d'unité, de centralisation et de subordination de tous les procureurs et autres fonctionnaires de ministères publics inférieurs au Procureur général. On compte actuellement 449 procureurs employés par le ministère public, dont 126 (28 %) sont des femmes.

---

<sup>133</sup> Voir la section 3 de la Loi sur le ministère public.

144. Le Procureur général accomplit une grande variété de tâches, à savoir, entre autres, celles d'organiser et de superviser les activités du ministère public (il a la responsabilité des activités de ce dernier), de nommer et de destituer des procureurs et d'autres employés, de délivrer des actes juridiques (ordonnances, instructions et directives fondées sur le droit et visant son application), de révoquer des ordres, instructions ou directives contraires à la loi émis par des procureurs de rang inférieur, de prendre des décisions concernant l'application de mesures disciplinaires à l'encontre d'employés du ministère public, de présenter des directives en matière de politique pénale au ministre de la Justice pour approbation<sup>134</sup>. L'Inspection générale, sous-division structurelle du Bureau du Procureur général, est responsable des poursuites engagées contre des procureurs. Elle se compose d'un responsable et d'un responsable adjoint, de procureurs et d'enquêteurs principaux pour des affaires exceptionnelles et d'enquêteurs d'échelon inférieur.

145. Le ministère public a été pendant longtemps considéré comme le maillon faible du système judiciaire géorgien<sup>135</sup>. Il a été constaté en 2013 que « l'influence excessive des procureurs sur le pouvoir judiciaire est depuis toujours un sujet de préoccupation » et que « des ONG et des observateurs internationaux reprochent aux procureurs d'être sélectifs dans leur manière d'appliquer la justice »<sup>136</sup>. Jusqu'en 2012, le ministère public était une branche de l'exécutif et, dans une certaine mesure, les tribunaux dépendaient de ce dernier<sup>137</sup>. Cependant, en 2013, d'importants changements structurels ont eu lieu ; depuis lors, le ministre de la Justice n'occupe plus la fonction de Procureur général et n'a plus de pouvoirs en matière de poursuites.

146. D'autres réformes institutionnelles du ministère public ont été menées par le gouvernement fin 2014 dans le but d'améliorer son indépendance institutionnelle, de veiller au respect de la non-ingérence dans les activités des procureurs et de définir le fondement juridique de la fonction des procureurs afin qu'ils puissent exercer de manière impartiale et objective. Dans ce cadre, des modifications ont été apportées à la Loi sur le ministère public, lesquelles sont entrées en vigueur en septembre 2015, pour créer trois nouvelles entités : le Conseil des procureurs, la Conférence des procureurs et le procureur spécial (ad hoc). Par ailleurs, les procédures de nomination et de révocation du Procureur général ont aussi été substantiellement modifiées (voir ci-dessous).

147. La Conférence des procureurs est un groupement de procureurs et d'enquêteurs du ministère public qui est autorisé à élire les membres du Conseil des procureurs. Elle est présidée par le Procureur général, qui la convoque lorsque cela est nécessaire afin d'exercer les prérogatives déterminées dans la Loi sur le ministère public<sup>138</sup>. Le Conseil des procureurs est établi, avec le ministère de la Justice comme organe collégial indépendant chargé de veiller à l'indépendance et à la transparence du ministère public et à ce que celui-ci remplisse sa mission de manière efficace. Il est composé de 15 membres, parmi lesquels le ministre de la Justice, qui est son président d'office, huit membres élus par la Conférence des procureurs (dont au moins un quart de sexe différent), un député de la majorité parlementaire et un député de l'opposition, deux membres élus par le Conseil supérieur de la magistrature parmi des juges de tribunaux de droit commun, et deux membres élus par le Parlement par la majorité de ses membres, parmi des experts jouissant d'une expérience d'au moins dix ans dans le domaine juridique (universitaires ou membres de la société civile)<sup>139</sup>. Les membres (à l'exception du président) sont élus pour un mandat de quatre ans non renouvelable. Le Procureur général peut prendre part aux réunions du Conseil des procureurs avec voix

---

<sup>134</sup> Voir la section 9 de la Loi sur le ministère public.

<sup>135</sup> Voir, par exemple, la page 9 du [rapport de pays 2016 sur la Géorgie de Bertelsmann Stiftung \(en anglais\)](#).

<sup>136</sup> Voir le [rapport de 2013 intitulé « Georgia in Transition » rédigé par le Conseiller spécial de l'UE sur la réforme constitutionnelle et juridique et les droits de l'homme en Géorgie](#), Thomas Hammarberg, page 14.

<sup>137</sup> Voir la page 9 du [rapport de pays 2016 sur la Géorgie de Bertelsmann Stiftung \(en anglais\)](#).

<sup>138</sup> Voir la section 8.2 de la Loi sur le ministère public.

<sup>139</sup> Voir la section 8.1 de la Loi sur le ministère public.

consultative. Sauf spécification contraire dans le droit<sup>140</sup>, les décisions sont adoptées par la majorité des membres du Conseil des procureurs présents lors des réunions. Le Conseil est compétent, entre autres, pour approuver un candidat au poste de Procureur général, pour conduire une procédure disciplinaire à l'encontre du Procureur général et de ses adjoints et pour nommer un procureur spécial (ad hoc) dans le cadre d'une procédure de destitution prématurée d'un Procureur général de ses fonctions.

148. En outre, en janvier 2016, conformément à la décision du Procureur général, un Conseil consultatif a été créé au sein du ministère public. La principale fonction du Conseil consultatif est de faciliter encore davantage les activités du ministère public et son développement, et d'examiner les questions liées aux primes, à l'avancement professionnel et à la responsabilité disciplinaire des employés du ministère public. Il a été créé afin de permettre au ministère public de mener ses activités de manière plus transparente et d'examiner les questions importantes pour cet organe de manière collégiale. Le Conseil consultatif est dirigé par le Procureur général et se compose de ses adjoints, de huit procureurs membres du Conseil des procureurs, responsables des unités structurelles du Bureau du procureur en chef.

149. L'EEG reconnaît les réformes actuelles (qui tiennent largement compte des recommandations faites par la Commission de Venise) et les efforts mis en œuvre par les autorités pour renforcer l'indépendance du ministère public. Elle comprend que la mise en place de tels changements demande du temps pour être pleinement effective. Lors des entretiens, l'EEG a été intéressée d'apprendre que, suite aux amendements de la loi, plusieurs mesures ont été amorcées au sein du ministère public pour améliorer encore le système, notamment en ce qui concerne l'avancement professionnel des procureurs (définition des critères d'avancement professionnel) et les procédures disciplinaires. En parallèle, elle exprime des préoccupations quant au fait que plusieurs organisations de la société civile, qui avaient été invitées à participer au processus de réforme, se soient plaintes de ne s'être vues confier un rôle plus important dans ce processus. Etant donné qu'elles considèrent la réforme incomplète au regard des objectifs de dépolitisation du Bureau du Procureur général fixés par les autorités, elles avaient choisi de ne participer au processus. Les autorités ne sont pas d'accord avec ces déclarations et soulignent que les représentants de la société civile ainsi que d'autres parties prenantes ont été activement associés et ont participé aux trois étapes de la réforme<sup>141</sup>.

150. En particulier, des organisations de la société civile ont avancé que l'appartenance et la présidence *d'office* du ministre de la Justice au Conseil des procureurs, associées au fait que le Parlement élise à la majorité simple le candidat à la fonction de Procureur général présenté par le gouvernement (suite à une sélection faite par le Conseil des procureurs parmi les candidats proposés par le ministre de la Justice)<sup>142</sup>, signifient que le gouvernement et la majorité parlementaire dominant toujours le système. A cet égard, l'EEG note que selon la Commission de Venise et d'autres organes internationaux, il conviendrait que le président du Conseil des procureurs soit élu par le Conseil lui-même, au nom de l'indépendance de cet organe ; par ailleurs, l'élection du Procureur général par le Parlement à la majorité qualifiée permettrait à la personne élue d'obtenir un soutien politique large et contribuerait à la dépolitisation du processus<sup>143</sup>. Parmi les autres

---

<sup>140</sup> Par exemple, le candidat au poste de Procureur général doit obtenir l'appui d'au moins deux tiers de l'ensemble des membres du Conseil des procureurs.

<sup>141</sup> Les autorités renvoient à la préparation conjointe d'un rapport complet de 120 pages incluant une étude comparative des bureaux de procureurs généraux dans le monde entier, la préparation d'une note conceptuelle sur la réforme et l'élaboration des projets d'amendement correspondants. Elles indiquent que le gouvernement entretient une bonne coopération intersectorielle pour établir la politique publique et la mettre en œuvre, grâce à des Conseils inter-agences, dans lesquels participent les ministères concernés, des représentants de la société civile et des partenaires internationaux. Ainsi, la réforme du parquet a été menée sous les auspices du Conseil pour la réforme de la justice pénale, qui fonctionne selon un format intensément consultatif et participatif, soutenu par son Secrétariat (Service d'Analyse du ministère de la Justice de la Géorgie).

<sup>142</sup> Plus de détails sont donnés ci-dessous.

<sup>143</sup> Voir l'Avis conjoint de la Commission de Venise, du Conseil consultatif de Procureurs européens (CCPE) et du Bureau des Institutions démocratiques et des Droits de l'Homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur le projet de



mesures qui pourraient être appliquées dans ce contexte, il conviendrait aussi que le gouvernement ne doive plus approuver le candidat à la fonction de Procureur général présenté par le ministre de la Justice. Au vu du contexte spécifique de la Georgie décrit ci-dessus, notamment le fait que la nécessité de renforcer l'indépendance du parquet à l'égard de l'exécutif et de toute ingérence politique induite a été largement reconnue jusqu'à présent, l'EEG est convaincue qu'il reste encore beaucoup à faire pour atteindre l'objectif de dépolitisation du ministère public et parvenir à une mise en œuvre cohérente et totale des réformes déjà engagées. Dans le même temps, elle est bien consciente que cette mise en œuvre prend un certain temps pour devenir pleinement effective et que c'est la pratique qui permettra d'identifier quelles sont les mesures supplémentaires nécessaires. En conséquence, **le GRECO recommande d'assurer un suivi de la mise en œuvre de la récente réforme du parquet et, si nécessaire, que des mesures appropriées soient prises pour réduire encore l'influence du gouvernement/de la majorité parlementaire sur la procédure de nomination du Procureur général et sur l'activité du Conseil des procureurs.**

#### Recrutement, carrière et conditions de service

151. Les procureurs sont nommés par le Procureur général pour une durée indéterminée. Il doit s'agir de citoyens géorgiens titulaires d'un diplôme universitaire en droit, qui maîtrisent la terminologie des procédures, ont effectué un stage de six mois à un an au sein de l'un des organes du ministère public et ont réussi le concours d'entrée de la Commission d'admission, ont prêté le serment des membres du ministère public, et qui sont capables, au vu de leurs compétences professionnelles, de leurs qualités morales et de leur état de santé, d'exercer les fonctions de procureur<sup>144</sup>. La procédure, la fréquence et le contenu du concours d'entrée, le statut et la composition de la Commission d'admission sont approuvés par le gouvernement sur recommandation du ministre de la Justice. Les personnes ayant un casier judiciaire ou souffrant d'une addiction à l'alcool, à des drogues ou à des substances toxiques, ou d'une maladie mentale ou autre maladie chronique grave, celles dont un tribunal a reconnu qu'elles ont des compétences limitées ou sont bénéficiaires d'une aide, et les personnes licenciées d'un précédent emploi pour faute au regard des principes généraux de l'éthique<sup>145</sup> ne peuvent être employées au sein du ministère public.

152. Les autorités ajoutent que, une fois le stage terminé, le tuteur du stagiaire doit envoyer une évaluation de ses compétences au département des ressources humaines, laquelle sera transmise à la commission des stages. Cette dernière reçoit également des informations sur l'activité du stagiaire de la part du département des ressources humaines, de l'Inspection générale et du département chargé de l'encadrement de l'activité et du développement stratégique du ministère public, et reçoit le candidat en entretien. La commission des stages envoie sa proposition et des informations relatives à un candidat admis au Procureur général, qui prendra une décision concernant la nomination du candidat. Un stagiaire qui n'est pas admis peut faire appel de cette décision auprès d'un tribunal.

153. Les autorités indiquent que la nomination, la mutation et l'avancement des procureurs ne peuvent avoir lieu sans leur consentement. Toute décision concernant ces questions peut faire l'objet d'un appel auprès du tribunal municipal (plus précisément à la commission des affaires administratives du tribunal municipal de Tbilissi) dans un délai d'un mois à compter de sa transmission au procureur concerné<sup>146</sup>. Le Conseil consultatif a récemment élaboré des critères concernant les primes et l'avancement professionnel

---

modification de la loi sur le ministère Public, [CDL-AD\(2015\)039-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-f), [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)039-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)039-f).

<sup>144</sup> Voir la section 31 de la Loi sur le ministère public. Il existe des dispenses pour certaines obligations. Par exemple, une personne qui a réussi un examen dans le domaine droit ou l'examen du barreau est dispensée de passer le concours du ministère public.

<sup>145</sup> Les autorités renvoient à cet égard aux sections 4 à 7 du « Code d'éthique à l'usage des employés du ministère public de Géorgie » (voir ci-dessous).

<sup>146</sup> Voir la section 127 de la Loi sur la fonction publique.

des procureurs. Les autorités indiquent que ces critères ont été communiqués au sein du ministère public.

154. L'EEG est préoccupée par le fait que le recrutement des procureurs et leur avancement professionnel ne soient que peu réglementés, ce qui nuit sensiblement à la transparence du processus. Concernant la procédure de recrutement, les principes et les critères sur lesquels reposent les décisions de la commission des stages et du Procureur général ne sont pas spécifiés de manière détaillée dans le droit. L'EEG craint que, par voie de conséquence, les décideurs aient (ou donnent l'impression d'avoir) un trop grand pouvoir discrétionnaire, ce qui met en péril l'objectivité et l'impartialité du processus ainsi que la confiance des citoyens envers le système. Ces préoccupations sont renforcées par le fait que le droit n'exige pas que les décisions de nomination soient motivées, ce qui peut nuire à l'efficacité d'un éventuel appel autorisé par la Loi sur le ministère public. Après la visite, les autorités ont indiqué que l'Ordonnance # 43 du ministre de la Justice du 15 août 2015<sup>147</sup> inclut certains principes et critères pour la prise de décision par la commission des stages et par le Procureur général. L'EEG est toutefois d'avis que ces règles doivent être révisées. Elle est en particulier préoccupée par la section 15 qui donne à la commission des stages toute latitude pour utiliser – ou ne pas utiliser – le questionnaire et le formulaire d'évaluation préparé à cette fin, ainsi que par la section 18 qui prévoit que la commission des stages est libre de ne nommer aucun des candidats. La situation est similaire en ce qui concerne l'avancement professionnel des procureurs, qui n'est pas réglé en détail dans la loi, même si les autorités indiquent que les critères d'avancement professionnel ont été définis et communiqués au sein du ministère public que récemment. Par ailleurs, l'EEG est également préoccupée par le fait que la loi n'exige pas que les décisions relatives à l'avancement professionnel, bien qu'elles puissent faire l'objet d'un appel, soient motivées.

155. En accord avec le précédent avis émis par le GRECO sur ces questions, l'EEG est convaincue qu'il est essentiel que des procédures et des critères de sélection clairs, précis et cohérents (notamment, basés sur le mérite) soient inscrits dans la loi, aussi bien pour ce qui a trait à la nomination des procureurs que pour leur avancement professionnel ; il est également crucial de veiller à ce que ces procédures soient transparentes et que toutes les décisions prises soient motivées. À cet égard, l'EEG renvoie aux normes et aux textes de référence européens selon lesquels « le déroulement de la carrière, les promotions et la mobilité des membres du ministère public [doivent être] fondées sur des critères connus et objectifs, tels que la compétence et l'expérience<sup>148</sup> » et « devraient être définis par la loi et devraient être fondés sur des critères transparents et objectifs, conformément à des procédures impartiales excluant toute discrimination et pouvant être soumises à un contrôle indépendant et impartial<sup>149</sup> ». Pour conclure, l'EEG souhaite souligner que de telles mesures favoriseront l'indépendance et l'impartialité du ministère public, ainsi que la confiance du public envers l'institution, conformément aux intentions qui sous-tendent le processus de réforme engagé en Géorgie. A cet égard, l'EEG a été intéressée d'apprendre, après la visite, qu'il est prévu de réglementer le recrutement et la promotion des procureurs en détaillant davantage les critères pertinents. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande de (i) réglementer de manière plus détaillée le recrutement et la promotion des procureurs de manière à ce que les décisions relatives à ces questions soient fondées sur des critères précis et objectifs, notamment le**

---

<sup>147</sup> Ordonnance # 43 du ministre de la Justice du 15 août 2015 "relative à l'adoption du règlement pour se présenter à un Programme de stage auprès des antennes du service de poursuite de la Géorgie", voir <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2463273> ; <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19090>

<sup>148</sup> Voir la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale, paragraphe 5b <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2719987&SecMode=1&DocId=366514&Usage=2>.

<sup>149</sup> Voir l'Avis n° 9 du Conseil consultatif des procureurs européens (CCPE) sur « les normes et principes européens concernant les procureurs » (« Charte de Rome »), Article XII ([https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=%20CCPE\(2014\)4&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorIntranet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864\)&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=%20CCPE(2014)4&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorIntranet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)&direct=true).

**mérite ; (ii) définir des procédures transparentes, notamment en rendant publics les critères susmentionnés, et de veiller à ce que toute décision prise dans le cadre de ces procédures soit motivée.**

156. Concernant la nomination des responsables du ministère public (autres que le Bureau du Procureur général), une personne jouissant d'une expérience professionnelle d'au moins trois ans dans une spécialité juridique peut être nommée aux postes de procureur ou de procureur adjoint de Tbilissi, procureur ou procureur adjoint régional, procureur de district ou procureur de ministère public spécialisé (exceptionnellement, le Procureur général peut réduire cette expérience à 18 mois). La loi ne prévoit pas de durée de mandat fixe pour les responsables de ministère public autres que le Procureur général.

157. Les employés du ministère public doivent passer un test d'évaluation tous les trois ans, conformément à la procédure approuvée par le ministre de la Justice, sur recommandation du Procureur général<sup>150</sup>. Ce test est organisé par la commission de sélection et de certification du département des ressources humaines ; il consiste en une épreuve écrite et, si nécessaire, en un entretien. Sur la base des résultats du test et du formulaire d'évaluation présenté par une personne habilitée, la commission décide si l'employé du ministère public est a) apte à assumer le poste occupé et éligible à une promotion ; b) apte à assumer le poste occupé ; c) partiellement apte à assumer le poste occupé (a besoin d'une formation complémentaire et d'un perfectionnement professionnel) ; inapte au poste occupé et éligible à une rétrogradation ; e) inapte au poste occupé et doit être licencié.

158. Un procureur peut être révoqué par le Procureur général pour les raisons définies dans la section 34 de la Loi sur le ministère public, à savoir, entre autres, la non-exécution ou la mauvaise exécution de ses fonctions officielles, une inaptitude au poste occupé, une mauvaise conduite « flagrante ou systématique » au travail, une incompatibilité de fonctions, le non-respect du serment, le non-respect du secret professionnel ou tout acte « indigne d'un employé du ministère public<sup>151</sup> », ou sur la base d'un verdict de culpabilité valide. Une décision de révocation d'un procureur peut faire l'objet d'un appel auprès du tribunal dans un délai d'un mois à compter du moment où le procureur concerné en a été informé<sup>152</sup>.

159. La procédure de nomination du Procureur général a été sensiblement modifiée en 2015. Ce dernier est élu pour un mandat de six ans par le Parlement, à la majorité de l'ensemble de ses membres. La même personne ne peut être élue Procureur général deux fois de suite. Les conditions pour être Procureur général sont d'être citoyen géorgien, d'avoir suivi des études supérieures en droit, d'avoir un casier judiciaire vierge, d'avoir au moins cinq ans d'expérience à la fonction de juge aux affaires pénales, à celle de procureur ou à celle d'avocat pénal spécialisé en droit général ou pénal, ou d'être un spécialiste du droit pénal reconnu au sein d'une institution de niveau supérieur ou d'une organisation de la société civile, et de jouir d'une expérience professionnelle d'au moins dix ans dans le domaine du droit. Un candidat à la fonction de Procureur général doit avoir une excellente réputation sur les plans professionnel et moral<sup>153</sup>. Selon les autorités, les qualités morales sont évaluées sur la base de la réputation d'un candidat, de sa conduite professionnelle passée, etc.

160. Après avoir consulté les cercles universitaires, des membres de la société civile et des spécialistes du droit, le ministre de la Justice présente au Conseil des procureurs au moins trois candidats au poste de Procureur général. Le candidat qui obtient les votes d'au moins deux tiers de l'ensemble des membres du Conseil des procureurs est ensuite

---

<sup>150</sup> Voir la section 31(7) de la Loi sur le ministère public et la directive N101 du ministre de la Justice « relative aux tests d'évaluation des employés du ministère public ».

<sup>151</sup> Selon les autorités, ce concept doit être interprété à la lumière des dispositions du Code d'éthique.

<sup>152</sup> Voir la section 127 de la Loi sur la fonction publique.

<sup>153</sup> Voir la section 9 de la Loi sur le ministère public.

présenté par le ministre de la Justice au gouvernement. Si ce dernier donne son accord, le candidat est ensuite présenté au Parlement pour une élection à bulletin secret, à la majorité de l'ensemble des membres ; dans le cas contraire, le ministre présente au gouvernement un autre candidat approuvé par le Conseil des procureurs. Si le Parlement ne soutient pas le candidat, il convient de recommencer la procédure<sup>154</sup>. L'EEG prend note des importantes réformes déjà mises en œuvre dans ce domaine ; une recommandation visant à améliorer encore ces réformes a été formulée ci-dessus<sup>155</sup>.

161. La révocation anticipée du Procureur général est réglementée en détail par les sections 9.2 et 9.3 de la Loi sur le ministère public. Excepté dans les cas (tels que le décès) où la fonction prend fin ipso facto, la révocation anticipée nécessite qu'une décision soit prise à la majorité de l'ensemble des membres du Parlement. Une procédure spéciale est prévue dans les cas où suffisamment d'éléments laissent penser que le Procureur général a commis une infraction. Dans de tels cas, le Conseil des procureurs peut nommer un procureur spécial (ad hoc)<sup>156</sup> pour enquêter sur l'affaire. Si, d'après le rapport du procureur spécial (*ad hoc*), il est probable que le Procureur général ait commis une infraction, et si au moins les deux tiers des membres du Conseil des procureurs approuvent ce rapport, le Conseil doit demander au Parlement la destitution anticipée du Procureur général<sup>157</sup>. Le Procureur général peut aussi être prématurément démis de ses fonctions si le Conseil des procureurs, après avoir examiné son cas, confirme qu'il a commis une faute disciplinaire ; dans ce cas, il n'est pas nécessaire de nommer un procureur spécial (*ad hoc*).

162. Le Procureur général a un premier adjoint et d'autres adjoints qu'il nomme et destitue.

163. Conformément à la section 41 de la Loi sur le ministère public, le salaire des employés du ministère public consiste en un traitement de base en fonction du poste, des primes et autres montants supplémentaires prévus par la loi. Les salaires mensuels bruts varient de 1 700 GEL (soit environ 629 EUR) pour un procureur travaillant dans un ministère public de district à 3 910 GEL (soit environ 1447 EUR) pour le Procureur général. En fonction des tâches qu'ils effectuent, les procureurs peuvent bénéficier de primes supplémentaires. L'expérience professionnelle n'est pas récompensée par des primes. A l'avenir, le système de primes sera lié au système d'évaluation du personnel. En outre, les procureurs ont droit à des avantages et à des prestations sociales telles qu'une assurance santé et des indemnités pour le carburant et le téléphone. Les autorités indiquent que les informations relatives aux salaires, aux augmentations de salaire, aux primes et aux indemnités de carburant (entre autres) versés aux procureurs sont disponibles sur le site Internet du ministère public<sup>158</sup>. La Commission des comptes de l'Etat est chargée de contrôler l'utilisation et les dépenses des fonds publics et autres immobilisations corporelles de l'Etat alloués au ministère public.

#### Gestion des affaires et procédure

164. Les autorités indiquent que les responsables de divisions du ministère public (directeurs des unités structurelles) donnent des directives quant à la répartition des tâches entre les différents procureurs subordonnés. En règle générale, les procureurs sont responsables d'un service d'enquête ou d'une équipe d'enquêteurs en particulier,

---

<sup>154</sup> Voir la section 9.1 de la Loi sur le ministère public.

<sup>155</sup> Voir dans la partie « Aperçu du ministère public » ci-dessus (paragraphe 150).

<sup>156</sup> Conformément à l'article 8.3 de la Loi sur le ministère public, les conditions pour être procureur spécial (*ad hoc*) sont d'être citoyen géorgien, d'avoir suivi des études supérieures en droit, d'avoir un casier judiciaire vierge, d'avoir exercé la fonction de juge aux affaires pénales, ou celle de procureur ou d'avocat pénal spécialisé en droit général ou pénal, ou d'être un spécialiste du droit pénal reconnu au sein d'une institution de niveau supérieur ou d'une organisation de la société civile, et de jouir d'une expérience professionnelle d'au moins dix ans dans le domaine du droit. Un candidat à la fonction de procureur spécial (*ad hoc*) doit avoir une excellente réputation sur les plans professionnel et moral.

<sup>157</sup> Pour plus de détails, voir la section 9.2 de la Loi sur le ministère public.

<sup>158</sup> Voir [http://pog.gov.ge/geo/public\\_information/financing\\_accounting](http://pog.gov.ge/geo/public_information/financing_accounting) (en géorgien uniquement).

dont ils supervisent les investigations. Dans le cadre d'un procès, le ministère public est représenté par le procureur qui a supervisé l'affaire pendant l'enquête. Toutefois, le responsable d'unité est autorisé à désigner un autre procureur pour appuyer les accusations du ministère public pour des raisons de volume de travail, de nombre d'affaires traitées et d'expérience.

165. Conformément à la section 13 de la Loi sur le ministère public, le lien de subordination qui existe entre un procureur de rang inférieur et un procureur de rang supérieur suppose que les instructions données par ce dernier au premier concernant l'organisation et les activités du ministère public sont contraignantes ; un procureur de rang inférieur doit rendre des comptes à un procureur de rang supérieur lorsqu'il exerce ses fonctions ; un procureur de rang supérieur peut, si nécessaire, exercer les fonctions d'un procureur de rang inférieur ou autoriser un procureur de rang inférieur à exercer ses propres fonctions ; un procureur de rang supérieur peut révoquer et modifier les décisions et les actes d'un procureur de rang inférieur et les remplacer par ses propres décisions ou actes<sup>159</sup> ; un procureur de rang supérieur examine les plaintes relatives aux décisions et aux actes de procureurs de rang inférieur ; un procureur de rang inférieur rend des comptes à un procureur de rang supérieur concernant ses activités et les informations, documents et affaires qu'il traite. Un procureur de rang inférieur (et tout autre employé du ministère public) doit exécuter les demandes et les instructions légitimes faites par un procureur de rang supérieur. « S'il est en désaccord avec une décision de son supérieur, il peut contacter le superviseur (procureur de rang supérieur) de ce dernier, qui peut alors annuler ou modifier la décision contraire à la loi ou injustifiée. Les autorités soulignent dans ce contexte que personne, même pas le procureur le plus élevé, n'est autorisée à donner instruction ou par d'autres moyens à obliger un procureur à classer une affaire<sup>160</sup>.

166. L'EEG constate que les procureurs de rang supérieur (responsables) ont des prérogatives larges ; par exemple, ils peuvent confier des tâches aux procureurs de rang inférieur, exercer les pouvoirs de ces derniers ou faire exercer à ceux-ci certains de leurs propres pouvoirs. L'EEG considère que ces pouvoirs sont logiques et acceptables dans une structure hiérarchique où les procureurs de rang supérieur exercent des fonctions de supervision et de contrôle. Toutefois, comme le GRECO l'a déjà souligné dans le passé, l'attribution des affaires et les décisions de les redistribuer différemment ou de les reprendre devraient faire l'objet de garde-fous suffisants ; en particulier, elles doivent reposer sur des critères stricts et être justifiées par écrit afin d'éviter les décisions arbitraires. Dans sa forme actuelle, la Loi sur le ministère public ne contient pas de tels garde-fous ; l'EEG est particulièrement préoccupée par le fait que les instructions d'un procureur de rang supérieur puissent être données à l'oral, ce qui a été confirmé par des juristes interrogés sur la question. A cet égard, il convient de se reporter aux normes européennes selon lesquelles « tout membre du ministère public a le droit de demander que les instructions qui lui sont adressées le soient sous forme écrite<sup>161</sup> ». Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande de (i) définir des critères clairs et objectifs pour l'attribution et le retrait d'affaires aux procureurs ; (ii) veiller à ce que les décisions et les instructions des procureurs de rang supérieur, notamment des décisions visant à retirer des affaires à des procureurs de rang inférieur, soient justifiées par écrit.**

---

<sup>159</sup> Voir aussi l'article 33(3) du Code de procédure pénale.

<sup>160</sup> Voir articles 105 et 106 du Code de procédure pénale qui précisent les motifs permettant de mettre un terme aux enquêtes ou poursuites pénales, la compétence du procureur pour prendre une telle décision ainsi que le droit de la victime d'interjeter appel de cette décision devant le procureur supérieur.

<sup>161</sup> Voir la [Recommandation Rec\(2000\)19 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe aux Etats membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale](#), paragraphe 10. Voir aussi le Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire, Partie II – le ministère public, Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), paragraphe 87, qui développe davantage la norme susmentionnée ([http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-f)).

167. Les autorités indiquent que le département chargé des activités et du développement stratégique du ministère public et l'Inspection générale du Bureau du Procureur général vérifient que les procureurs mènent leurs enquêtes et intentent des poursuites dans un délai raisonnable. Des délais spécifiques sont fixés par le Code de procédure pénale. Par exemple, selon l'article 185.6, la durée de l'enquête ne doit pas dépasser le délai défini pour l'infraction concernée dans le Code pénal. Un délai trop long pour la tenue de poursuites est considéré comme un manquement à des obligations professionnelles et met en cause la responsabilité disciplinaire. Les réclamations concernant les délais peuvent être déposées auprès de l'Inspection générale.

#### Principes éthiques, règles déontologiques et conflits d'intérêts

168. D'après la section 32 de la Loi sur le ministère public, les employés du ministère public doivent prêter serment<sup>162</sup>. Par ailleurs, la section 4 de la même loi définit les principes généraux encadrant l'activité du ministère public, à savoir : la légitimité ; la protection des droits et des libertés des personnes physiques, la protection et le respect des droits des personnes juridiques ; le professionnalisme et la compétence ; l'objectivité et l'impartialité ; l'unité et le caractère centralisé, la subordination de tous les procureurs de rang inférieur et des autres agents du ministère public au Procureur général et la neutralité politique.

169. Les procureurs doivent, en outre, respecter le code d'éthique des fonctionnaires. Comme décrit plus haut dans le chapitre sur les membres du Parlement, la LCI a été amendée par la loi 4358 du 27 octobre 2015 (dont les nouvelles dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017), notamment pour inclure des règles de conduite destinées aux fonctionnaires dans un nouveau chapitre III.1<sup>163</sup>. A cet égard, il convient de rappeler que, tout comme les membres du Parlement et les juges, tous les procureurs entrent dans la catégorie des « agents publics » au sens de la LCI. Au contraire, seuls les procureurs de rang supérieur (le Procureur général et son adjoint, les responsables de département et de service du Bureau du procureur, ainsi que les personnes ayant la même autorité, le Procureur de la ville de Tbilissi, les procureurs des républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie et les procureurs régionaux et de district) sont définis par la LCI comme des « fonctionnaires » ; certaines dispositions de la LCI sont donc applicables uniquement à ces procureurs de rang supérieur.

170. En 2006, le code d'éthique à l'usage des employés du ministère public de Géorgie est entré en vigueur après avoir été approuvé par le Procureur général. Son objectif est d'établir les normes de conduite des employés du ministère public afin de contribuer, entre autres, à l'affirmation des principes de justice et de responsabilité, de professionnalisme, de protection des droits de l'homme, de tenue de poursuites pénales équitables, efficaces, impartiales et remplissant les conditions requises, afin de renforcer la confiance et le respect de la population à l'égard du ministère public. Il définit des règles morales générales, les principes d'indépendance et de liberté vis-à-vis de toute forme d'influence, et régleme, entre autres, le recours à l'autorité, le conflit d'intérêts et l'acceptation de cadeaux. Le respect du code d'éthique est contrôlé par l'Inspection générale du Bureau du Procureur général ; en cas de manquement, un procureur voit sa responsabilité disciplinaire engagée. Le code est disponible dans le journal officiel du pouvoir législatif<sup>164</sup> et sur le site Internet officiel du Bureau du Procureur général<sup>165</sup>. Les autorités indiquent qu'il est distribué aux procureurs récemment nommés et à tous les procureurs en cas de modification.

---

<sup>162</sup> Le serment est rédigé comme suit : « Moi, (prénom, nom), jure solennellement et sincèrement devant Dieu et le peuple d'exercer les fonctions d'agent du ministère public de Géorgie en toute bonne foi et dans le respect de la Constitution et de la législation de Géorgie ». Tout agent du ministère public peut également prêter serment sans faire de déclaration religieuse.

<sup>163</sup> Nouvelles sections 13.1 à 13.5 de la LCI.

<sup>164</sup> Voir <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/65056> (en géorgien).

<sup>165</sup> Voir [www.pog.gov.ge](http://www.pog.gov.ge) (en géorgien).

171. Le ministère public travaille actuellement à la révision du code d'éthique, avec la participation de plusieurs procureurs de rang inférieur et de membres du Haut conseil de la magistrature. Le code peut être révisé principalement pour garantir qu'il s'applique à tous les domaines abordés par le ministère public, de manière à correspondre aux besoins actuels (par exemple l'attitude des procureurs vis-à-vis des médias sociaux) et pour prendre en compte les réformes récentes du parquet. Il est prévu que des experts donneront leur avis et que la conférence des procureurs soit consultée. L'EEG salue cette initiative. Comme le GRECO l'a souligné à plusieurs reprises, les normes professionnelles régissant la conduite et l'éthique devraient être des textes dynamiques, qui évoluent au fil du temps. Le GRECO a par ailleurs expliqué que leur application pratique doit être garantie par des mesures complémentaires, notamment par des conseils confidentiels au sein du ministère public et des actions de formation (de préférence organisées régulièrement) orientées sur la pratique. Les autorités peuvent aussi souhaiter évaluer la nécessité de proposer davantage d'orientations écrites, de commentaires explicatifs ou d'exemples pratiques (par exemple, concernant les risques associés à la corruption et aux conflits d'intérêts). En conclusion, les procureurs et la population doivent être informés de la publication de la version mise à jour du code d'éthique, afin de sensibiliser davantage les procureurs aux questions d'éthique et aux normes existantes et d'améliorer la confiance accordée par les citoyens au ministère public. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) que le Code d'éthique à l'usage des employés du ministère public de Géorgie continue d'être mis à jour, soit communiqué à tous les procureurs et soit rendu facilement accessible au public ; (ii) qu'il soit complété par des mesures pratiques pour la mise en œuvre des règles, comme des orientations et explications écrites, davantage d'actions de formation et des conseils confidentiels.**

172. La définition du « conflit d'intérêts au sein d'une institution publique » donnée par la section 3(3) de la LCI et les dispositions relatives à la prévention et à la gestion de ces conflits de la section 13.4 de la LCI (comme expliqué plus haut, dans le chapitre relatif aux membres du Parlement) s'appliquent également aux procureurs. Par ailleurs, les règles de procédure évoquent le conflit d'intérêts dans leurs dispositions relatives à la récusation d'un procureur (voir ci-dessous). Enfin, le code d'éthique précise clairement que les employés du ministère public ont l'obligation de s'auto-récuser et donc de s'abstenir d'exécuter toute activité pouvant nuire à leur indépendance ou influencer l'exercice de leurs fonctions. Il établit également que les employés du ministère public possédant des biens ou d'autres intérêts personnels en lien avec la compétence du ministère public doivent s'autorécuser en suivant la procédure définie par la loi et ne pas prendre part à l'examen de l'affaire ni à la procédure décisionnelle correspondante.

#### Interdiction ou limitation de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

173. Au titre de la section 31 de la Loi sur le ministère public, le poste d'employé au sein du ministère public est incompatible avec d'autres postes au sein d'organes gouvernementaux ou de collectivités locales et avec des activités rémunérées ou en lien avec la gestion d'entreprise (notamment le fait de posséder des actions et des parts dans des entités commerciales) qui ne relèvent pas du domaine scientifique, de la création et de l'enseignement. Il est toutefois possible de travailler et/ou d'occuper un autre poste au sein du système de ministères publics. Il n'est pas possible d'appartenir à un parti politique ou de participer à des activités politiques, et d'organiser ou de prendre part à un mouvement de grève.

174. En outre, les règles d'incompatibilité s'appliquant aux fonctionnaires et définies dans la section 13 de la LCI (mises en lumière dans le chapitre relatif aux membres du Parlement) doivent être prises en compte. Ainsi, un agent public ne peut occuper un autre poste au sein d'une institution publique ou une entité juridique relevant du droit

privé, ou appartenir à un organe représentatif, à quelque niveau que ce soit, occuper une fonction au sein d'un organe ou une institution à l'étranger, occuper un poste au sein d'une entreprise, être le représentant ou le mandataire d'une personne physique ou morale, la représenter devant n'importe quelle institution publique pour une question de droit pénal, civil ou administratif hormis si l'agent public est le tuteur de la personne, qu'elle soit mineure ou majeure, son aidant, ou que la personne soit à sa charge.

175. La section 13 de la LCI établit également qu'un fonctionnaire ou un membre de sa famille doit démissionner d'un poste ou cesser toute activité qui soit incompatible dans les dix jours suivant sa nomination ou son élection. Le fonctionnaire doit attester de ce qui précède auprès de son supérieur hiérarchique (l'Inspection générale, dans le cas des procureurs) et au département des ressources humaines. Les autorités précisent que les procureurs n'ont pas besoin d'autorisation pour exercer une activité qui n'est pas interdite par la loi, mais qu'ils doivent informer leur supérieur avant de s'engager dans celle-ci. Qui plus est, (certains) procureurs doivent communiquer tout revenu découlant de ces activités dans leur déclaration de patrimoine (voir plus bas). Les autorités expliquent que, dans la pratique, la forme la plus commune d'activité pédagogique exercée par les procureurs est la tenue de conférences sur le droit pénal dans différentes universités de Géorgie.

176. Aucune réglementation ni mesure particulière n'interdit ou ne limite les possibilités d'emploi des procureurs, ou leur participation à des activités rémunérées ou bénévoles après la cessation de leurs fonctions. Ceci étant, il convient de garder à l'esprit les règles générales définies par la section 13 de la LCI, en particulier celle voulant qu'un ancien agent public ne peut, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions, travailler ou mener des activités au sein d'une institution publique ou d'une entreprise qui était placée sous sa supervision de manière officielle et continue au cours des trois années précédentes. En outre, pendant cette période, le membre du Parlement ne peut percevoir de revenus de l'institution publique ou de l'entreprise en question. De la même manière, d'après la section 65 de la loi sur la fonction publique, tout ancien fonctionnaire ne peut, pendant trois ans, travailler au sein d'une agence ou d'une entreprise placée sous sa supervision de manière systématique au cours des trois années précédentes ni percevoir des revenus de cette agence ou entreprise au cours de ces trois années. Enfin, les articles 59 et 60 du Code de procédure pénale précisent clairement que les anciens procureurs ne peuvent entendre une affaire en tant que juge ou prendre part à des poursuites judiciaires en tant qu'avocat de la défense s'ils ont participé à cette même affaire en tant que procureur.

#### *Récusation ou retrait*

177. Les conditions de révocation sont définies par l'article 59 du Code de procédure pénale. Il est prévu, entre autres, qu'un procureur ne puisse pas prendre part aux poursuites pénales s'il fait l'objet d'une enquête pour la commission d'une infraction ; si le défendeur, l'avocat de la défense, ou une victime fait partie des membres de sa famille ou de ses proches et si d'autres circonstances soulèvent des doutes quant à son impartialité et à son objectivité.

178. Si un procureur est exclu des poursuites pénales pour une raison particulière, il doit s'autoréculer sans délai. Le procureur concerné contacte son supérieur hiérarchique qui prendra la décision entraînant sa révocation, si l'affaire en est au stade de l'enquête. Si l'affaire a déjà été présentée devant un tribunal, il devra s'adresser à celui-ci. La décision de révocation peut aussi se fonder sur la demande des parties à l'espèce (défendeur, avocat de la défense)<sup>166</sup>.

---

<sup>166</sup> Section 63 du Code de procédure pénale.



## Cadeaux

179. Les règles applicables aux fonctionnaires, dont les procureurs, au titre des sections 5 à 5.2 et 13.5 de la LCI ont été décrites dans le chapitre sur les membres du Parlement. Elles définissent, entre autres, ce qui constitue un cadeau, les seuils de valeur des cadeaux acceptables par les fonctionnaires et les membres de leur famille, et l'interdiction d'accepter tout présent ou tout service pouvant influencer l'exercice de leurs fonctions officielles. S'il est établi par un procureur ou l'un des membres de sa famille que la valeur d'un cadeau reçu dépasse les seuils définis par la LCI et/ou qu'il était impossible de refuser ce cadeau pour certaines raisons (parce qu'il a été envoyé par courrier ou offert en public), il doit, dans les trois jours ouvrés suivants, communiquer au Bureau de la fonction publique des renseignements sur le type de cadeau reçu, sa valeur estimée ou exacte et l'identité de la personne qui l'a offert, ou transmettre le cadeau interdit au titre de la LCI à l'entité juridique de droit public compétente, c'est-à-dire l'Agence de la fonction publique du ministère des Finances. D'après l'article 340 du Code pénal, « le fait pour un fonctionnaire ou une personne aux fonctions équivalentes d'accepter un cadeau interdit par la loi » constitue une infraction pénale<sup>167</sup>. Le code d'éthique établit également que le fait d'accepter des cadeaux interdits par la loi est passible d'une sanction pénale et que les employés du ministère public doivent s'abstenir d'accepter des cadeaux qui leur sont offerts s'ils correspondent à une tentative d'influence à l'encontre de leur personne, sur le moment ou dans le futur.

180. Les autorités indiquent qu'aucun cas de cadeau offert à un procureur n'a été recensé au cours de la période 2013-2016. Suite aux entretiens menés sur place, l'EEG a clairement l'impression que les juges considèrent que le fait d'accepter des cadeaux ou d'autres avantages n'est pas autorisé.

### *Contact avec les tiers, informations confidentielles*

181. Aucun texte ne régleme les échanges entre un procureur et des tiers hors du cadre des procédures officielles. Le code d'éthique explique clairement qu'il est interdit de commenter une affaire pénale confiée à un procureur si cela menace les intérêts de l'enquête ou d'une partie. Il limite aussi l'utilisation et la divulgation d'informations reçues au cours de l'exercice de la fonction.

182. En outre, les limitations générales prévues par les sections 8 et 13.3 de la LCI relatives à l'utilisation des informations confidentielles, comme souligné plus haut, dans la partie relative aux membres du Parlement, s'appliquent également aux procureurs<sup>168</sup>. La section 34 de la Loi sur le ministère public précise par ailleurs que la divulgation par un procureur d'une information protégée par le secret professionnel peut entraîner son renvoi.

### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts financiers

183. Conformément aux sections 14 à 19 de la LCI, les « fonctionnaires », dont font partie les procureurs de rang supérieur, doivent présenter une déclaration de patrimoine au Bureau de la fonction publique a) dans un délai de deux mois suivant leur nomination/élection, b) une fois par an pendant la durée de leur mandat et c) après la cessation de leur fonction, un an après la date d'envoi de la précédente déclaration. Ces règles ont été décrites plus précisément dans le chapitre relatif aux membres du Parlement.

---

<sup>167</sup> Les sanctions prévues à l'article 340 du Code pénal sont : une amende ; entre 100 et 300 heures de travail d'intérêt général ; jusqu'à trois ans d'interdiction du droit d'exercer certaines activités, ou jusqu'à deux ans d'emprisonnement. Le même acte commis de manière répétée est puni de : 200 à 400 heures de travail d'intérêt généra ; jusqu'à trois ans d'interdiction d'exercer une activité particulière, ou de deux à quatre ans d'emprisonnement.

<sup>168</sup> La section 59 de la Loi sur la fonction publique prévoit des limitations du même ordre.

184. Par contre, les procureurs de rang inférieur n'ont pas l'obligation de réaliser une déclaration de patrimoine. Ils sont uniquement contraints de remplir une déclaration d'impôts (qui contient des informations sur leurs revenus) au Service des impôts avant le 1<sup>er</sup> novembre de chaque année civile, comme l'ensemble des particuliers dont le revenu annuel du foyer de l'année précédente excède 40 000 GEL (environ 14 800 EUR) ou qui possèdent des terrains, entre autres.

185. L'EEG émet des réserves concernant le fait que seul un nombre très limité de procureurs (de rang supérieur), 40 au total (sur 449), sont concernés par la réglementation sur la déclaration de patrimoine, alors que l'ensemble des juges doivent se soumettre au régime de déclaration. L'EEG ne voit aucune justification convaincante à cette restriction. Il apparaît comme insatisfaisant que de larges passages de la LCI, notamment ses dispositions concernant les cadeaux, les incompatibilités et les conflits d'intérêts, ainsi que ses règles générales de conduite, soient applicables à tous les procureurs, mais pas l'obligation de réaliser une déclaration de patrimoine, qui est l'un des piliers de cette loi. Ceci est d'autant plus gênant que les derniers amendements à la LCI ont pour objectif d'améliorer encore la transparence et de mieux détecter les conflits d'intérêts des fonctionnaires. L'EEG estime qu'il serait possible, dans la pratique, d'élargir le régime de déclaration pour intégrer l'ensemble des procureurs, étant donné que les prévisions de contrôle des déclarations, notamment de manière aléatoire, portent sur des nombres peu élevés. Etant donné que la situation en Géorgie est marquée par un faible niveau de confiance à l'égard du système de justice pénale (dont fait partie le ministère public), et que des appels en faveur d'une plus grande responsabilisation ont été lancés à plusieurs reprises<sup>169</sup>, l'EEG est fermement convaincue que, pour plus de cohérence et de transparence, et pour une meilleure prévention de la corruption, le régime de déclaration doit s'appliquer à l'ensemble des procureurs. Par conséquent, **le GRECO recommande d'élargir le champ d'application du régime de déclaration de patrimoine dans le cadre de la LCI pour le rendre applicable à tous les procureurs.**

#### Contrôle et mise en œuvre

186. Au titre de la section 38 de la Loi sur le ministère public, les procureurs voient leur responsabilité disciplinaire engagée s'ils ne respectent pas leur serment, s'ils commettent une faute ou tout acte indigne d'un employé du ministère public, et s'ils n'exécutent pas ou s'ils font preuve de négligence dans l'exécution des fonctions définies par la loi. Les mesures disciplinaires incluent la réprobation, la réprimande, la rétrogradation, la révocation du poste occupé et le renvoi du ministère public ; le Procureur général peut uniquement faire l'objet d'une réprobation ou d'une révocation de son poste. Une action disciplinaire peut être engagée au maximum un an après l'établissement (la découverte) d'une faute et dans les trois ans qui suivent la date de la commission de la faute en question.

187. Une mesure disciplinaire est imposée à un procureur (ou un autre employé du ministère public) par une ordonnance du Procureur général ou par le Haut conseil de la magistrature si elle vise le Procureur général ou l'un de ses adjoints, ou un procureur ou un enquêteur membres du Conseil supérieur de la magistrature. Les procureurs des républiques autonomes d'Abkhazie et d'Adjarie peuvent infliger des réprimandes et faire part de leur réprobation aux employés des bureaux du procureur concernés. L'ordonnance de mesure disciplinaire doit être motivée<sup>170</sup> et elle peut faire l'objet d'un appel devant un tribunal dans un délai de 30 jours.

<sup>169</sup> Voir, par exemple, les observations du Commissaire sur la situation des droits de l'homme en Géorgie au 12 janvier 2016, CommDH(2016)2 <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2903587&SecMode=1&DocId=2367686&Usage=2> (en anglais) ; le rapport 2014 d'observation des procès en Géorgie publié par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (en anglais) et le rapport d'évaluation 2015 du système d'intégrité nationale de la Géorgie élaboré par Transparency International (en anglais).

<sup>170</sup> Cf. l'article 53 du Code administratif général

188. L'Inspection générale du Bureau du Procureur général est habilitée, entre autres : à mener des enquêtes de service en lien avec les employés du ministère public, notamment en cas de non-respect des droits et des libertés des citoyens, de violation du code d'éthique ou de conduite inappropriée ; à enquêter lorsqu'une infraction est commise par un employé du ministère public et à examiner les plaintes déposées par une personne physique, un organe administratif ou une organisation internationale. Une enquête interne peut être motivée par la communication d'informations ou de rapports relatifs à la commission d'un acte illégal ou d'une faute disciplinaire ; des renseignements fournis par l'intermédiaire du numéro d'assistance du ministère public, et des notifications et documents envoyés par des organes administratifs ou des informations publiées dans les médias, des plaintes écrites envoyées par des citoyens, etc.

189. Si la faute commise par un employé du ministère public exige une mesure disciplinaire, le Procureur général étant le seul habilité à l'imposer, le responsable du service concerné doit soumettre au Procureur général une proposition de mise en œuvre de ladite mesure. L'affaire fait ensuite l'objet d'une enquête de l'Inspection générale, dont le rapport est analysé par le Comité consultatif ; la décision finale incombe au Procureur général.

190. Pour ce qui est des statistiques, les autorités indiquent que, en 2015, des sanctions disciplinaires ont été infligées à 16 employés du ministère public, dont 10 réprimandes, quatre réprobations et deux renvois ; dans huit de ces affaires, le code d'éthique n'avait pas été respecté. En 2014, des sanctions disciplinaires ont été prononcées à l'encontre de 20 employés, dont trois réprimandes, 12 réprobations et cinq renvois. Dans 14 de ces affaires, le code d'éthique n'avait pas été respecté.

191. L'EEG estime que des améliorations doivent être apportées au cadre réglementaire des procédures disciplinaires. Tout d'abord, elle est préoccupée par le manque de clarté des motifs d'engagement de la responsabilité disciplinaire, qui évoquent « le fait de commettre une faute ou tout acte indigne d'un employé du ministère public ». Cela semble insuffisant pour garantir la sûreté juridique et pour éviter tout recours abusif à une procédure disciplinaire. Après la visite, les autorités ont déclaré que le terme « commettre une faute » couvre des violations du « Règlement intérieur du ministère public », tandis que l'expression « tout acte indigne d'un employé du ministère public » concerne des violations du Code d'éthique. L'EEG estime néanmoins qu'il est absolument nécessaire de prévoir des éclaircissements dans la loi pour garantir que la compréhension et l'application pratique des dispositions pertinentes sont unifiées, et de prévoir une liste de motifs définis plus en détail et intégrant les fautes disciplinaires telles que, entre autres, la violation des dispositions du code d'éthique. Ensuite, l'EEG émet des réserves quant à la disproportion du régime disciplinaire applicable aux procureurs. La loi ne fixe aucun critère définissant les mesures à appliquer selon les circonstances, à l'exception du renvoi, qui doit se limiter, entre autres, aux cas de fautes « graves ou systématiques » commises sur le lieu de travail ou d'incompatibilité des fonctions<sup>171</sup>. En conséquence de ce qui précède, **le GRECO recommande de réviser le régime disciplinaire applicable aux procureurs, y compris en définissant plus précisément les fautes disciplinaires, et en veillant à la proportionnalité des sanctions.**

192. Concernant le contrôle et la mise en œuvre des règles encadrant la déclaration de patrimoine, le système a été décrit dans les détails précédemment, dans le chapitre relatif aux membres du Parlement. Jusqu'à présent, le Bureau de la fonction publique était compétent pour garantir la cohérence technique des déclarations de patrimoine et pour veiller à ce que celles-ci soient remplies intégralement. Il était également chargé d'infliger des amendes aux fonctionnaires qui ne présentaient pas leur déclaration dans les délais. D'après les autorités, il n'a jamais été constaté de cas où une déclaration de patrimoine n'aurait pas été réalisée, ou d'informations inexactes communiquées par un procureur dans une déclaration de patrimoine ; aucune sanction n'a été infligée suite au

---

<sup>171</sup> Voir la partie « Recrutement, carrière et conditions de service » ci-dessus (paragraphe 158).

non-respect des règles encadrant le conflit d'intérêts ou des obligations prévues par la LCI au cours des trois dernières années.

193. Conformément à la nouvelle section 18.1 de la LCI, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, le Bureau de la fonction publique contrôle l'exhaustivité et l'exactitude des informations communiquées dans les déclarations et leur conformité avec la loi. Si un fonctionnaire, tel qu'un procureur, ne dépose pas sa déclaration de patrimoine dans les délais ou si le Bureau de la fonction publique établit que des violations ont été commises, il prend les mesures suivantes :

- lorsqu'il apparaît qu'un procureur a délibérément présenté des données incomplètes ou inexactes, ce qui constitue un acte sanctionnable au titre de l'article 355 du Code pénal<sup>172</sup>, ou lorsque d'autres éléments d'infraction sont identifiés, le Bureau de la fonction publique transmet la déclaration concernée et les documents correspondants à la procédure à l'organe de répression compétent qui agira en conséquence ;
- si l'infraction n'est pas grave (notamment la non-soumission d'une déclaration de patrimoine dans les délais), un décret exigeant le versement d'une amende de 1 000 GEL (environ 370 EUR) est promulgué par le président du Bureau de la fonction publique grâce à une procédure simple. Si la déclaration de patrimoine n'est pas présentée dans les deux semaines qui suivent la date d'exécution du décret ou de la décision du tribunal validant le décret, la responsabilité pénale du contrevenant est engagée au titre de l'article 355 du Code pénal.

194. Il est clair que la mise en place de contrôles poussés (par le Bureau de la fonction publique) des déclarations de patrimoine présentées par les fonctionnaires (dont les membres du Parlement) doit être soutenue ; une recommandation relative à la mise en œuvre et à la poursuite des réformes en cours est faite plus bas<sup>173</sup>.

195. D'après les nouvelles dispositions de la LCI, un agent public, dont la responsabilité disciplinaire et établie par la loi (y compris un procureur), qui ne respecte pas la LCI de manière intentionnelle ou involontaire voit sa responsabilité disciplinaire engagée conformément à la loi, à moins que l'acte ne constitue un délit ou une infraction administrative. Si une mesure disciplinaire est prise à l'encontre d'un agent public suite au non-respect de la LCI, et si cet agent commet à nouveau une infraction définie par la LCI dans les trois ans qui suivent, il sera mis un terme à ses fonctions<sup>174</sup>.

196. Les informations communiquées par les procureurs font l'objet d'un contrôle, complémentaire à celui du Bureau de la fonction publique, par l'Inspection générale du Bureau du Procureur général, grâce à la consultation de bases de données. Une enquête interne peut être ouverte si les informations présentées sont reconnues incomplètes ou inexactes.

197. Les procureurs peuvent faire l'objet de poursuites et de sanctions pénales s'ils commettent des infractions telles que le vol, la fraude, le détournement, la corruption, « le fait d'accepter (ou qu'une personne aux fonctions équivalentes accepte) des cadeaux interdits par la loi », le trafic d'influence, la violation du secret professionnel, « l'absence de présentation d'une déclaration de patrimoine ou financière, ou la présentation de données incomplètes ou incorrectes ». Cependant, seul le Procureur général peut déclencher des poursuites pénales en cas d'infraction commise par un procureur (ou par un enquêteur ou un consultant du Bureau du procureur). La question de la responsabilité pénale ou disciplinaire du Procureur général peut être soulevée uniquement après la

---

<sup>172</sup> Les peines prévues par l'article 355 du Code de procédure (en cas d'« absence de déclaration financière ou de patrimoine, ou si les données indiquées dans celles-ci sont incomplètes ou incorrectes ») sont : une amende ; de 120 à 200 heures de travail d'intérêt général ; l'interdiction d'exercer certaines fonctions ou le retrait d'une licence permettant d'exercer des activités particulières pour une durée allant jusqu'à trois ans.

<sup>173</sup> Voir la partie « Questions transversales » ci-dessous (paragraphe 203).

<sup>174</sup> Voir les sections 20(5) et (6) de la LCI.

tenue des procédures spéciales prévues par la Loi sur le ministère public, comme expliqué précédemment<sup>175</sup>. D'après les autorités, aucune procédure pénale n'a été lancée à l'encontre d'un procureur ces dernières années.

### Conseils, formation et sensibilisation

198. Les procureurs suivent des formations dans les domaines suivants : « Ethique professionnelle et conflits d'intérêts » (module de six heures, organisé par le Centre pour l'évolution professionnelle et la gestion de carrière en coopération avec l'Inspection générale) et « Lutte contre la corruption et protection des lanceurs d'alerte » (module de cinq jours, organisé par le Bureau de la fonction publique en collaboration avec les organisations de donateurs concernées). Les procureurs récemment nommés ont l'obligation d'assister à la formation sur l'éthique professionnelle. Tous les employés doivent se remettre à niveau en suivant le programme sur l'éthique professionnelle et le conflit d'intérêts. Les autorités ajoutent qu'au moins quatre sessions de formation à destination des enquêteurs et des procureurs en exercice (accueillant au moins 80 participants) auront lieu chaque année. En outre, avec le soutien du secrétariat de la Commission de lutte contre la corruption, il est prévu de proposer aux fonctionnaires, dont font partie les employés du ministère public, une formation régulière sur les politiques de lutte contre la corruption et sur le cadre législatif (y compris sur l'éthique et les conflits d'intérêts).

199. Les autorités indiquent que les lois et la réglementation applicables aux procureurs sont publiques, et que le département des ressources humaines informe les procureurs récemment nommés des ordonnances et des documents administratifs officiels émis par le Procureur général de Géorgie. Les documents officiels contraignants sont envoyés à tous les employés du ministère public par l'intermédiaire du programme de gestion électronique des affaires et des courriels professionnels. Qui plus est, toute demande de consultation concernant des déclarations de patrimoine peut être envoyée au Bureau de la fonction publique par courriel ou en appelant un numéro spécial.

200. L'EEG salue le travail déjà entrepris et apporte son soutien aux projets et aux initiatives en cours visant à organiser de nouvelles activités de formation pour les procureurs. Par ailleurs, il renvoie à la recommandation formulée précédemment visant à mettre à jour le code d'éthique, inclure cette mise à jour dans le programme de formation habituel à destination des procureurs et à proposer aux procureurs des conseils confidentiels sur les questions d'éthique<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> Voir la partie « Recrutement, carrière et conditions de service » ci-dessus (paragraphe 161).

<sup>176</sup> Voir la partie « Principes éthiques, règles déontologiques et conflit d'intérêts » ci-dessus (paragraphe 171).

## **VI. QUESTIONS TRANSVERSALES**

201. Comme cela a été évoqué tout au long du présent rapport, la LCI est un pilier de la prévention de la corruption des fonctionnaires, dont font partie les membres du Parlement, les juges et les procureurs. Elle régleme les conflits d'intérêts et les questions connexes, telles que les incompatibilités, les cadeaux et les déclarations de patrimoine. L'EEG reconnaît ce cadre juridique plutôt exhaustif, complété par des réglementations propres à chaque secteur, qui a évolué au fil du temps. En particulier, les règles relatives à la déclaration de patrimoine, qui ont été décrites dans le chapitre sur les membres du Parlement, sont précises, et prévoient un système de déclaration en ligne et la publication des déclarations, ce qui doit être largement salué. Les amendements les plus récents à la LCI, qui entreront en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2017, portent une attention particulière au renforcement du régime de déclaration en mettant en place un contrôle plus approfondi des déclarations soumises. Au cours de la visite sur place, divers interlocuteurs ont placé de grands espoirs dans les réformes actuelles, préconisées entre autres par les organisations de la société civile.

202. Il est indispensable qu'une série de mesures soient prises à présent pour garantir la mise en œuvre effective des nouvelles règles. L'EEG a été ravie d'apprendre que le Gouvernement a établi un groupe de travail interministériel à cet effet et que les services concernés par le nouveau régime, ainsi que les donateurs, les organisations internationales, notamment, ont été consultés. Au moment de la visite, le projet de législation secondaire, sous la forme d'instructions, avait déjà été élaboré et il était prévu d'organiser des formations et de prendre des mesures de sensibilisation. En outre, la création d'un nouveau service chargé du contrôle des déclarations de patrimoine au sein du Bureau de la fonction publique était en préparation. Ce service devrait compter environ cinq employés qualifiés. L'EEG salue ces mesures, mais reste préoccupée par ce nombre de cinq employés, qui pourrait ne pas suffire à réaliser des contrôles approfondis des déclarations soumises par les hauts fonctionnaires et des fonctionnaires choisis de manière aléatoire (jusqu'à 5 % de l'ensemble des fonctionnaires dans les deux cas, c'est-à-dire 10% au total de l'ensemble des agents publics)<sup>177</sup> et par ceux ayant fait l'objet d'une demande motivée. L'EEG souhaite souligner que le travail de contrôle du Bureau de la fonction publique est de première importance, étant donné qu'il s'agit de la principale opportunité de vérifier les informations et de détecter les possibles irrégularités. Lorsqu'il identifie des violations mineures des règles, il doit infliger des sanctions. Par ailleurs, il doit transmettre les cas les plus graves aux autorités de répression. Il est donc crucial de tout faire pour doter les services pertinents du Bureau de la fonction publique de ressources humaines, financières et techniques adéquates.

203. D'après les nouvelles dispositions de la LCI, le Bureau de la fonction publique est chargé de contrôler l'exhaustivité et l'exactitude des données indiquées dans les déclarations de patrimoine et leur respect de la législation. Il demande des informations complémentaires et les pièces justificatives nécessaires au contrôle des fonctionnaires concernés, y compris les documents fournis par les banques et/ou les établissements de crédit. Au cours des entretiens, il a été indiqué que le Bureau compare chaque déclaration de patrimoine avec la précédente et avec les informations des bases de données de l'Etat, par l'intermédiaire des services d'échange de données. De tels mécanismes sont un bon point de départ mais des mesures supplémentaires pourraient se révéler nécessaires telles qu'un élargissement des compétences d'enquête, la garantie d'un accès direct aux bases de données de l'Etat, ou l'élargissement du contrôle aléatoire à un plus grand nombre de fonctionnaires. L'EEG est inquiète de constater que le taux de 5 % actuel pourrait s'avérer insuffisant pour prévenir et repérer efficacement les abus. Au vu des précédents paragraphes, **le GRECO recommande de prendre des mesures appropriées pour garantir le contrôle effectif des déclarations de patrimoine devant être soumises par les membres du Parlement, les juges et les procureurs, y compris en donnant au Bureau de la fonction publique et/ou tout**

---

<sup>177</sup> Ceci correspond à 560 agents publics, actuellement.

**autre organe compétent les compétences et les ressources nécessaires pour contrôler de manière proactive et approfondie les déclarations.** A cet égard, les autorités sont également encouragées à poursuivre la mise en œuvre effective des règles relatives aux déclarations de patrimoine actuellement en révision dans les années qui viennent, dans le but d'évaluer le besoin de mesures additionnelles à l'avenir (par exemple, accroître encore les ressources du service pertinent du Bureau de la fonction publique, élargir encore ses pouvoirs d'enquête etc.).

## **VI. RECOMMANDATIONS ET SUIVI**

204. Au vu des constats du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à la Géorgie :

### *Concernant les parlementaires*

- i. améliorer encore la transparence du processus législatif, notamment en veillant davantage à ce que les projets de loi, les amendements correspondants et les renseignements relatifs aux travaux des commissions parlementaires (y compris l'ordre du jour et les conclusions des séances) soient publiés de manière visible et dans les temps, et en mettant en place un cadre réglementaire appliqué à la consultation publique pour en accroître l'efficacité (paragraphe 30) ;**
- ii. (i) qu'un code d'éthique ou de conduite soit adopté, lequel devra aborder les différentes situations de conflit d'intérêts (par exemple, cadeaux et autres avantages, incompatibilités, activités supplémentaires et intérêts financiers, contacts avec des tiers, y compris avec des lobbyistes), et qu'il soit rendu facilement accessible par le public, et (ii) que ce code soit accompagné de mesures pratiques pour son application, par exemple au travers d'actions de sensibilisation, de formations spécialisées, de conseils confidentiels et d'un suivi concret (paragraphe 42) ;**
- iii. en cas d'interférence entre les intérêts personnels d'un membre du Parlement et le sujet traité dans le cadre de procédures parlementaires, que la déclaration d'intérêts ponctuelle soit prévue, que des règles claires régissent ce type de situation et que la mise en œuvre de ce mécanisme soit encadrée (paragraphe 44) ;**

### *Concernant les juges*

- iv. réformer les processus de recrutement et d'avancement professionnel des juges, notamment en veillant à ce que toute décision du Conseil supérieur de la magistrature en lien avec ces processus a) soit prise au regard de critères prédéfinis, clairs et objectifs (notamment, basés sur le mérite), de manière transparente et avec une mention écrite en précisant les raisons, et b) puisse faire l'objet d'un appel devant un tribunal (paragraphe 94) ;**
- v. que le projet législatif sur la mutation des juges, s'il devait être adopté, comprenne des garanties adéquates contre le détournement de la possibilité de muter un juge dans une autre juridiction sans son consentement, y compris en veillant à ce que la mutation ne soit possible que dans des cas exceptionnels, dans le respect de critères clairement définis par la loi, et en veillant à ce qu'il soit possible de faire appel de la décision (paragraphe 97) ;**
- vi. la mise en place d'un système impartial et transparent pour l'attribution des affaires à chaque juge, pouvant prendre la forme d'un dispositif automatique (électronique) distribuant les dossiers de manière aléatoire (paragraphe 101) ;**
- vii. (i) mettre à jour les normes éthiques judiciaires, de les communiquer à tous les juges et de les rendre facilement accessibles par le public ; (ii) les compléter par des mesures pratiques de mise en œuvre des**



**règles, comme des orientations et explications écrites, davantage d'actions de formation et des conseils confidentiels** (paragraphe 109) ;

- viii. **prendre des mesures appropriées pour améliorer l'efficacité, la transparence et l'objectivité des procédures disciplinaires ouvertes à l'encontre des juges, entre autres en définissant plus précisément les fautes disciplinaires ; en garantissant un examen approfondi des plaintes déposées auprès du Conseil supérieur de la magistrature et en demandant à ce que ses décisions entraînant la classification d'affaires soient justifiées, notifiées au plaignant et qu'il soit possible de les réviser ; en mettant en place l'obligation que les décisions du Conseil soient validées par un vote à la majorité simple, et en abolissant la possibilité pour le Conseil d'envoyer des notifications écrites aux juges en tant que mesure disciplinaire** (paragraphe 132) ;
- ix. **que l'immunité des juges se limite aux activités en lien avec leur participation au processus décisionnel judiciaire (« immunité fonctionnelle »)** (paragraphe 138) ;

*Concernant les procureurs*

- x. **assurer un suivi de la mise en œuvre de la récente réforme du parquet et, si nécessaire, que des mesures appropriées soient prises pour réduire encore l'influence du gouvernement/de la majorité parlementaire sur la procédure de nomination du Procureur général et sur l'activité du Conseil des procureurs** (paragraphe 150) ;
- xi. (i) **réglementer de manière plus détaillée le recrutement et la promotion des procureurs de manière à ce que les décisions relatives à ces questions soient fondées sur des critères précis et objectifs, notamment le mérite ; (ii) définir des procédures transparentes, notamment en rendant publics les critères susmentionnés, et de veiller à ce que toute décision prise dans le cadre de ces procédures soit motivée** (paragraphe 155) ;
- xii. (i) **définir des critères clairs et objectifs pour l'attribution et le retrait d'affaires aux procureurs ; (ii) veiller à ce que les décisions et les instructions des procureurs de rang supérieur, notamment des décisions visant à retirer des affaires à des procureurs de rang inférieur, soient justifiées par écrit** (paragraphe 166) ;
- xiii. (i) **que le Code d'éthique à l'usage des employés du ministère public de Géorgie continue d'être mis à jour, soit communiqué à tous les procureurs et soit rendu facilement accessible au public ; (ii) qu'il soit complété par des mesures pratiques pour la mise en œuvre des règles, comme des orientations et explications écrites, davantage d'actions de formation et des conseils confidentiels** (paragraphe 171) ;
- xiv. **élargir le champ d'application du régime de déclaration de patrimoine dans le cadre de la LCI pour le rendre applicable à tous les procureurs** (paragraphe 185) ;
- xv. **réviser le régime disciplinaire applicable aux procureurs, y compris en définissant plus précisément les fautes disciplinaires, et en veillant à la proportionnalité des sanctions** (paragraphe 191) ;

*Concernant toutes les catégories*

- xvi. prendre des mesures appropriées pour garantir le contrôle effectif des déclarations de patrimoine devant être soumises par les membres du Parlement, les juges et les procureurs, y compris en donnant au Bureau de la fonction publique et/ou tout autre organe compétent les compétences et les ressources nécessaires pour contrôler de manière proactive et approfondie les déclarations** (paragraphe 203).

205. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités de la Géorgie à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 juin 2018. Ces mesures seront évaluées par le GRECO qui suivra sa procédure spécifique de conformité.

206. LE GRECO invite les autorités géorgiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, de le traduire dans la langue nationale et de publier la traduction.