

Adoption : 22 mars 2024
Publication : 9 juillet 2024

Public
GrecoEval5Rep(2023)3

CINQUIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein des
gouvernements centraux (hautes fonctions exécutives)
et des services répressifs

RAPPORT D'ÉVALUATION

GÉORGIE



Adopté le GRECO
lors de sa 96^e réunion plénière (Strasbourg, 18-22 mars 2024)



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

SOMMAIRE

I. RÉSUMÉ	4
II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE	6
III. CONTEXTE	7
IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)	9
SYSTEME DE GOUVERNEMENT ET HAUTES FONCTIONS DE L'EXECUTIF	9
<i>Système de gouvernement</i>	9
<i>Le Président</i>	9
<i>Le Gouvernement</i>	10
<i>Autres personnes exerçant de hautes fonctions exécutives</i>	12
<i>Rémunération des personnes exerçant de hautes fonctions exécutives</i>	14
POLITIQUE ANTICORRUPTION ET D'INTEGRITE, CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL.....	15
<i>Politique anticorruption et d'intégrité</i>	16
<i>Cadre réglementaire et principes éthiques / règles de conduite</i>	17
<i>Cadre institutionnel</i>	19
<i>Sensibilisation</i>	22
TRANSPARENCE ET CONTROLE DES ACTIVITES EXECUTIVES DE L'ADMINISTRATION CENTRALE.....	24
<i>Accès à l'information</i>	24
<i>Transparence du processus législatif</i>	27
<i>Tiers et lobbyistes</i>	28
<i>Mécanismes de contrôle</i>	30
CONFLITS D'INTERET	32
INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITES	34
<i>Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers</i>	34
<i>Contrats avec les autorités de l'Etat</i>	35
<i>Dons</i>	36
<i>Utilisation abusive de ressources publiques</i>	38
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	38
<i>Restrictions imposées après la cessation d'un emploi</i>	39
DECLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIFS ET D'INTERETS	40
<i>Exigences en matière de déclaration</i>	40
<i>Mécanismes de contrôle</i>	42
MECANISMES DE MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITE ET D'EXECUTION	45
<i>Procédures pénales et immunités</i>	45
<i>Mécanismes d'exécution non pénaux</i>	47
V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS.....	49
ORGANISATION ET OBLIGATION DE RENDRE DES COMPTES DES SERVICES REPRESSIFS/SERVICES DE POLICE.....	49
<i>Aperçu des différents services répressifs</i>	49
<i>Organisation et obligation de rendre des comptes des services répressifs</i>	50
<i>Accès à l'information</i>	52
<i>Confiance du public dans les services répressifs</i>	53
<i>Organisations syndicales et professionnelles</i>	53
POLITIQUE D'INTEGRITE ET DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION	54
<i>Mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption</i>	54
<i>Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins</i>	55
<i>Code de déontologie</i>	55
<i>Conseils, formation et sensibilisation aux questions d'intégrité</i>	57
RECRUTEMENT, EVOLUTION DE CARRIERE ET CONDITIONS DE TRAVAIL	59
<i>Critères de recrutement et procédure de nomination</i>	59
<i>Évaluation des performances, promotions, mutations, rotation et cessation de fonctions</i>	61
<i>Traitement et avantages</i>	63
CONFLITS D'INTERETS, INTERDICTIONS ET RESTRICTIONS	65
<i>Dispositions générales et procédures</i>	65

<i>Incompatibilités et activités extérieures</i>	66
<i>Récusation et retrait</i>	66
<i>Cadeaux</i>	67
<i>Utilisation abusive des ressources publiques</i>	67
<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles</i>	68
DECLARATION DU PATRIMOINE, DES REVENUS, DU PASSIF ET DES INTERETS	68
CONTROLE ET MESURES REPRESSIVES	69
<i>Mécanismes de contrôle interne</i>	69
<i>Mécanismes de contrôle externe</i>	70
<i>Procédures de recours ouvertes au grand public</i>	74
OBLIGATION DE SIGNALEMENT ET PROTECTION DES LANCEURS D'ALERTE	74
MESURES REPRESSIVES ET SANCTIONS	77
<i>Dispositions générales</i>	77
<i>Procédures disciplinaires</i>	78
VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER	80

I. RÉSUMÉ

1. Le présent rapport évalue l'efficacité du cadre mis en place en Géorgie pour prévenir la corruption parmi les personnes exerçant de hautes fonctions de l'exécutif (ci-après « PHFE » : le Premier ministre, les ministres et vice-ministres, les conseillers du Premier ministre et des ministres, ainsi que le chef de l'Administration gouvernementale, ses adjoints et le Secrétaire parlementaire du Gouvernement) et les services répressifs. Il vise à aider le pays à renforcer la transparence, l'intégrité et la nécessité de rendre des comptes dans la vie publique, conformément aux normes du GRECO.

2. Afin de répondre aux douze priorités fixées par la Commission de l'Union européenne afin d'obtenir le statut de candidat, la Géorgie a modifié, le 30 novembre 2022, la loi sur la lutte contre la corruption et créé le Bureau anti-corruption. Toutefois, certains écueils ont déjà été repérés et des inquiétudes ont été exprimées quant à l'indépendance du nouvel organe. Le cadre juridique du Bureau anti-corruption doit donc être révisé afin de lui conférer une indépendance opérationnelle plus importante et le Bureau doit être doté de ressources financières et humaines appropriées pour fonctionner avec efficacité.

3. Il n'existe actuellement aucune stratégie spécifique visant à prévenir la corruption et à promouvoir l'intégrité parmi les PHFE. Des stratégies nationales de lutte contre la corruption et des plans d'action connexes ont été régulièrement adoptés par le passé, mais aucune nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption ni aucun plan d'action n'ont été élaborés depuis 2020. Bien qu'un code d'éthique et de conduite s'applique aux agents servant dans la fonction publique, il n'existe pas de code de conduite général applicable au Premier ministre, aux ministres et vice-ministres ou spécifiquement aux PHFE. La réglementation sur le lobbying existe sur le papier mais elle n'est pas appliquée. Il existe un système assez complet de déclaration de patrimoine et d'intérêts financiers et ces déclarations sont rendues publiques en ligne. Cependant, il n'y a pas eu d'approche fondée sur le risque dans le processus de sélection des déclarations à contrôler au cours des dernières années et jusqu'à présent, le processus n'a pas abouti à l'imposition de sanctions pénales. Depuis septembre 2023, le Bureau anti-corruption est chargé de la collecte et du suivi des déclarations de patrimoine.

4. Une politique de lutte contre la corruption incluant l'ensemble des PHFE, sur la base d'une évaluation préalable des risques, devrait être adoptée et rendue publique. Afin de prévenir les risques de conflits d'intérêts au sein de l'exécutif, des contrôles d'intégrité devraient être effectués dans le cadre des procédures de nomination. Pour une plus grande transparence et en raison de leur rôle dans le processus décisionnel, le nom et la fonction de tous les conseillers du gouvernement devraient être rendus publics et facilement accessibles en ligne. Plus généralement, des orientations claires concernant les conflits d'intérêts et d'autres questions liées à l'intégrité devraient être élaborées dans un code de conduite pour les PHFE, accompagné d'un mécanisme de suivi et d'application approprié. Des séances d'information et de formation systématiques et régulières concernant ces normes devraient être organisées à l'intention des PHFE. Il conviendrait également d'adopter des règles sur la manière dont les PHFE entrent en contact avec des lobbyistes et d'autres tiers qui cherchent à influencer la prise de décision au sein du gouvernement.

5. En outre, des règles plus strictes devraient être mises en place pour les cadeaux et autres avantages, avec un seuil clair pour les cadeaux acceptables, exprimé en valeur absolue

et applicable à tous les PHFE. Il importe d'appliquer de manière générale à tous les PHFE les règles relatives aux restrictions imposées après la cessation d'un emploi et de mettre en place un mécanisme efficace de notification, de suivi et d'application de ces règles. Les déclarations de patrimoine des PHFE doivent faire l'objet de contrôles réguliers, en recourant notamment à une approche fondée sur les risques, compte tenu du rôle des personnes intéressées dans la prise de décision au sommet de l'exécutif, et des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, doivent être imposées en cas de violation de la réglementation. Enfin, il existe en Géorgie un système complexe d'enquête sur les infractions de corruption. C'est pourquoi, les poursuites engagées contre les hauts responsables sont souvent considérées comme n'étant pas suffisamment efficaces. L'indépendance et l'efficacité des enquêtes et des poursuites pénales à l'encontre des PHFE soupçonnées d'avoir commis des infractions liées à la corruption devraient être assurées en pratique.

6. En ce qui concerne l'accès à l'information, la transparence a fortement diminué ces dernières années et des violations fréquentes du droit à la liberté d'information ont été signalées. Il y a également un manque évident de divulgation proactive des documents publics de la part de l'exécutif. Des mesures supplémentaires sont nécessaires afin de garantir un accès rapide à l'information, ainsi que renforcer la transparence proactive. Dans ce domaine, il faudrait garantir l'application effective de la législation par un mécanisme de contrôle indépendant, doté de pouvoirs et de ressources adéquats.

7. En ce qui concerne les services répressifs, le rapport met l'accent sur la police de patrouille, la police judiciaire centrale et la police aux frontières, qui relèvent du ministère géorgien de l'Intérieur, en tant qu'organes exerçant des fonctions essentielles de maintien de l'ordre en vertu des lois et règlements nationaux. Des améliorations sont possibles sur le plan de la prévention de la corruption et bien que la Géorgie soit en train de mettre en place de nouveaux mécanismes de gestion des risques, qui s'appliqueront également aux autorités chargées de l'ordre public, il n'existe actuellement aucune stratégie opérationnelle spécifique de lutte contre la corruption au sein de la police, ni de cartographie complète des risques de corruption ou d'évaluation des risques pour les différents services répressifs.

8. Des mesures supplémentaires sont également nécessaires pour garantir que les vérifications des antécédents sont effectuées à intervalles réguliers tout au long de la carrière d'un agent public de police et plus fréquemment pour ceux qui ont accès à des informations sensibles dans l'exercice de leurs fonctions. La formation obligatoire des fonctionnaires de police en matière d'intégrité doit également être assurée tout au long de leur carrière et le code d'éthique de la police doit être mis à jour et complété par des lignes directrices suffisantes sur le comportement de fonctionnaires de police au quotidien. Il n'existe pas non plus de procédure permettant aux fonctionnaires de police de demander des conseils confidentiels sur des questions d'éthique et d'intégrité, ce à quoi il faudrait remédier, et le cadre de contrôle et de responsabilité de la police bénéficierait grandement de lignes directrices, de protocoles et/ou de manuels clairs sur leur fonctionnement et leur coordination. Enfin, il convient d'adopter des mesures de protection des lanceurs d'alerte et de les mettre en œuvre au sein de la police et des canaux de signalement externes spécifiques devraient être mis en place, de même qu'une formation et une sensibilisation ciblées à tous les niveaux des forces de police.

II. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

9. La Géorgie a adhéré au GRECO en septembre 1999 et a été évaluée dans le cadre du Premier cycle d'évaluation du GRECO (en octobre 2000), du Deuxième (en juillet 2006), du Troisième (en décembre 2010) et du Quatrième (en juin 2016). Les rapports d'évaluation qui en résultent, ainsi que les rapports de conformité ultérieurs, sont disponibles sur le site Internet du GRECO (www.coe.int/greco). Le cinquième cycle d'évaluation a été lancé le 1er janvier 2017¹.

10. Le présent rapport vise à évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités géorgiennes pour prévenir la corruption et promouvoir l'intégrité au sein du gouvernement central (fonctions exécutives supérieures) et des organes chargés du maintien de l'ordre public. Le rapport comporte une analyse critique de la situation, il fait état de l'action menée par les acteurs concernés et des résultats obtenus. Il repère les éventuelles lacunes et formule des recommandations en vue d'une amélioration. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées, par l'intermédiaire du chef de délégation du GRECO, aux autorités géorgiennes, qui déterminent les institutions / organes nationaux chargés de prendre les mesures nécessaires. Dans les 18 mois suivant l'adoption du présent rapport, la Géorgie doit rendre compte des mesures prises en réponse aux recommandations.

11. Pour élaborer le présent rapport, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après « EEG »), a effectué une visite sur place du 19 au 23 juin 2023 à Tbilissi en Géorgie et elle a fait référence aux réponses de la Géorgie au Questionnaire du cycle d'évaluation (Greco(2016)19), ainsi qu'à d'autres informations reçues, notamment de la part de la société civile. L'EEG était composée de Mme Mari-Liis SÖÖT, chef de la division de l'analyse, service de politique judiciaire, ministère de la Justice (Estonie), M. Richard HAGEDOORN, responsable de la coordination des politiques, direction générale de la police et des régions de sécurité, ministère de la Justice et de la Sécurité (Pays-Bas), M. Adnan DLAKIĆ, conseiller expert en matière de lutte contre la corruption, ministère de la Sécurité, Service de lutte contre la criminalité organisée et la corruption (Bosnie-Herzégovine) et Mme Catherine BRUNO, Directrice adjointe, bureau de l'intégrité et de la conformité, responsable en chef de la conformité, responsable adjoint de l'éthique de l'agence, Federal Bureau of Investigation (États-Unis). L'EEG était soutenue par Mme Tanja GERWIEN et Mme Anne WEBER, du Secrétariat du GRECO.

12. L'EEG a rencontré le Secrétaire parlementaire de l'Administration présidentielle, le Conseiller du Président, le Secrétaire parlementaire de l'Administration gouvernementale, le Chef de cabinet adjoint du Président du Parlement, le Conseiller du Président du Parlement et le Premier adjoint du Médiateur, et elle s'est entretenue avec des représentants du Conseil interinstitutionnel de lutte contre la corruption, du Parquet général, de l'Agence anti-corruption du Service de sécurité d'État, du Service d'enquête spécial, du ministère de l'Intérieur, du département de contrôle interne du ministère des Finances, de l'Inspection générale du ministère de la Justice, du Service de contrôle financier, de l'Office d'audit de l'État, du Bureau de la fonction publique et du bureau anti-corruption. Elle a également rencontré des représentants d'organisations non gouvernementales, des médias et du monde universitaire. Elle a également eu un échange de vues avec des membres de la délégation de l'UE en Géorgie et avec le coordinateur résident des Nations Unies.

¹ Le questionnaire d'évaluation détaille la méthodologie utilisée. Il peut être consulté sur le [site web](http://www.coe.int/greco) du GRECO.

III. CONTEXTE

13. La Géorgie est l'un des membres fondateurs du GRECO, auquel a adhéré en 1999. Depuis, elle a fait l'objet de quatre cycles d'évaluation portant sur différents sujets liés à la prévention et à la lutte contre la corruption. En résumé, 72 % des recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante lors du premier cycle d'évaluation, 92,8 %, lors du deuxième cycle d'évaluation et 60 %, lors du troisième cycle d'évaluation². En ce qui concerne le quatrième cycle d'évaluation, qui porte sur la prévention de la corruption parmi les parlementaires, les juges et les procureurs, la procédure de contrôle de la conformité est toujours en cours.

14. Selon l'Indice de perception de la corruption pour 2023, publié par Transparency International (TI), la Géorgie est classée 49^e sur 180 pays, et a obtenu un score de 53, soit trois points de moins qu'en 2022 (sur un score total de 100 - où 0 correspond aux pays où il y a un niveau élevé de corruption et 100 aux pays où le niveau de corruption est faible).

15. La lutte contre la corruption en Géorgie semble stagner selon l'analyse de TI³, qui indique que le score de la Géorgie ne s'est pas amélioré de manière significative depuis 2012, ce qui indique que la Géorgie n'a pas pris de mesures efficaces contre la corruption au cours des dix dernières années. Le classement de la Géorgie résulte d'un faible niveau de petite corruption, mais en même temps la corruption des élites et un manque de volonté politique de la combattre restent un défi. TI a identifié des dizaines de cas de corruption présumée de haut niveau qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête et a constaté que l'augmentation du nombre de ces cas mettait en évidence une corruption de haut niveau, où les responsables publics géorgiens utilisent systématiquement le pouvoir politique pour s'approprier les richesses de la Géorgie et saper, entre autres, l'opposition politique, les médias et la société civile.

16. La confiance de la population dans les institutions serait en train de reculer⁴. Dans le même temps, il y a eu des signes de désengagement avec les organisations internationales sur le thème de la lutte contre la corruption : le gouvernement géorgien a récemment choisi de ne pas participer au 5^{ème} cycle de suivi du Réseau anti-corruption de l'OCDE pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale (OCDE/ACN), les autorités considérant que la méthode d'évaluation actualisée était inéquitable et qu'elle ne tenait pas compte des différents niveaux de conformité, et était en retard pour ses obligations de rapport dans le cadre du processus du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO). Il n'a pas présenté de plan d'action dans le cadre du PGO pour deux cycles consécutifs (2021-2023 et 2022-2024). Le 29 décembre 2023, le gouvernement géorgien a approuvé par décret le 5^e plan d'action du PGO pour 2024-2025⁵. Le plan d'action englobe 10 engagements pris par le gouvernement et vise « à améliorer

² Ces chiffres donnent un aperçu de la situation concernant la mise en œuvre des recommandations du GRECO au moment de la clôture formelle des procédures de conformité. Le pays peut donc avoir mis en œuvre les recommandations restantes après la clôture formelle de la procédure de conformité. Pour une mise à jour, veuillez consulter le site web du GRECO : <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/georgia>.

³ <https://transparency.ge/en/post/corruption-perception-index-2022-georgia-has-stagnated-fight-against-corruption-last-10-years>

⁴ La Banque européenne pour la reconstruction et le développement a noté, par exemple, que « la confiance faible et déclinante du public dans la plupart des institutions gouvernementales suggère la nécessité d'une réforme continue de la gouvernance » : <https://www.ebrd.com/georgia-country-diagnostic.pdf>.

⁵ Voir <https://www.opengovpartnership.org/documents/georgia-action-plan-2023-2025-december/>

l'accès à l'information et la transparence, à renforcer les mécanismes visant à garantir la responsabilité du gouvernement envers le public et à accroître les capacités d'engagement. »

17. Dans son avis du 17 juin 2022 sur la demande d'adhésion de la Géorgie à l'UE⁶, la Commission européenne a noté que la Géorgie avait pris des mesures essentielles en matière de lutte contre la corruption, mais qu'il fallait en faire davantage pour renforcer les processus de lutte contre la corruption et leur efficacité. Elle a mis l'accent, en particulier, sur la nécessité pour la Géorgie d'intensifier la lutte contre la corruption de haut niveau et d'éliminer les intérêts particuliers, y compris ceux des oligarques. Elle est parvenue à la conclusion que, bien que la Géorgie soit un État européen qui s'est engagé à respecter et à promouvoir les valeurs sur lesquelles l'UE est fondée, elle ne se verra accorder le statut de candidat que lorsqu'elle aura satisfait à douze priorités. Celles-ci comprennent la création d'une agence indépendante de lutte contre la corruption regroupant toutes les fonctions clés de la lutte contre la corruption, notamment pour traiter rigoureusement les affaires de corruption de haut niveau et pour mettre en œuvre l'engagement de « désoligarchisation » en éliminant l'influence excessive des intérêts particuliers dans la vie économique, politique et publique.

18. Afin de répondre aux douze priorités fixées par la Commission européenne afin d'obtenir le statut de candidat, la Géorgie a modifié, le 30 novembre 2022, la loi sur la lutte contre la corruption et créé le Bureau anti-corruption. Elle a également rédigé une loi sur la « désoligarchisation », qui a fait l'objet d'un avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise)⁷. En novembre 2023, la Commission européenne a recommandé d'accorder le statut de candidat à la Géorgie, en notant que la Géorgie avait fait des progrès dans la lutte contre la corruption. En décembre 2023, le Conseil européen a accordé le statut de candidat à la Géorgie, à condition que les mesures pertinentes énoncées dans la recommandation de la Commission de novembre 2023 soient prises.

⁶ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/opinion-georgias-application-membership-european-union_en

⁷ Commission de Venise, Avis final sur le projet de loi relatif à la désoligarchisation, adopté à sa 135^e réunion plénière, 9-10 juin 2023, [CDL-AD\(2023\)017](#). Le 27 novembre 2023, le gouvernement a adopté un plan d'action pour « éviter l'influence excessive des intérêts particuliers dans la vie économique, politique et publique en Géorgie (désoligarchisation) » par la Résolution 465.

IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION AU SEIN DES GOUVERNEMENTS CENTRAUX (HAUTES FONCTIONS DE L'EXÉCUTIF)

Système de gouvernement et hautes fonctions de l'exécutif

Système de gouvernement

19. La Géorgie est une république démocratique dotée d'un système parlementaire et d'un Président, qui est Chef de l'État. A la suite de la révision de 2010 de la Constitution de 1995, entrée en vigueur en novembre 2013, les pouvoirs du Président ont été réduits au profit du gouvernement - dirigé par le Premier ministre - et du Parlement. Le pouvoir législatif est confié à un Parlement monocaméral, composé de 150 députés, élus pour un mandat de quatre ans au suffrage universel, égal et direct, à bulletin secret, dans le cadre d'un système électoral mixte⁸.

Le Président

20. En vertu de l'article 49 de la Constitution, le Président est le Chef de l'État et le garant de l'unité et de l'indépendance nationale du pays. Il est le commandant en chef suprême des forces de défense et représente la Géorgie dans les relations extérieures. Il est élu au suffrage direct pour un mandat de six ans, renouvelable une seule fois⁹. Il ne peut être démis de ses fonctions que par voie de destitution (*impeachment*). Au moins un tiers des membres du Parlement (ci-après : « députés ») ont le droit de soulever la question de la destitution du Président sur la base d'une violation de la Constitution ou de la présence de signes d'un crime commis dans l'exercice de ses fonctions.

21. Les pouvoirs et les responsabilités du Président sont déterminés à l'article 52 de la Constitution, qui prévoit notamment qu'avec le consentement du Gouvernement, le Président exerce les pouvoirs de représentation dans les relations extérieures, qu'il traite avec d'autres États et organisations internationales, qu'il conclut des traités internationaux et qu'il reçoit les lettres de créance des ambassadeurs et autres représentants diplomatiques d'États et d'organisations internationales. Il peut également gracier les condamnés, il convoque les élections législatives et locales conformément à la Constitution et aux procédures établies par la loi organique et, sur proposition du Gouvernement, il nomme et révoque le chef des forces de défense géorgiennes, il nomme un membre du Haut Conseil de la justice ainsi que trois membres de la Cour Constitutionnelle et participe à la nomination du président et des membres de la Commission électorale centrale. Il a également le droit de convoquer un référendum sur des questions définies dans la Constitution et dans la loi, à la demande du Parlement, du Gouvernement ou de 200 000 électeurs au moins, dans les 30 jours suivant la réception de la demande. Tout acte juridique du Président requiert la contre-signature du Premier ministre, à quelques exceptions près (article 53 de la Constitution). Enfin, le Président s'adresse chaque année au Parlement pour passer en revue les questions importantes concernant le pays, y compris les questions liées à la responsabilité, à la transparence et à la bonne gouvernance.

⁸ Pour plus d'informations, voir le [Rapport du Quatrième cycle d'évaluation](#) sur la Géorgie, paragraphe 19.

⁹ A partir de 2024, un collège électoral de 300 membres élira le Président par un vote public sans débat pour un mandat de cinq ans.

22. Toute loi adoptée par le Parlement doit être soumise au Président dans un délai de dix jours. Le Président doit alors signer et promulguer la loi ou la renvoyer au Parlement avec des observations justifiées dans un délai de deux semaines (article 46 de la Constitution). Le veto du Président peut toutefois être surmonté par le Parlement.

23. Selon les termes approuvés par le GRECO, un chef d'État est couvert par le 5^e cycle d'évaluation au titre de la thématique « gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) » lorsqu'il participe activement et régulièrement au développement et/ou à l'exercice de fonctions gouvernementales, ou conseille le gouvernement sur l'exercice de telles fonctions. Ces dernières peuvent comprendre la définition et la mise en œuvre de politiques, l'application de lois, la proposition et/ou la mise en œuvre de lois, l'adoption et la mise en œuvre de règlements/décrets normatifs, la prise de décision sur les dépenses publiques et la prise de décision sur la nomination de personnes à de hautes fonctions de l'exécutif.

24. Etant donné ce qui précède, le rôle du Président géorgien est celui d'un garant du fonctionnement des institutions démocratiques. Le Président ne dirige ni ne détermine la politique intérieure et étrangère de l'État, qui est définie par le Gouvernement. Il ne nomme ni ne révoque les ministres, son accord n'est pas requis pour le budget de l'État et la plupart de ses actes et décisions doivent être contresignés par le Premier ministre. Les fonctions du Chef de l'État en Géorgie semblent donc être essentiellement de nature cérémonielle, et il ne participe ni activement ni régulièrement aux fonctions exécutives. Par conséquent, l'EEG ne considère pas que le Président relève du champ de ce cycle d'évaluation. Cela dit, l'EEG estime que le Président de la Géorgie peut jouer un rôle important en assurant un contrôle démocratique et en contribuant aux efforts visant à prévenir la corruption et à promouvoir l'intégrité, notamment sur la base des recommandations formulées dans le présent rapport.

Le Gouvernement

25. Le Gouvernement est l'organe suprême de l'exécutif qui met en œuvre la politique intérieure et extérieure du pays (article 54 de la Constitution). Il se compose d'un Premier ministre et de ministres. Le Gouvernement est responsable devant le Parlement. Il a le droit d'initiative législative et peut adopter des ordonnances et des décrets sur la base et pour l'exécution de la Constitution et d'autres actes législatifs. En outre, il élabore et soumet au Parlement le projet de budget de l'État, assure sa mise en œuvre après son adoption et soumet au Parlement un rapport sur son exécution.

26. Le candidat au poste de Premier ministre est présenté par le parti politique qui a obtenu les meilleurs résultats aux élections législatives. Il soumet alors le programme du Gouvernement au Parlement afin d'obtenir un vote de confiance. La majorité du nombre total de députés est requise pour obtenir le vote de confiance. Dans les deux jours qui suivent le vote de confiance au Gouvernement, le Président nomme le Premier ministre.

27. Le Premier ministre est le chef du Gouvernement. Il définit les principales orientations et organise l'action du gouvernement, il coordonne et contrôle les activités des ministres et signe les actes juridiques du Gouvernement (article 55 de la Constitution). Il représente la Géorgie dans les relations extérieures et conclut les traités internationaux au nom de la Géorgie. Il nomme et révoque les ministres. Il peut confier les fonctions de Premier vice-premier ministre à l'un des ministres et les fonctions de Vice-premier ministre à un ou

plusieurs ministres. Les ministres peuvent avoir un premier adjoint et d'autres adjoints. Le Premier ministre est responsable de l'action du Gouvernement devant le Parlement. Il doit soumettre au Parlement un rapport annuel sur la mise en œuvre du programme gouvernemental et, à la demande du Parlement, un rapport sur la mise en œuvre de certaines parties du programme gouvernemental. Actuellement, les fonctions de Premier vice-premier ministre sont confiées au Ministre de l'Economie et du Développement durable et les fonctions de Vice-premier ministre sont confiées à deux ministres : le Ministre de la Culture et des Sports et le Ministre de la Défense. L'EEG considère que le Premier ministre, les ministres et les vice-ministres entrent dans la catégorie des personnes exerçant de hautes fonctions exécutives (PHFE). Ils sont donc considérés comme tels aux fins du présent rapport.

28. Actuellement, le Gouvernement comprend onze ministres¹⁰, dont une femme (la Ministre de la Culture et des Sports), et comprend également un Ministre d'État chargé de la réconciliation et de l'égalité civile, qui est actuellement une femme. Cette composition n'est pas conforme à la [Recommandation Rec\(2003\)3](#) du Comité des Ministres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, selon laquelle une participation équilibrée des femmes et des hommes signifie que la représentation des femmes ou des hommes dans tout organe de décision de la vie politique ou publique ne doit pas être inférieure à 40 %. L'EEG encourage donc les autorités à redoubler d'efforts pour parvenir à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes au sein du Gouvernement à l'avenir.

29. Il peut être mis fin à l'autorité du Gouvernement par une déclaration de censure du Parlement¹¹. Un vote de défiance à l'égard du Gouvernement doit être organisé si la motion est proposée par plus d'un tiers du nombre total de députés. En même temps que la motion de censure, les initiateurs doivent nommer un candidat au poste de Premier ministre, qui à son tour propose au Parlement une nouvelle composition du Gouvernement. Un programme gouvernemental doit être présenté au Parlement en même temps que la composition du Gouvernement. Si le Parlement vote la confiance à un nouveau Gouvernement à la majorité du nombre total de députés, au plus tôt sept jours et au plus tard quatorze jours après que la motion a été déposée, celle-ci est considérée comme adoptée. Dans les deux jours qui suivent le vote de confiance au nouveau Gouvernement, le Président géorgien nomme le Premier ministre, qui nomme à son tour les ministres dans les deux jours qui suivent sa nomination. Si le Président ne nomme pas de premier ministre dans le délai imparti, le Premier ministre est considéré comme nommé. Les pouvoirs du Gouvernement précédent prennent fin dès qu'un nouveau Premier ministre est nommé. Si le Parlement n'adopte pas de motion de censure à l'encontre du Gouvernement, les mêmes députés ne peuvent pas déposer de motion de censure pendant les six mois qui suivent.

30. En outre, au moins un tiers du nombre total de députés a le droit de soulever la question de la destitution d'un membre du gouvernement par la procédure d'impeachment¹². Une demande écrite sur la question de la révocation par impeachment doit comprendre a) la

¹⁰ Le Ministre de l'Éducation, des Sciences et de la Jeunesse, le Ministre de la Protection de l'environnement et de l'Agriculture, le Ministre de l'Économie et du Développement durable, le Ministre de la Défense, le Ministre de la Justice, la Ministre de la Culture et des Sports, le Ministre des Personnes déplacées des territoires occupés, du Travail, de la Santé et de la Protection sociale, le Ministre du Développement régional et des Infrastructures, le Ministre des Affaires étrangères, le Ministre des Finances et le Ministre de l'Intérieur.

¹¹ Article 57 de la Constitution.

¹² Article 178 du Règlement intérieur du Parlement.

description d'une action qui, de l'avis des initiateurs de la question, constitue un motif d'impeachment ; b) les dispositions de la Constitution qui, de l'avis des initiateurs de la question, ont été violées par le représentant de l'Etat et / ou un article ou des articles du Code pénal, lorsque l'infraction pénale visée a été commis par un agent public ; et c) des preuves qui, de l'avis des initiateurs de la question, confirment le bien-fondé de la demande constitutionnelle.

31. Les initiateurs de la question de la destitution d'un responsable public par voie d'impeachment doivent soumettre un mémoire constitutionnel pour avis à la Cour constitutionnelle de Géorgie dans un délai de sept jours après avoir soulevé cette question. Si la Cour constitutionnelle confirme la violation de la Constitution par l'agent, telle que visée à l'article 178.1 du règlement intérieur du Parlement, ou la présence des éléments d'une infraction pénale dans ses actes, le Parlement doit, dans les deux semaines suivant la réception de l'avis de la Cour, examiner et voter en séance plénière la question de la révocation du responsable public par la voie d'impeachment. Un membre du Gouvernement est considéré comme démis de ses fonctions par voie d'impeachment si la décision est adoptée par la majorité du nombre total des députés¹³.

32. Alors que les ministres et les vice-ministres sont obligés de soumettre une déclaration de patrimoine et d'intérêts financiers après leur entrée en fonction et de déclarer tout conflit d'intérêt avant leur nomination (article 14 et article 13⁴(2) de la loi sur la lutte contre la corruption, voir paragraphe 107, ci-dessous), l'EEG relève qu'il n'y a pas de contrôle formalisé lors de la nomination, y compris des critères d'intégrité sans ambiguïté (concernant notamment les conflits d'intérêts potentiels liés à leurs intérêts et / ou à ceux de leurs proches, leur passif, leurs activités secondaires, les liens avec des lobbyistes ou des tiers cherchant à influencer la prise de décision, etc.)¹⁴. L'EEG considère que des contrôles d'intégrité devraient être effectués lorsque des personnes sont envisagées pour un poste ministériel par le Premier ministre et par un ministre pour un poste de vice-ministre. Ces contrôles d'intégrité joueraient un rôle important dans la prévention de la corruption en permettant de discerner les conflits d'intérêts éventuels des personnes envisagées pour un portefeuille ministériel particulier. Ce contrôle préliminaire pourrait être effectué, par exemple, par les services du Premier ministre sur la base des déclarations de patrimoine déjà disponibles, étant donné que les ministres potentiels sont souvent déjà des agents publics tenus de les soumettre, et / ou d'entretiens avec les services du Premier ministre pour repérer les risques éventuels de conflits d'intérêts. Par conséquent, **le GRECO recommande d'établir des règles exigeant que des contrôles d'intégrité aient lieu avant la nomination des ministres et des vice-ministres afin de repérer et de gérer les risques éventuels de conflits d'intérêts avant leur entrée au gouvernement.**

Autres personnes exerçant de hautes fonctions exécutives

33. Outre les ministres et les vice-ministres, il existe différentes catégories de personnes nommées pour des raisons politiques. Les activités quotidiennes de l'Administration gouvernementale sont dirigées par le Chef de l'Administration gouvernementale, qui est nommé et révoqué par le Premier ministre. Le Chef de l'Administration gouvernementale

¹³ Article 180 du Règlement intérieur du Parlement.

¹⁴ Les ministres et leurs adjoints doivent soumettre les documents ci-après au Premier ministre avant leur nomination : CV, copie de la carte d'identité, copie des diplômes, certificat de dépistage de drogues délivré par le Bureau national d'expertise médico-légale et casier judiciaire.

s'entoure d'adjoints, qui sont nommés et révoqués par le Premier ministre, sur recommandation du Chef de l'Administration gouvernementale. Ce dernier et ses adjoints sont considérés comme des agents publics au sens de la loi sur la lutte contre la corruption. Leur rôle est de nature politique et les titulaires de ces postes sont donc considérés comme des PHFE.

34. Le Secrétaire parlementaire du Gouvernement est nommé et révoqué par le Premier ministre en accord avec le Gouvernement. Il est responsable devant le Gouvernement et subordonné au Chef de l'Administration gouvernementale. C'est un représentant à part entière du Gouvernement au Parlement. En particulier, il est chargé des relations entre le Gouvernement et le Parlement, de la coordination des activités des ministères dans le domaine de l'élaboration des projets de loi et de la soumission pour examen des projets de loi élaborés à l'initiative du Gouvernement aux commissions parlementaires et aux sessions plénières, ainsi que des traités et accords internationaux pour ratification, dénonciation et annulation. Le Secrétaire parlementaire est étroitement associé au processus de prise de décision et y contribue régulièrement. Par conséquent, l'EEG conclut que c'est un PHFE couvert par le rapport.

35. Le Premier ministre et chacun des ministres peuvent également être assistés par des conseillers. Le Premier ministre dispose de trois conseillers employés dans le cadre d'un contrat administratif : 1) un conseiller pour la protection des droits humains ; 2) un conseiller pour la défense et la sécurité ; et 3) un conseiller spécial pour les investissements étrangers.

36. Les conseillers ont pour mission d'aider un agent public dans l'exercice de ses pouvoirs en lui offrant des conseils sectoriels ou spécifiques à un domaine, ainsi qu'une assistance intellectuelle et technique et / ou en exerçant des fonctions d'organisation et de gestion. Les conseillers, qui sont employés dans le cadre d'un contrat administratif, sont des agents publics. Ils sont soumis aux exigences et aux restrictions établies par la loi sur la fonction publique dès leur entrée en fonction. Tout conseiller exerce son autorité officielle dans le respect du principe de neutralité politique, afin de garantir la protection du principe d'impartialité du service public. Il doit mener ses activités de manière transparente et ouverte, veiller à ce que les informations publiques soient communiquées à la personne intéressée et / ou faciliter leur communication selon les modalités prévues par la loi, protéger contre la divulgation les données personnelles, les secrets d'État, commerciaux et professionnels dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions officielles et utiliser les informations obtenues dans l'exercice de ses fonctions officielles uniquement aux fins spécifiées par la loi. L'article 78.2 de la loi sur la fonction publique prévoit qu'en règle générale, les personnes sont recrutées pour la fonction publique sur la base d'un contrat administratif sans concours. Les conseillers sont subordonnés à l'agent public qui les a sélectionnés et la durée de leur contrat ne peut excéder la durée du mandat de cet agent.

37. L'EEG note que le statut des conseillers combine deux éléments. D'une part, il n'existe pas de règles spécifiques applicables à leur recrutement autres que les exigences de base fixées par la loi sur la fonction publique¹⁵. Ils sont sélectionnés et employés de manière

¹⁵ En vertu de l'article 27.2) de la loi sur la fonction publique, une personne ne peut être recrutée en tant qu'agent : a) si elle a déjà été condamnée pour un délit intentionnel ; b) si elle a été licenciée de la fonction publique pour faute disciplinaire et il ne s'est pas écoulé un an depuis son licenciement pour faute disciplinaire ; c) si au moment de son recrutement dans la fonction publique, elle ne présente pas de certificat de dépistage de drogues ; d) si un tribunal l'a privée du droit d'occuper le poste concerné dans la fonction publique ; e) si un

discrétionnaire par le Premier ministre et les ministres, et leurs fonctions sont étroitement liées aux fonctions politiques de ces responsables politiques. Par ailleurs, ils jouissent du statut de fonctionnaires, tenus de respecter le principe de neutralité politique. L'EEG est d'avis que la combinaison de la nature politique de la nomination des conseillers et de leur rôle de conseiller expert auprès du Premier ministre et des ministres justifie qu'ils soient considérés comme étroitement impliqués dans la prise de décision et qu'ils soient donc des PHFE.

38. L'EEG note qu'aucun contrôle d'intégrité n'est effectué avant la nomination par le Premier ministre et les ministres de conseillers chargés d'offrir des connaissances spécialisées aux fins de la prise de décision. Ces contrôles d'intégrité sont pourtant essentiels pour éviter un conflit d'intérêts avant la nomination. De même, le Chef de l'Administration gouvernementale, ses adjoints et le Secrétaire parlementaire du Gouvernement, qui ne sont pas non plus recrutés par concours, ne font l'objet d'aucun contrôle d'intégrité avant leur nomination, alors qu'ils jouent un rôle central dans la conduite des activités du gouvernement et dans le processus de prise de décision.

39. En outre, l'EEG note qu'il n'existe pas de liste exhaustive des conseillers employés au sein du gouvernement, puisqu'il n'y a pas d'obligation de divulguer préventivement leurs noms et fonctions. En principe, ces informations ne sont communiquées que sur demande en vertu de la loi sur la liberté d'information, ce qui ne facilite pas l'accès, d'autant que les interlocuteurs rencontrés sur place ont fait part de leurs difficultés à obtenir des informations de la part de l'Exécutif. Dans son rapport 2021 sur l'accès à l'information publique en Géorgie, l'Institut pour le développement de la liberté d'information (IDFI) a souligné que les informations relatives aux conseillers s'étaient révélées être l'une des plus difficiles à recevoir¹⁶, parmi les demandes envoyées par l'IDFI aux institutions publiques au fil des ans. Les données personnelles figurant dans les documents demandés sont souvent invoquées pour justifier le refus de fournir les informations demandées¹⁷. Pour davantage de transparence et en raison du rôle des conseillers dans le processus décisionnel, l'EEG estime que le Premier ministre et les différents ministères devraient indiquer clairement tous les conseillers qu'ils emploient et leur domaine de compétence.

40. Compte tenu de ce qui précède, **le GRECO recommande que (i) les conseillers du Premier ministre et des ministres, ainsi que le Chef de l'Administration gouvernementale, ses adjoints et le Secrétaire parlementaire du Gouvernement, fassent l'objet de contrôles d'intégrité dans le cadre de leur recrutement afin d'identifier et de gérer les possibles conflits d'intérêts ; et que (ii) les noms et les fonctions de l'ensemble des conseillers gouvernementaux soient rendus publics et soient facilement accessibles en ligne.**

Rémunération des personnes exerçant de hautes fonctions exécutives

tribunal l'a reconnue comme bénéficiaire d'une pension alimentaire, à moins qu'une décision judiciaire n'en dispose autrement.

¹⁶ IDFI, [Access to Public Information in Georgia 2021](#), p. 19.

¹⁷ Le 11 février 2021, le Défenseur public (Médiateur) de Géorgie a adressé une recommandation au ministère de l'Économie et du Développement durable, où il concluait que bien qu'elles comprennent des données personnelles, les informations demandées par l'IDFI au ministère (données biographiques des personnes employées en tant que conseillers du ministre et des vice-ministres en 2018-2020, ainsi que des copies de leurs contrats), étaient d'intérêt public et, par conséquent, qu'elles devaient être divulguées. Voir : [Based on the IDFI's application, the Public Defender of Georgia addressed the Ministry of Economy and Sustainable Development with a recommendation to release public information](#), 17 février 2021.

41. Les règles et les conditions de paiement du salaire des agents de l'exécutif ainsi que le coefficient maximal du salaire officiel sont déterminés par la loi sur la rémunération au sein des institutions publiques. Les salaires officiels sont calculés en multipliant le montant de base par le coefficient approprié déterminé dans les limites d'un coefficient supérieur fixé par la loi sur la rémunération dans les institutions publiques (annexe n° 3) et doivent être indiqués dans les registres du personnel de l'institution publique concernée. Le montant de base des salaires est déterminé par la loi de finances pour 2024 (1330 GEL en 2024, soit environ 461 EUR)¹⁸.

42. Les salaires des conseillers figurent dans la liste du personnel de l'institution et dépendent des fonctions et des tâches des conseillers. En vertu de la loi sur la rémunération au sein des institutions publiques, il ne doit pas dépasser le salaire officiel calculé conformément au coefficient maximal établi pour le poste de chef de département d'une institution publique.

Fonction	Coefficient fixé à l'annexe 10 de la loi sur la rémunération au sein des institutions publiques	Salaire mensuel moyen officiel en GEL
Premier Ministre	4,25	4 675 (EUR 1 621) ¹⁹
Ministre	6,25	8 312,5 (EUR 2 882)
Premier vice-ministre	7,50	9 975 (EUR 3 459)
Vice-ministre	7,25	9 642,5 (EUR 3 343)

Fonction	Salaire mensuel moyen officiel en GEL
Chef de l'Administration gouvernementale	9 975 (EUR 3 459)
Adjoint au Chef de l'Administration gouvernementale	9 310 (EUR 3 228)
Secrétaire parlementaire du Gouvernement	9 310 (EUR 3 228)
Conseiller ministériel	5 755 (EUR 1 995)

43. Sur décision du gouvernement, des fonds pour frais de représentation peuvent être constitués pour le Premier ministre et les ministres. Les montants concrets et la procédure d'utilisation de ces fonds sont déterminés par le Gouvernement. En outre, les agents de l'exécutif peuvent utiliser un véhicule personnel, qui figure au bilan de l'institution concernée et est transféré à une personne spécifique pour un usage officiel à titre temporaire. Une fois que l'intéressé quitte sa fonction, le véhicule reste inscrit au bilan de l'institution et la personne concernée n'est plus autorisée à l'utiliser.

44. Les proches (parents, conjoint, enfant(s) mineur(s) et / ou handicapé(s)) des anciens hauts fonctionnaires politiques de Géorgie, dont les pouvoirs ont pris fin à la suite d'une démission ou d'un décès, bénéficient des garanties de sécurité sociale, sur la base de la loi sur les garanties de protection sociale des proches des anciens hauts fonctionnaires politiques de Géorgie.

Politique anticorruption et d'intégrité, cadre réglementaire et institutionnel

¹⁸ Selon l'Office national des statistiques de Géorgie, le salaire brut mensuel moyen s'élevait à 1543 lari géorgiens (GEL ; environ 535 euros) en 2022 et à 1804,5 GEL (environ 627 euros) au deuxième trimestre de 2023 : [Wages - National Statistics Office of Georgia \(geostat.ge\)](https://www.geostat.ge/)

Taux de conversion à la fin du mois de février 2024 (1 lari géorgien (GEL) = 0,35 EUR).

¹⁹ Par décision du Premier Ministre de ne pas augmenter son salaire, en dépit de l'augmentation du salaire de base [salaires à compter de janvier 2024].

45. Il n'existe actuellement aucune stratégie spécifique visant à prévenir la corruption et à promouvoir l'intégrité parmi les PHFE. Alors que des stratégies nationales de lutte contre la corruption et des plans d'action connexes ont été régulièrement adoptés par le passé, aucune nouvelle stratégie nationale de lutte contre la corruption et aucun plan d'action n'ont été élaborés depuis 2020. Le plan d'action anti-corruption 2019-2020 a expiré le 31 décembre 2020.

46. L'une des principales tâches du Bureau anti-corruption nouvellement créé (ci-après « ACB », voir également le paragraphe 59, ci-dessous) est d'élaborer une stratégie nationale de lutte contre la corruption et un projet de plan d'action pour sa mise en œuvre, et de les soumettre à l'approbation du gouvernement (article 20¹⁵ de la loi relative à la lutte contre la corruption). Cette stratégie et ce plan d'action anti-corruption doivent inclure une méthodologie et des procédures d'évaluation des risques de corruption au sein des organes et des organisations appropriés. Lors de sa visite sur place, l'EEG a appris que l'ACB s'était attelé à l'élaboration de la stratégie et du plan d'action de mise en œuvre.

47. En ce qui concerne les mécanismes de gestion des risques, le Conseil de lutte contre la corruption (voir ci-dessous) a approuvé en décembre 2019 une méthodologie d'évaluation des risques de corruption²⁰, qui prévoit une évaluation systématique des risques de corruption fondée sur des principes uniformes. Le document est destiné aux pouvoirs publics et vise à recenser les risques et les facteurs de risque tant individuels qu'organisationnels, ainsi qu'à déterminer la probabilité qu'un risque se concrétise et l'effet qu'il pourrait avoir. L'EEG a été informée que l'ACB avait commencé à mettre à jour cette méthodologie en coopération avec des experts européens. La méthodologie doit devenir un document d'orientation établissant une norme uniforme pour tous les organes nationaux et municipaux. L'ACB doit élaborer les documents de politique anti-corruption mentionnés ci-dessus à partir des résultats des évaluations des risques de corruption communiqués par les organes publics concernés et sur la base d'un certain nombre de recherches sectorielles.

48. Les premières mesures ont déjà été prises pour mettre en pratique la méthodologie d'évaluation des risques. En particulier, dans le plan d'action pour 2023-2024 de la stratégie de réforme de l'administration pour 2023-2026, des agences et des municipalités pilotes ont été retenues pour effectuer une évaluation des risques, qui doit être précédée d'une formation des représentants de ces agences en matière d'évaluation des risques. En outre, les agences gouvernementales doivent procéder à des évaluations des risques à des intervalles raisonnables et le document relatif aux résultats de l'évaluation des risques doit être mis à jour en permanence. Les services d'audit interne de chaque ministère doivent gérer chaque année le processus d'évaluation des risques.

49. Cette méthodologie d'évaluation des risques est pilotée par six ministères centraux, à savoir le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Éducation, des Sciences et de la Jeunesse, le ministère des Personnes déplacées des territoires occupés de Géorgie, le ministère du Travail, de la Santé et de la Protection sociale, le ministère de la

²⁰ La méthodologie d'évaluation des risques de corruption a été rédigée par l'ancien secrétariat du Conseil de lutte contre la corruption (département analytique du ministère géorgien de la Justice) avec le soutien du projet d'assistance technique de l'UE « Aide à la réforme de l'administration en Géorgie ». Elle est disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://archive.justice.gov.ge/Ministry/Department/1576>.

Protection de l'environnement et de l'Agriculture et le ministère de la Culture et des Sports. Dans ce contexte, un manuel de gestion des risques a été élaboré, des cadres intermédiaires des ministères pilotes ont été formés, des registres des risques opérationnels ont été élaborés pour les unités structurelles sectorielles des ministères pilotes, et des personnes chargées de coordonner la gestion des risques - les « responsables des risques »²¹ - ont été sélectionnées et formées dans les ministères pilotes.

50. L'EEG prend note du travail en cours de l'ACB concernant l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption et la mise à jour d'une méthodologie d'évaluation des risques de corruption. Elle considère que l'approche globale des risques auxquels sont confrontées les PHFE, et plus particulièrement le règlement des problèmes d'intégrité auxquels elles se heurtent, devrait faire partie intégrante des travaux en cours. Pour ce faire, il convient d'adopter une politique anticorruption spécifique couvrant l'ensemble des PHFE. Ce document devrait être élaboré en consultation avec la société civile et être rendu public. Il devrait également se fonder sur une évaluation des risques ciblant spécifiquement les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives et prévoir des mesures particulières pour atténuer les risques identifiés à leur égard. L'EEG est d'avis que, puisque l'ACB sera chargé d'évaluer les résultats de la mise en œuvre de la future stratégie anticorruption, il semblerait également important qu'il publie régulièrement des rapports publics et des recommandations à l'intention de l'exécutif, à partir d'une analyse complète de l'état de la mise en œuvre de la nouvelle politique anticorruption. Sur cette base, la politique devrait être révisée et mise à jour à intervalles réguliers. Il faut que ces révisions impliquent des consultations publiques significatives et qu'elles soient transparentes.

51. Par conséquent, **le GRECO recommande que (i) une politique de lutte contre la corruption incluant toutes les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives soit adoptée, sur la base d'une évaluation préalable des risques, et soit rendue publique ; et que (ii) le Bureau anti-corruption rende régulièrement compte au grand public de la mise en œuvre de cette politique de lutte contre la corruption, y compris l'identification des mesures correctrices correspondantes, et que la politique soit par la suite révisée ou adoptée à nouveau.**

Cadre réglementaire et principes éthiques / règles de conduite

52. La [loi sur le service public](#) et la [loi sur la lutte contre la corruption](#)²² (ci-après « LLC ») sont les deux principaux actes législatifs en Géorgie qui traitent des questions liées à l'intégrité des personnes exerçant de hautes fonctions exécutives et des agents publics en général.

53. Aux fins de la LLC, le terme « agent public » couvre notamment le Président géorgien, les membres du gouvernement et leurs adjoints, le Chef de l'Administration gouvernementale et son adjoint, le Secrétaire parlementaire du Gouvernement, le Chef de l'administration présidentielle et son adjoint, le Secrétaire parlementaire du Président, le Chef d'une unité structurelle primaire d'un ministère, son adjoint et les personnes qui leur sont équivalentes,

²¹ Le rôle des « responsables des risques » est notamment de développer et de coordonner la politique de gestion des risques et les activités de contrôle interne dans l'ensemble de l'institution, d'organiser des réunions et des ateliers dans l'institution afin de sensibiliser à la gestion des risques, et de recueillir des informations relatives à la gestion des risques, de préparer et de présenter des rapports à la direction.

²² A la suite de la révision de novembre 2022, le titre de la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans la fonction publique (LCI) a été modifié en loi sur la lutte contre la corruption.

et le chef d'une unité structurelle secondaire et les personnes qui leur sont équivalentes (article 2.1) de la LLC). En outre, la LLC s'applique aux personnes recrutées pour un service public sur la base d'accords de droit public (contrats administratifs)²³, et couvre donc les conseillers des agents publics.

54. Les questions relatives aux conflits d'intérêts sont régies par la LLC. Celle-ci décrit les restrictions relatives aux actions liées à l'utilisation des pouvoirs ou des opportunités officielles, à la divulgation d'informations, à l'obtention d'honoraires ou de tout autre avantage pour la prestation de services ou à la publication d'informations créées ou obtenues dans le secteur public (chapitre II). En outre, la loi souligne l'incompatibilité entre les fonctions publiques et la déclaration d'un intérêt économique, ce qui empêche les agents publics d'effectuer tout type de travail rémunéré (à l'exception des activités académiques, pédagogiques, créatives et des activités dans la réserve des forces de défense) ou d'occuper un autre poste dans toute institution publique ou privée. Cela contraint aussi les agents publics à divulguer leurs intérêts en soumettant une déclaration de patrimoine (chapitres III et IV). En outre, la loi constitue un cadre succinct sur les normes générales de conduite des agents publics (chapitre III¹). Les règles générales de conduite définies par ce chapitre visent à établir des principes généraux régissant la conduite des agents publics dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

55. Sur la base de ces règles, un code général d'éthique et de conduite pour la fonction publique a été adopté le 20 avril 2017 par le décret gouvernemental n° 200 sur la définition de l'éthique et des règles générales de conduite dans la fonction publique (ci-après « code d'éthique »). Le décret définit un certain nombre de principes généraux (loyauté, légalité, neutralité politique et religieuse, bonne foi) et comprend des dispositions sur les conflits d'intérêts et les cadeaux, ainsi que des normes de conduite professionnelle. En vertu de l'article 2 du décret, les règles générales de conduite s'appliquent aux agents employés dans la fonction publique et aux contractuels (à l'exception des règles relatives au conflit d'intérêt et aux cadeaux définies aux articles 9 et 10). Le code d'éthique s'applique donc aux conseillers puisqu'ils sont employés dans le cadre de contrats administratifs et qu'ils sont des agents publics. Toutefois, le code d'éthique ne s'applique pas aux « responsables politiques de l'État » et aux « responsables politiques ». Par conséquent, il ne s'applique pas au Premier ministre, aux ministres et à leurs adjoints, mais couvre le Chef de l'Administration gouvernementale, ses adjoints et le Secrétaire parlementaire du Gouvernement.

56. La violation du code d'éthique est un motif de procédure disciplinaire à l'encontre de l'agent public concerné. Chaque institution publique est responsable de l'application des normes éthiques, le plus souvent par l'intermédiaire de son service d'audit interne, de son service d'inspection générale ou de son service des ressources humaines. En 2022, 52 cas de méconnaissance ou de violation des normes éthiques et des règles générales de conduite visant à discréditer un agent public et une institution publique, commis sur le lieu de travail ou en dehors, ont été révélés et ont fait l'objet d'une sanction disciplinaire - dont deux au niveau de ministères.

57. L'EEG note qu'il n'existe pas de code de conduite général applicable aux agents publics ou spécifiquement aux PHFE. Alors que le code de déontologie s'applique aux agents de la

²³ Aux fins de la LLC, les agents publics sont les agents de l'État, les fonctionnaires professionnels et les personnes recrutées pour le service public sur la base de contrats de droit public, qui sont définis dans la loi sur le service public (article 2¹.1) de la LCC).

fonction publique et couvre donc les conseillers, il n'existe pas de code de conduite distinct pour les ministres ou les autres PHFE en général. L'EEG relève également que le contenu du code de déontologie est peu connu, ce qui nuit à son efficacité²⁴, bien qu'un commentaire illustré ait été adopté en 2018²⁵. En outre, le code est formulé en termes généraux et n'est pas adapté à des postes spécifiques qui sont plus exposés à la corruption. Quant à la LLC, elle comporte un certain nombre de règles pertinentes en matière d'intégrité et couvre tous les PHFE, avec quelques exceptions pour certaines dispositions. Dans l'ensemble, il y a donc un manque de clarté quant à savoir quelles dispositions s'appliquent à qui.

58. Par conséquent, l'EEG estime qu'il est urgent d'élaborer un code de conduite s'appliquant spécifiquement aux PHFE. Ce code devrait être le document de référence pour les normes éthiques des PHFE et couvrir toutes les questions pertinentes (conflits d'intérêts, incompatibilités, cadeaux, contacts avec des lobbyistes et des tiers, restrictions applicables après la cessation d'un emploi, déclarations de patrimoine, informations confidentielles, etc.). Il devrait être accompagné d'orientations détaillées comprenant des explications sur les principes éthiques, y compris des illustrations et / ou des exemples, afin de faciliter leur compréhension et leur application pratique. En outre, il faudrait préciser les sanctions encourues en cas de violation afin d'assurer la mise en œuvre effective du Code. Enfin, un tel code devrait être porté à la connaissance du public afin de montrer les normes que les PHFE sont censés respecter et pour lesquelles ils sont tenus de rendre des comptes. En conséquence, **le GRECO recommande (i) qu'un code de conduite pour les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives soit adopté, publié et complété par des orientations claires concernant les conflits d'intérêts et d'autres questions liées à l'intégrité (telles que les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, les contrats avec les pouvoirs publics, le traitement des informations confidentielles et les restrictions applicables après la cessation d'un emploi); et (ii) qu'un tel code soit associé à un mécanisme crédible et efficace de supervision et de sanctions.**

Cadre institutionnel

59. A la suite de la révision de la LLC, adoptée le 30 novembre 2022, le Bureau anti-corruption a été établi en tant que personne morale indépendante de droit public (article 20¹² de la LLC)²⁶. L'ACB a pour vocation première de faciliter la lutte contre la corruption. Pour atteindre cet objectif, il doit élaborer des propositions pour formuler une politique générale de lutte contre la corruption, concevoir une stratégie nationale de lutte contre la corruption et un projet de plan d'action pour sa mise en œuvre, et coordonner les activités des organes, organisations et agents publics compétents pour mettre en œuvre ces documents.

60. En outre, l'ACB a été chargé d'élaborer des propositions pour la prévention, la détection et l'élimination des conflits d'intérêts au sein des institutions publiques ; de contrôler les déclarations de patrimoine des agents publics ; de surveiller le financement des partis politiques ; d'étudier et d'analyser les normes et expériences internationales existantes dans le domaine de la lutte contre la corruption ; et de sensibiliser la population aux questions de lutte contre la corruption. Il peut également formuler des recommandations pour

²⁴ Voir [Handbook on Open Local Government and Public Ethics in Georgia](#), Conseil de l'Europe, janvier 2022, p. 16.

²⁵ Disponible en géorgien à l'adresse suivante : <http://www.csb.gov.ge/media/2797/ethiks-comm.pdf>.

²⁶ Le renforcement de l'indépendance de l'agence de lutte contre la corruption et le traitement rigoureux des cas de corruption de haut niveau sont l'une des [recommandations](#) faites par la Commission à la Géorgie européenne pour que celle-ci obtienne le statut de pays candidat à l'adhésion à l'UE.

améliorer la protection des lanceurs d'alerte. L'ACB peut demander les informations nécessaires aux entités concernées, coopérer avec des organisations locales et internationales, effectuer des visites en Géorgie et à l'étranger et créer des groupes de travail appropriés. Si un cas de corruption est repéré, l'ACB est autorisé à transmettre les informations à l'organe d'enquête compétent pour donner suite à l'affaire. Il ne dispose d'aucun pouvoir d'enquête en cas de faute pénale.

61. L'ACB est responsable devant le Parlement et le Conseil inter-agences de lutte contre la corruption (voir ci-dessous). Une fois par an, et au plus tard le 31 mars, il doit soumettre au Parlement un rapport annuel sur les questions relevant de son autorité et, de sa propre initiative ou à la demande du Conseil de lutte contre la corruption, soumettre des rapports périodiques au Conseil. Il dispose d'un budget et de ressources financières propres. Le budget de l'ACB est déterminé annuellement par la loi de finances pour l'exercice correspondant. L'ACB doit comprendre 86 membres permanents et 50 personnes à titre contractuel, répartis en quatorze services²⁷. Au 1^{er} mars 2024, outre le chef de l'ACB et ses deux adjoints, 60 personnes étaient employées à l'ACB, notamment des analystes juridiques, des gestionnaires administratifs et financiers, des comptables, des spécialistes des achats, des responsables de la logistique, des spécialistes en informatique, etc.

62. L'ACB est dirigé par son chef, qui est nommé par le Premier ministre. Les candidats au poste de chef de l'ACB sont sélectionnés par le biais d'un concours. Le poste doit faire l'objet d'un avis de vacance. Une commission de concours²⁸ chargée de sélectionner des candidats (pas moins de deux et pas plus de cinq) en désigne au Premier ministre, qui nomme l'un d'entre²⁹. Le mandat du chef du Bureau est de six ans. Le chef de l'ACB a un premier adjoint et un adjoint, qu'il nomme et révoque. Les motifs de cessation anticipée des pouvoirs du chef du CCB sont prévus par la LLC (article 20¹⁹).

63. En raison de la révision de la LLC, le Conseil inter-agences de lutte contre la corruption, qui a été créé en 2008, continue de fonctionner, bien qu'avec une mission différente. Il est composé d'agents du pouvoir exécutif, du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire, ainsi que de plusieurs représentants du secteur des affaires et d'organisations de la société civile. Son secrétariat a été transféré en mars 2021 du département analytique du ministère de la Justice à l'Administration gouvernementale. Le Conseil de lutte contre la corruption ne s'est pas réuni en 2020 et en 2021 et sa dernière réunion remonterait à 2019. Alors qu'il était présenté

²⁷ Service de l'administration ; Service juridique ; Service analytique ; Service de la politique anti-corruption ; Service des relations internationales ; Service de contrôle du statut patrimonial des agents publics ; Service chargé de veiller à la déclaration du statut patrimonial des agents publics ; Service de contrôle du financement politique ; Service chargé des avis de lanceurs d'alerte, des conflits d'intérêts et de l'évaluation des risques ; Service chargé du développement technologique ; Service chargé de l'assurance qualité ; Centre d'éducation anti-corruption ; Unité chargée des finances et de la logistique ; Unité chargée de la communication stratégique.

²⁸ La commission de la concurrence se compose de sept membres et comprend des représentants du Parlement, du Gouvernement, de la Cour suprême et du Parquet général, ainsi que le Défenseur public de Géorgie ou son représentant et un représentant d'entités juridiques non entrepreneuriales (non commerciales) ayant les connaissances et l'expérience nécessaires, sélectionnés par le Défenseur public de Géorgie dans le cadre d'un concours ouvert.

²⁹ Tout ressortissant géorgien qui n'a pas de casier judiciaire et qui possède une formation supérieure en droit, au moins 5 ans d'expérience professionnelle dans le système judiciaire et les organes chargés du maintien de l'ordre public ou dans le domaine des droits humains, ainsi qu'une grande réputation professionnelle et morale, peut être nommé chef du Bureau anti-corruption (article 20¹⁶). M. Rajden Kuprachvili, ancien directeur du Service d'aide juridique, a été nommé chef de l'ACB par le Premier ministre géorgien en février 2023 : <https://www.gov.ge/en/news/353280?page=1&year=2023>.

comme le principal coordinateur des questions de lutte contre la corruption, sa principale fonction est désormais de « faciliter la mise en œuvre d'une politique unifiée de l'État dans le domaine de la lutte contre la corruption » (article 20²² de la LLC). À cette fin, il peut demander des rapports périodiques à l'ACB, élaborer des propositions et formuler des recommandations pour la mise en œuvre d'une politique générale de lutte contre la corruption, d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption et d'un plan d'action, et donner des recommandations à l'ACB sur la manière d'améliorer ses activités. L'ACB doit coopérer activement avec les membres du Conseil de lutte contre la corruption. Dans l'ensemble, le rôle du Conseil de lutte contre la corruption est donc simplement celui d'un organe consultatif, donnant des recommandations et assurant un soutien à l'ACB.

64. Un autre organe chargé de promouvoir l'intégrité et de prévenir la corruption est le Bureau de la fonction publique (ci-après « BFP »), qui doit participer à la mise en œuvre des programmes publics de prévention de la corruption dans la fonction publique, en étroite coordination avec l'ACB. Jusqu'en septembre 2023, le BFP avait notamment pour rôle de collecter et de contrôler les déclarations de patrimoine et d'intérêts remplies par les agents publics. Sa tâche principale est de renforcer l'adhésion des agents publics aux normes éthiques, de promouvoir l'intégrité dans la fonction publique et de préparer des recommandations à cet égard. En outre, dans le cadre de ses campagnes de sensibilisation, le BFP est chargé d'organiser des formations et des réunions sur l'éthique, la protection des lanceurs d'alerte et les mécanismes de prévention de la corruption. Le BFP est responsable devant le Premier ministre et le Conseil de la fonction publique et il leur soumet des rapports sur les résultats de ses activités. Les activités du BFP sont contrôlées par le Gouvernement. Les sources de financement du BFP comprennent des crédits inscrits au budget de l'État, les revenus générés par les services offerts ou les droits demandés et des subventions. Au 1^{er} septembre 2023, deux Services du BFP (le Service de contrôle des déclarations de patrimoine des agents des services publics et le Service de déclaration de patrimoine et des intérêts) ont été transférés à l'ACB. Les employés de ces départements sont progressivement transférés, avec leur accord, à l'ACB et reconduits au même poste, avec le même traitement.

65. En outre, l'Agence anti-corruption du Service de sécurité d'État (SSE), créée le 1^{er} août 2015, est chargée d'enquêter sur les infractions de corruption (voir également le paragraphe 158, ci-dessous). Selon la loi sur l'Agence (Service) anti-corruption du SSE, l'Agence a pour vocation de lutter contre les malversations, de réprimer les infractions pénales de corruption et d'enquêter sur les affaires pénales relevant de sa compétence ; de mettre en œuvre des mesures visant à prévenir, à détecter et à réprimer la corruption ; de mener des activités de recherche opérationnelle comme le prévoit la législation ; de prendre des mesures appropriées contre les personnes qui commettent des infractions liées à la corruption ; et de mener des mesures préventives afin d'éviter et de réprimer les crimes et autres infractions.

66. Enfin, le Service de surveillance financière est la Cellule géorgienne de renseignement financier (CRF), dont le rôle principal est de faciliter la prévention, la détection et la répression du blanchiment de fonds, du financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive.

67. D'emblée, l'EEG note qu'il existe de nombreux organismes traitant des questions de lutte contre la corruption en Géorgie. Dans ce contexte, la création de l'ACB, qui a notamment pour mission de coordonner les activités des organes concernés, est une évolution prometteuse. Toutefois, l'ACB doit encore établir un bilan et veiller à ce que son action ne

fasse pas double emploi, mais qu'il assure plutôt une coordination globale avec d'autres structures déjà en place dans le domaine de la lutte contre la corruption, et qu'il leur apporte une valeur ajoutée. Au moment de la visite, l'ACB était en train de recruter du personnel et de mettre en place sa structure organisationnelle et ses fonctions. A partir de septembre 2023, il a repris la tâche de collecte et de contrôle des déclarations de patrimoine (précédemment réalisée par le BFP et abordée plus loin dans ce rapport au paragraphe 147) et le contrôle du financement des partis politiques (précédemment effectué par l'Office d'audit de l'Etat). L'EEG considère qu'il est donc prématuré d'évaluer le rôle que jouera l'ACB dans le cadre institutionnel actuel de lutte contre la corruption.

68. Cependant, elle perçoit déjà quelques écueils dans ce nouveau cadre. Tout d'abord, l'EEG note que des inquiétudes ont été exprimées quant à l'indépendance de l'ACB, étant donné que son chef est nommé par le Premier ministre. Pour l'EEG, cela nécessite une attention particulière, notamment en raison des fonctions dévolues à l'ACB pour prévenir les conflits d'intérêts et contrôler les déclarations de patrimoine, y compris en ce qui concerne les PHFE. Ces tâches sont particulièrement importantes pour la prévention de la corruption. D'autres recommandations sont formulées à cet égard plus loin dans le présent rapport (paragraphe 114 et 154). L'EEG note également que dans un avis adopté en décembre 2023³⁰, la Commission de Venise a recommandé d'autres modifications pour renforcer l'indépendance de l'ACB, par exemple en ce qui concerne la nomination et la révocation du chef de l'ACB, les pouvoirs de l'ACB et le rôle du Conseil de lutte contre la corruption. Cela nécessite une révision du cadre législatif applicable. L'ACB devra également prouver sa valeur et affirmer sa crédibilité, ce qui dépendra en grande partie de son travail concret. Pour ce faire, il doit bénéficier de ressources financières et humaines suffisantes afin de fonctionner avec efficacité.

69. En conséquence, **le GRECO recommande (i) que le cadre juridique du Bureau anti-corruption soit révisé afin de lui conférer une indépendance opérationnelle plus importante ; et (ii) que le Bureau anti-corruption bénéficie de ressources financières et humaines suffisantes pour accomplir ses tâches efficacement, notamment en ce qui concerne les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives.**

Sensibilisation

70. Depuis la révision de la LLC de 2022, l'ACB est devenu l'organe chargé de formuler des recommandations sur les conflits d'intérêts à l'intention des agents publics et des responsables gouvernementaux. En outre, le service des ressources humaines de toute institution publique doit informer les salariés au sujet des principes d'intégrité et d'éthique. Un mécanisme supplémentaire de sensibilisation aux principes d'intégrité et d'éthique est constitué par les lignes directrices de sensibilisation à l'intégrité élaborées par un certain nombre de ministères. Ainsi, une stratégie de sensibilisation à l'intégrité et un plan d'action pour sa mise en œuvre ont été élaborés par le ministère de la Défense, afin de garantir que le personnel du ministère reçoive les informations, les connaissances et l'expérience nécessaires pour renforcer ses compétences en matière d'intégrité, son développement professionnel et sa participation au processus de réforme, ainsi que pour réduire les risques de corruption.

³⁰ Géorgie - Avis sur les dispositions de la loi sur la lutte contre la corruption relatives au Bureau anti-corruption, adoptée par la Commission de Venise lors de sa 137^e session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023), [CDL-AD\(2023\)046](#).

71. En règle générale, l'information des agents publics sur les facteurs de risque, les principes d'intégrité et d'éthique, les règles de conduite et la législation pertinente est assurée par des unités structurelles relevant de leur compétence, par exemple les services d'audit interne, de contrôle et d'inspection, qui sont chargés de produire des informations sur les facteurs de risque et les risques liés aux actes malhonnêtes (fraude), à la corruption, aux conflits d'intérêts et à la violation des règles de conduite.

72. Par ailleurs, le BFP continue d'œuvrer sur la sensibilisation à l'éthique et à une conduite consciencieuse dans la fonction publique. A cette fin, il a élaboré un cours d'apprentissage numérique sur l'éthique dans la fonction publique, comprenant des modules d'apprentissage et d'examen sur les concepts fournis par le Code d'éthique, ainsi que des sujets relatifs aux conflits d'intérêts. Un guide destiné à aider les fonctionnaires d'État et les responsables politiques nommés à satisfaire à leurs obligations imposées par la loi et à mettre en évidence leur rôle dans l'administration a également été élaboré. Le BFP formule régulièrement des recommandations écrites et assure des consultations téléphoniques sur diverses questions dans le cadre de la loi sur le service public, de la LLC et de la loi sur la rémunération au sein des institutions publiques. Au cours de la visite, il a été expliqué à l'EEG que les ministres et les vice-ministres peuvent demander l'avis du BFP sur certaines questions, bien que l'EEG ait été informée que, dans la pratique, aucun ministre ou vice-ministre n'avait jamais demandé l'avis du BFP.

73. L'Agence anti-corruption du Service de sécurité d'État (SSE) a également intensifié ses efforts dans les domaines des enquêtes opérationnelles, de la prévention et de l'analyse. L'unité de prévention de la corruption a été créée en 2020 au sein de l'agence anti-corruption du SSE. L'une des principales priorités du SSE est de mettre en œuvre des mesures préventives dans le cadre de ses compétences, notamment en organisant des réunions de sensibilisation avec les agents publics sur la corruption en tant qu'infraction pénale grave. Les agents publics, en particulier les employés de l'Agence anti-corruption du SSE, du Département des poursuites pénales pour les crimes de corruption du Parquet général et du ministère de la Justice, suivent régulièrement des formations proposées par les partenaires internationaux, y compris sur le thème de « l'intégrité au sein du service public », dans le cadre du projet de l'Union européenne « Aide à la réforme de l'administration en Géorgie ».

74. L'EEG se félicite de l'éventail d'activités de sensibilisation aux questions d'éthique et d'intégrité qui ont été élaborées par le BFP et d'autres institutions de Géorgie. Elle note toutefois que ces activités ne visent que les agents publics. Elle a été informée qu'aucune séance d'information ou formation systématique sur les questions d'intégrité n'est organisée pour les membres du Gouvernement et leurs conseillers, que ce soit au moment de leur entrée en fonction ou pendant leur mandat. Lors de la visite sur place, l'EEG a été informée que l'ACB était en train de mettre en place un centre de formation et des programmes de formation, qui devraient inclure des formations spécifiques pour les hauts fonctionnaires et les hauts responsables politiques. Jusqu'à présent, il n'y a cependant aucun système de formation continue pour ces fonctionnaires. L'EEG considère que tous les PHFE devraient être systématiquement informés / formés, dès leur entrée en fonction, sur les normes d'intégrité qui s'appliquent à eux et sur la conduite attendue de leur part en termes de conflits d'intérêts, d'obligations de déclaration, de contacts avec des tiers, de cadeaux, etc. Cela serait facilité par l'adoption d'un code de conduite pour les PHFE, comme cela a été recommandé plus haut dans le rapport (voir paragraphe 58).

75. En outre, les interlocuteurs rencontrés sur place n'étaient pas convaincus de la possibilité effective pour les PHFE d'obtenir en toute confidentialité des conseils individuels, et il n'a pas été précisé quelle institution (ressources humaines, audit interne ou service d'inspection, BFP ou, plus récemment, ACB) devait être saisie en premier lieu. Il semble qu'il y ait une certaine confusion quant à la personne / au service chargé de donner des conseils, en particulier aux ministres et à leurs conseillers, étant donné qu'il n'y a pas un seul organisme mais plusieurs qui semblent compétents.

76. L'EEG considère qu'il est nécessaire de mettre en place un mécanisme spécifique pour les PHFE, qui permettrait de promouvoir et de sensibiliser ces derniers aux questions d'intégrité, notamment en leur donnant si nécessaire des conseils confidentiels, ainsi qu'une formation initiale et en cours d'emploi. L'EEG souligne que ces activités sont importantes pour renforcer l'intégrité de la prise de décision et informer les PHFE sur la manière de gérer les dilemmes éthiques dans leurs activités quotidiennes. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'élaborer des mécanismes de promotion et de sensibilisation aux questions d'intégrité pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives, y compris par le biais d'une formation à l'intégrité à intervalles réguliers ; et (ii) de développer des services de conseil confidentiels centralisés afin de donner à ces personnes des conseils sur l'intégrité, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption.**

Transparence et contrôle des activités exécutives de l'administration centrale

Accès à l'information

77. Conformément au règlement intérieur du Gouvernement³¹, les réunions gouvernementales se déroulent généralement à huis clos. Dans les cas prévus par la loi, ainsi que par décision gouvernementale, les réunions du gouvernement peuvent être annoncées publiquement. Les décrets adoptés par le Gouvernement, à l'exception des cas prévus par la loi, doivent être publiés sur le site internet du Gouvernement au plus tard trois jours ouvrables après leur adoption. Après une réunion gouvernementale, un briefing doit être organisé concernant les décisions prises lors de la réunion gouvernementale, qui est diffusé en direct sur la page Facebook officielle du Gouvernement. En outre, des informations sur les réunions du Gouvernement et l'ordre du jour des réunions sont publiées sur le site web du Gouvernement³². Le plan d'action 2024-2025 du PGO souligne à cet égard que « les procès-verbaux des réunions du gouvernement ne sont pas accessibles au public, ce qui réduit la sensibilisation du public aux décisions prises au cours de ces sessions. Afin d'améliorer la transparence des activités gouvernementales, d'accroître la responsabilité publique et de tenir les citoyens bien informés, l'ordre du jour de chaque réunion sera publié avant son commencement, et le procès-verbal de la session sera mis à disposition de manière proactive sur le site web officiel du gouvernement après sa conclusion ».

78. La Géorgie a signé, mais n'a pas ratifié, [la Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics](#) (STCE n° 205, également connue sous le nom de Convention de Tromsø). L'EEG l'invite à le faire.

³¹ Règlement intérieur du Gouvernement géorgien, approuvé par l'ordonnance gouvernementale n° 77 du 14 février 2018.

³² <https://www.gov.ge/>

79. L'article 18.2 de la Constitution prévoit que la population peut demander et recevoir des informations des pouvoirs publics conformément aux procédures établies par la loi - à moins que l'information/ le document ne comporte des secrets commerciaux ou professionnels ou des secrets d'État conformément à la loi, comme cela est nécessaire dans une société démocratique pour garantir la sécurité nationale ou la sûreté publique ou pour protéger les intérêts d'une procédure judiciaire. Le code administratif général comprend une loi sur la liberté de l'information à son chapitre III (articles 27 à 50), qui décrit les procédures de demande d'informations auprès d'une autorité publique (centrale et municipale).

80. Le Code prévoit que toute personne a le droit de demander des informations publiques indépendamment de leur forme physique et de leur état de stockage et qu'elle n'a pas à motiver sa demande. Elle peut consulter l'original des informations demandées ou en demander une copie. Les demandes d'information doivent être formulées par écrit, y compris par voie électronique. La loi interdit expressément de percevoir des droits pour la fourniture d'informations publiques, sauf pour couvrir les coûts réels de production des copies. Les institutions publiques sont tenues de communiquer les informations demandées immédiatement ou au plus tard dans les dix jours ouvrables suivant la demande³³. Les demandeurs doivent être informés du refus de divulguer les informations immédiatement et doivent recevoir, dans les trois jours suivant le refus, une explication écrite de la raison du refus et des informations sur les procédures de recours disponibles. Dans les procédures de recours visant à contester la décision de refus d'une institution publique, la charge de la preuve incombe aux institutions publiques. En outre, une institution publique doit assurer la publication à titre préventif des informations publiques, selon les modalités déterminées par l'acte normatif subordonné pertinent³⁴.

81. Selon les statistiques communiquées par les autorités, un total de 238 demandes d'informations publiques ont été enregistrées par l'Exécutif en 2022, contre 163 en 2021. 53 de ces demandes ont été satisfaites, 66 ont été renvoyées à l'autorité publique compétente (conformément à l'article 80 du Code administratif général) et 119 étaient encore en cours de traitement. Les demandes reçues concernaient en grande partie des initiatives législatives, des ordonnances du Premier ministre, des résolutions et des décrets gouvernementaux, ainsi que différentes dépenses et la rémunération du personnel de l'Administration gouvernementale. L'IDFI signale pour sa part qu'en 2022, ses demandes standard sont restées sans réponse de la part de tous les ministères, avec un taux de réponse allant de 0 % à 40 % seulement³⁵, le ministère de la Culture, des Sports et de la Jeunesse obtenant le score le plus faible.

82. L'EEG note qu'il n'existe pas d'organe indépendant chargé de superviser la mise en œuvre du droit d'accès aux informations publiques et de recevoir les plaintes. Toute décision concernant l'accès aux informations publiques peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal. Aucune sanction n'est prévue en cas de refus illégal de fournir des informations, à l'exception du droit de réclamer des dommages matériels et moraux devant un tribunal si

³³ Article 40 du Code administratif général.

³⁴ Article 28.2) du Code administratif général.

³⁵ IDFI, [Access to Public Information in Georgia 2022](#), p. 7. Parmi les institutions publiques centrales, le taux le plus élevé d'accès à l'information publique a été observé pour l'Administration présidentielle (95,36 %), tandis que l'indicateur pour l'Administration gouvernementale n'était que de 18,31 %. L'IDFI note qu'en 2022, les résultats de l'ensemble des ministères se sont considérablement dégradés en matière d'accès aux informations par rapport à l'année précédente.

l'information publique demandée n'a pas été délivrée. Dans le cadre de son mandat, le Défenseur public (Médiateur) de Géorgie peut recevoir des plaintes relatives à la liberté d'information³⁶. Toutefois, il a été souligné que la procédure est longue et que la décision rendue n'est pas contraignante.

83. L'EEG juge positif le fait que le droit du grand public de demander et de recevoir des informations des pouvoirs publics soit inscrit dans la Constitution. Toutefois, elle s'inquiète de constater que l'accès aux informations est fortement entravé en pratique. Les interlocuteurs non gouvernementaux ont été unanimes à reconnaître que la transparence a fortement diminué ces dernières années et que des violations fréquentes du droit à la liberté d'information ont été signalées. Cette situation est d'autant plus préoccupante dans un contexte marqué par la diffamation des journalistes³⁷, y compris ceux qui enquêtent sur la corruption à haut niveau.

84. L'EEG note en outre que la pratique de divulgation des informations publiques au sein de l'Exécutif est inégale. Au cours de la visite sur place, les représentants de la société civile ont estimé que l'accès à l'information variait d'une institution à l'autre, certains ministères étant plutôt ouverts, tandis que d'autres, comme le ministère de la Culture³⁸, ne répondaient que rarement, voire jamais, aux demandes d'information. En outre, il y a un manque évident de divulgation proactive des documents publics par l'exécutif. Plusieurs interlocuteurs ont souligné que bien qu'il existe une liste de documents qui devraient automatiquement être publiés une fois adoptés³⁹, ce n'est pas le cas dans la pratique. Cela va de la non-publication des décisions concernant les licences de pêche commerciale aux décrets approuvant la vente des biens de l'État et aux contrats dans le cadre de marchés publics. Cela dit, l'EEG a entendu sur place que les autorités invoquent souvent des problèmes techniques pour justifier l'absence de publication d'informations sur leur site web, comme l'exige la loi. L'EEG constate avec satisfaction que cette question a été prise en compte par les autorités, qui se sont engagées dans le plan d'action 2024-2025 du PGO à améliorer les standards en matière de publication proactive des informations publiques.

85. Des inquiétudes ont également été exprimées concernant les longs délais de réponse des autorités aux demandes d'accès à des informations - ou l'absence de toute réponse, l'utilisation fréquente par les autorités des règles de protection des données personnelles comme bouclier pour échapper aux exigences de transparence et l'absence d'organisme spécifique habilité à superviser le respect de la législation. En conséquence, les personnes qui souhaitent des informations doivent se tourner vers les tribunaux pour que leur demande d'information soit honorée. Cela peut prendre jusqu'à quatre ans, si bien que les réponses à

³⁶ [The Situation in Human Rights and Freedoms in Georgia 2022](#), Rapport du Défenseur public de Géorgie, p. 125. En 2022, le Bureau du Défenseur public a enregistré 39 requêtes concernant la violation du droit d'accès aux informations publiques. Le rapport souligne que l'absence d'institution de contrôle efficace pour la réalisation du droit d'accès aux informations publiques a été un défi important pendant des années, avec des statistiques en baisse sur les affaires déposées devant les tribunaux concernant la communication d'informations publiques, ce qui montre que le mécanisme de contrôle judiciaire est défaillant (p. 126).

³⁷ Voir RSF – Reporters sans frontières, [Index 2023](#): « L'environnement devient de plus en plus hostile pour les médias indépendants et d'opposition et le pays a connu un nombre sans précédent d'agressions physiques contre des journalistes en 2021 ».

³⁸ L'EEG a été informée que cela faisait deux ans que le ministère de la Culture n'avait pas de site web.

³⁹ Voir Décret n° 219 du gouvernement du 26 août 2013 « sur la demande d'informations publiques sous forme électronique et leur publication proactive ». Ce décret a été élaboré dans le cadre d'un engagement du plan d'action du PGO et a établi une liste d'informations publiques qui doivent être publiées de manière proactive sur les sites web des agences publiques à des intervalles de temps définis.

la plupart des demandes d'information ne sont plus pertinentes lorsqu'elles parviennent au demandeur.

86. L'EEG souligne que l'accès à l'information doit se faire en temps utile, ce qui est particulièrement vrai pour la prévention de la corruption. L'EEG estime qu'il est possible d'améliorer la mise en œuvre de la législation applicable en Géorgie, afin notamment que les exceptions prévues par la loi soient appliquées moins fréquemment en pratique. Elle note à cet égard que la Géorgie s'est engagée - dans le cadre du PGO⁴⁰- à adopter une loi spéciale sur la liberté d'information visant à remédier à certaines des lacunes susmentionnées et à consolider les normes juridiques existantes dans un acte juridique unique, mais que le processus est au point mort. Bien que cet engagement n'ait pas été renouvelé, l'EEG est d'avis que des mesures supplémentaires sont nécessaires afin de garantir la divulgation proactive d'informations et d'améliorer la mise en œuvre du droit d'accès à l'information, par exemple en donnant au Défenseur public le pouvoir d'adopter des décisions contraignantes et en lui offrant des ressources adéquates pour superviser avec efficacité la mise en œuvre de la législation. Etant donné ce qui précède, **le GRECO recommande (i) que des mesures supplémentaires soient adoptées afin de garantir un accès rapide à l'information et renforcer la transparence proactive ; et (ii) de veiller à ce qu'un mécanisme de contrôle indépendant, bénéficiant de pouvoirs et de ressources adéquats, garantisse l'application effective de la législation sur la liberté de l'information.**

Transparence du processus législatif

87. Conformément au règlement intérieur du Gouvernement, les projets de loi doivent être publiés pour l'information du public sur le site Internet du Journal officiel de Géorgie⁴¹ avant d'être soumis au Parlement. Dans un délai de deux semaines, les personnes intéressées peuvent prendre connaissance du texte élaboré à l'initiative du gouvernement⁴² et exprimer leur opinion, en partageant des observations directement sur le site web ou en les envoyant à l'Administration gouvernementale. Les autorités précisent qu'en cas de modification du texte initial de l'initiative, compte tenu des avis/observations des parties intéressées, une mention correspondante est faite dans l'un des champs de la fiche explicative du projet de loi. L'initiative législative ne peut être soumise au Parlement qu'après avoir suivi cette procédure. Le règlement intérieur du Gouvernement définit les cas exceptionnels où un projet de loi peut ne pas être publié. Des règles spécifiques s'appliquent à l'examen des projets de lois constitutionnelles, y compris l'organisation de réunions publiques dans les différentes entités administratives et territoriales de la Géorgie. Le décret no. 629 du gouvernement du 20 décembre 2019 « Sur l'approbation de la procédure d'élaboration, de suivi et d'évaluation des documents politiques » fournit des orientations et des instructions supplémentaires pour la conduite des consultations publiques.

88. Dans le processus d'élaboration des projets de loi, les ministères et autres services qui font partie du pouvoir exécutif doivent identifier les parties intéressées sur le plan thématique et organiser des réunions de travail. En outre, au stade de la soumission de l'initiative aux autorités de l'État, l'entité structurelle responsable de l'élaboration et de l'examen des actes législatifs doit envoyer les projets de loi aux organes intéressés pour qu'ils les examinent et

⁴⁰ Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) : [Action Plan of Georgia 2014-2015](#).

⁴¹ Voir : www.matsne.gov.ge.

⁴² Sur la période 2020-2022, un total de 492 initiatives législatives ont été enregistrées au Parlement, dont 211 à l'initiative du gouvernement (42,88%). 86 projets de loi (sur 492) ont été examinés selon la procédure accélérée.

qu'ils présentent leur position sur le sujet. Si, au cours de l'étude d'une question, la nécessité de se mettre d'accord avec un ou plusieurs autres organes intéressés (y compris une subdivision officielle / structurelle de l'Administration gouvernementale) a été identifiée, le Secrétaire parlementaire du Gouvernement veille à ce que le projet de loi soit transmis à l'organe ou aux organes intéressés. Les organismes intéressés peuvent être à la fois l'État et diverses structures non étatiques ou indépendantes, par exemple le médiateur des entreprises qui, à son tour, coordonne la question avec le secteur des entreprises, le Bureau du Défenseur public, le Service de protection des données personnelles, etc. En outre, les personnes enregistrées en tant que lobbyistes (voir ci-dessous) peuvent assister à l'examen d'un projet d'acte normatif au sein de l'autorité exécutive et soumettre des observations et des avis par écrit.

89. Une fois que le Gouvernement a soumis un projet de loi au Parlement, les commissions parlementaires commencent à l'examiner. La commission compétente doit inviter toutes les parties prenantes à participer aux discussions (ONG, cercles universitaires, etc.). Celles-ci peuvent exprimer leurs opinions sur le projet de loi. Le projet de loi doit être adopté après trois lectures.

90. L'EEG prend note du règlement intérieur qui prévoit une consultation publique pour les projets de loi élaborés par l'exécutif. Elle n'a trouvé aucune preuve de lacunes spécifiques dans la réglementation. Toutefois, elle rappelle qu'un certain nombre de préoccupations liées à la transparence du processus législatif ont été signalées dans le rapport d'évaluation du quatrième cycle du GRECO sur la Géorgie, qui traite plus particulièrement du processus législatif au Parlement. De sérieux doutes ont été émis quant à l'efficacité des procédures de commentaire et de consultation, au délai trop court pour les réactions du grand public au sujet des projets de loi avant la première audition en commission, et à l'absence de règles claires sur l'organisation de consultations publiques avec les parties prenantes concernées au cours du processus d'élaboration des lois. Le GRECO a recommandé d'améliorer encore la transparence du processus législatif, notamment en veillant à ce que les projets de loi, les amendements à ces projets et les informations sur les travaux des commissions (y compris les ordres du jour et les résultats des réunions) soient publiés de manière visible et en temps utile, et en établissant un cadre réglementaire uniforme pour la procédure de consultation publique afin d'en accroître l'efficacité. Dans son dernier rapport de conformité⁴³, le GRECO a conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre, car les autorités n'ont pas établi de cadre réglementaire uniforme pour les consultations publiques au cours du processus de rédaction législative, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'obligation pour le Parlement de consulter la population sur certains textes législatifs présentés par le gouvernement ou sur ceux qui sont proposés par le Parlement. L'EEG encourage les autorités à intensifier leur action à cet égard afin de permettre des consultations effectives et significatives dans la pratique en ce qui concerne les projets de loi, notamment ceux qui émanent du Gouvernement.

Tiers et lobbyistes

91. Il n'y a pas d'interdictions, de restrictions ou de règles de transparence spécifiques applicables aux contacts entre les PHFE et des tiers et des lobbyistes qui pourraient tenter d'influencer leurs décisions.

⁴³ [Addendum au deuxième rapport de conformité](#) du quatrième cycle, adopté le 17 juin 2022, par. 11.

92. En Géorgie, le lobbying est régi par la loi sur le lobbying⁴⁴. En vertu de l'article 2 de cette loi, une « activité de lobbying » est l'influence exercée par une personne enregistrée en tant que lobbyiste sur un représentant ou un organe exécutif afin de faire adopter des modifications législatives autorisées par la législation en Géorgie. Le terme « organe exécutif » couvre le Président géorgien, le Gouvernement et toute autorité exécutive ; « une modification législative » est l'adoption d'un acte normatif, ou la modification ou le rejet d'un projet d'acte normatif.

93. La loi sur le lobbying oblige les lobbyistes professionnels à s'enregistrer, mais elle n'impose aucune obligation aux PHFE eux-mêmes. En vertu de l'article 5 de cette loi, le Chef de l'Administration présidentielle et le Chef de l'Administration gouvernementale sont responsables de l'enregistrement d'une personne en tant que lobbyiste auprès de l'exécutif et de la tenue du registre. Ils doivent décider de l'enregistrement d'une personne en tant que lobbyiste dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la présentation des pièces prévues par la loi. Si aucune décision n'est prise dans ce délai, la personne est réputée avoir été enregistrée en tant que lobbyiste. La décision d'enregistrer ou de refuser d'enregistrer une personne en tant que lobbyiste doit être notifiée au lobbyiste et au responsable de la structure appropriée (sous-unité structurelle) dans un délai de trois jours à compter de l'adoption de la décision. Le statut juridique de lobbyiste peut être retiré par décision de l'autorité officielle qui a enregistré le lobbyiste. Ce registre n'est pas public, mais toute personne intéressée peut faire une demande liée à la liberté d'information pour y avoir accès.

94. La loi sur le lobbying définit également en détail les droits et les responsabilités des lobbyistes. Un lobbyiste enregistré a le droit d'entrer et de se déplacer dans le bâtiment administratif d'un organe représentatif ou exécutif approprié, ou de l'Administration présidentielle, selon les modalités déterminées pour les agents de cet organe. Il a également le droit d'assister à toutes les étapes d'une audition publique concernant un projet d'acte normatif. Au cours de l'audition publique, il peut se voir accorder du temps pour contribuer au débat. Tout lobbyiste a le droit de présenter ses observations et avis par écrit sur un projet d'acte normatif. Ces observations et avis doivent être joints au projet d'acte normatif. Enfin, le lobbyiste est tenu de présenter un rapport mensuel contenant des informations sur les fonds qui lui ont été transférés aux fins prévues par une mission et sur les autres actifs corporels et incorporels transférés, ainsi que sur les dépenses encourues pour l'exécution d'une mission, en indiquant l'objet, la date et les conditions de l'engagement de ces dépenses. Le rapport doit être soumis à l'autorité officielle qui a enregistré la personne en tant que lobbyiste.

95. L'EEG note que, si les droits et les responsabilités d'un lobbyiste sont définis dans la législation, c'est aux lobbyistes qu'il incombe de se conformer à la législation. D'après certaines informations, les ministères publient sur leurs pages web des informations sur certaines réunions tenues par les ministres, mais aucune obligation de déclaration ou de divulgation ne s'applique aux PHFE. En outre, l'EEG a été informée lors de la visite sur place que le registre des lobbyistes tenu au niveau du gouvernement ne comportait aucune entrée, ce qui jette un doute sur son efficacité pratique. Dans l'ensemble, l'EEG est préoccupée par le manque de transparence au processus décisionnel du gouvernement en ce qui concerne la participation de tiers, y compris les lobbyistes, en particulier ceux du secteur des affaires. Elle tient à souligner l'importance de réglementer les activités de lobbying afin d'éviter toute

⁴⁴ Loi sur le lobbying, 30 septembre 1998, disponible à l'adresse suivante : <https://matsne.gov.ge/en/document/view/13552?publication=7>.

influence induite sur les PHFE. Par conséquent, le GRECO recommande (i) que des règles soient adoptées sur la manière dont les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives entrent en contact avec des lobbyistes et d'autres tiers qui cherchent à influencer les activités législatives et autres du gouvernement ; et (ii) que des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts soient divulguées, telles que l'identité de la (des) personne(s) avec lesquelles (ou au nom desquelles) la (les) réunion(s) a (ont) eu lieu et le (les) sujet(s) spécifique(s) des discussions.

Mécanismes de contrôle

96. L'Office national d'audit (*State Audit Office, SAO*) est l'institution supérieure de contrôle de la Géorgie. Il est indépendant sur le plan opérationnel, financier, fonctionnel et organisationnel⁴⁵. Il élabore de manière indépendante un plan d'audit annuel. Il est responsable devant le Parlement.

97. Il est dirigé par l'Auditeur général, qui nomme ses adjoints. L'Auditeur général est élu pour un mandat de cinq ans par la majorité des parlementaires sur proposition du Président du Parlement. Le même candidat ne peut être nommé que deux fois au poste d'Auditeur général. Son indépendance, y compris sa nomination, ses conditions d'emploi, sa révocation, son licenciement et son immunité, est garantie par la Constitution (articles 48 et 69.2) et par la loi organique sur l'Office national d'audit.

98. Le SAO est chargé d'examiner l'efficacité de l'utilisation des fonds publics, y compris les marchés publics (biens et services) et les accords correspondants. Il évalue la fidélité et la sincérité des états financiers des institutions publiques (il s'assure que tous les fonds utilisés ont été reportés dans l'état financier sans aucune erreur matérielle) et la régularité et le caractère raisonnable des activités des institutions publiques.

99. Pour s'acquitter de son mandat, le SAO effectue des audits financiers, des audits de conformité et des audits de performance. Les audits financiers consistent à examiner et à évaluer les rapports et les états financiers du Gouvernement. Les audits de conformité consistent à évaluer la régularité et le caractère raisonnable des activités d'un organisme contrôlé et à faire rapport à ce sujet. Dans la pratique, ils portent principalement sur les marchés publics, les rémunérations, la gestion des actifs et la gestion des projets d'investissement. Les audits de performance consistent à examiner et à évaluer l'économie, l'efficacité et l'efficacité des activités et / ou des programmes / projets mis en œuvre par un organe contrôlé, et à faire rapport à ce sujet. Le SAO peut demander toutes les informations, tous les dossiers ou tous les pièces nécessaires à la réalisation des audits, pénétrer sans entrave dans les locaux de l'entité contrôlée, procéder à un inventaire, sceller les espaces de stockage, les archives et les caisses enregistreuses et recevoir des explications sur les questions qui font l'objet de l'examen. Il soumet tous les rapports d'audits et ses recommandations au Président du Parlement et à la Commission des finances et du budget. En outre, il envoie deux fois par an au Parlement la liste des rapports d'audit les plus importants. Les rapports d'audit sont examinés par le groupe d'audit permanent, qui a été créé spécifiquement pour examiner les rapports d'audit sous les auspices de la Commission des finances et du budget. Le groupe d'audit est tenu de se réunir au moins une fois par mois. Toutes les réunions sont diffusées publiquement. Enfin, l'Auditeur général présente chaque

⁴⁵ L'indépendance du SAO est garantie par la Constitution (article 69, par. 3 et 6) et par la loi organique sur le Service national d'audit (article 3). Voir : <https://sao.ge/en/>.

année au Parlement le rapport annuel de performance du SAO, qui comprend l'analyse des différents rapports d'audit, les conclusions / recommandations systémiques et communes et les tendances.

100. Les plans de travail annuels du SAO sont fondés sur la méthodologie du risque, souvent sur la base des constatations antérieures et de l'étude de divers types d'informations. Bien que le SAO n'effectue pas d'audits spécifiques sur les risques de corruption de hauts fonctionnaires, il peut transférer des affaires au parquet s'il discerne des signes de délinquance. A ce jour, les principales constatations liées à la corruption concernent les marchés publics et la gestion des biens de l'État, principalement au niveau municipal. L'EEG note que le SAO a joué un rôle clé dans la mise en évidence des irrégularités dans les dépenses publiques ou la mauvaise utilisation de ressources publiques et que la mise en œuvre de ses recommandations s'est améliorée.

101. En vertu de la loi sur le contrôle interne des finances publiques, le ministère de la défense a créé en 2014 un département d'audit interne chargé d'évaluer et d'améliorer les processus de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle. Son travail comprend l'évaluation des risques de corruption, la gestion des risques et des processus de contrôle, ainsi que l'élaboration de recommandations pour l'amélioration.

102. Les députés peuvent adresser une question au Gouvernement ou à un membre du Gouvernement⁴⁶. Il est obligatoire de donner une réponse complète et à bref délai à la question. Tout organe ou agent public auquel une question a été adressée est tenu de soumettre au Parlement une réponse écrite complète dans les dix jours suivant la réception de la question. Tout groupe de sept députés au moins et tout groupe politique peuvent également adresser une question au Gouvernement ou à un membre du Gouvernement par le biais de la procédure d'interpellation⁴⁷. Le destinataire doit répondre personnellement à la question lors d'une session plénière du Parlement et soumettre par écrit la réponse à la question. En 2022, le Premier ministre et six ministres se sont adressés au Parlement comme pour la procédure d'interpellation. En outre, conformément à l'article 153 du règlement intérieur du Parlement, 12 ministres ont présenté des rapports au Parlement en 2021, et 12 ministres l'ont fait en 2022, tous dans le cadre de « l'heure du ministre »⁴⁸. L'EEG a été informée qu'aucune interpellation pour corruption n'avait été adressée à des membres du gouvernement ces dernières années.

103. En outre, la Constitution et le Règlement intérieur du Parlement établissent que si un motif spécifique le justifie, une commission d'enquête temporaire peut être créée au Parlement pour enquêter sur des faits de violation de la législation par des organes et des agents de l'Etat. Les motifs justifiant la création d'une commission d'enquête temporaire⁴⁹ comprennent les informations sur des actes irréguliers ou des infractions de corruption

⁴⁶ Article 43 de la Constitution et article 148 du Règlement intérieur du Parlement.

⁴⁷ Article 149 du Règlement intérieur.

⁴⁸ L'article 153 du Règlement intérieur prévoit une séance de questions aux ministres : une fois par an, certains membres du gouvernement (à l'exception du Premier ministre) doivent faire rapport au Parlement réuni en session plénière sur les orientations prises pour la mise en œuvre du programme gouvernemental.

⁴⁹ Selon la Constitution géorgienne, une commission d'enquête temporaire peut être formée à l'initiative de 30 députés. La décision de créer la commission est alors adoptée à la majorité des voix des députés présents à la session plénière, qui doit être composée de 50 députés au moins. Voir également l'article 62 du [Règlement intérieur](#) du Parlement et *Why is it Important to Create a Temporary Investigative Commission ?* <https://civil.ge/archives/538939>, 28 avril 2023.

commis par des organes et des agents de l'État qui menacent la sécurité de l'État, la souveraineté, l'intégrité territoriale ou les intérêts politiques, économiques ou autres de la Géorgie, ainsi que les informations sur des dépenses irrégulières du budget de l'État et des collectivités locales. La commission d'enquête temporaire est responsable devant le Parlement. Elle ne peut être créée que pour examiner une question particulière et doit être supprimée selon les modalités prévues par le règlement intérieur une fois que la question a été examinée.

104. Bien que le mandat de l'EEG dans le cadre de la présente évaluation ne lui permette pas de formuler une recommandation à cet égard, l'EEG encourage les autorités à trouver des moyens de renforcer le rôle du Parlement dans la responsabilisation des ministres par le biais d'enquêtes, d'interpellations, de la mise en place de commissions d'enquête, etc. Les députés devraient être en mesure d'exercer un contrôle efficace sur l'exécutif, car il s'agit de l'un des piliers les plus importants de la responsabilisation des PHFE.

105. Le contrôle de l'administration est exercé par le Défenseur public (Médiateur), conformément à la loi sur le Défenseur public du 16 mai 1996. Le Défenseur public est élu par le Parlement et il lui fait rapport deux fois par an. Le bureau du Défenseur public peut mener des enquêtes d'office ou sur la base de plaintes déposées par des particuliers et des organisations non gouvernementales concernant des violations des droits humains et des libertés consacrés par la Constitution, les lois et les traités internationaux liant la Géorgie, par les pouvoirs publics (au niveau national et local), des organisations publiques ou privées, des institutions, des entreprises, des fonctionnaires et des responsables publics, ainsi que des personnes morales. Sur la base de ses enquêtes, le Défenseur public peut, entre autres, proposer des améliorations de la législation, formuler des recommandations non contraignantes pour rectifier des situations où des droits humains et des libertés ont été violés, proposer d'engager des mesures disciplinaires ou administratives, adresser des recommandations aux organes judiciaires compétents pour examiner la légalité de décisions de justice, informer les médias, ou faire appel au Président et / ou au Parlement.

Conflits d'intérêt

106. L'article 3.3) de la LLC définit le conflit d'intérêts au sein d'institutions publiques comme un « conflit entre les intérêts patrimoniaux ou autres intérêts privés d'un agent public et les intérêts d'une institution publique ». On entend par cette dernière « une institution offrant des services d'Etat et des services publics prévus par la loi sur le service public, ainsi que des organes réglementaires nationaux » (article 2²).

107. La LLC régit un large éventail de questions relatives aux conflits d'intérêts. Elle établit les principes de base de la prévention, de la découverte et de l'élimination des conflits d'intérêts, y compris l'incompatibilité entre certaines occupations permanentes et la fonction publique, les restrictions à l'emploi privé des agents publics, l'acceptation de cadeaux (voir ci-dessous pour des détails spécifiques sous chaque rubrique particulière). La LLC fixe également les conditions et le mécanisme de présentation des déclarations de patrimoine des agents publics et de contrôle des déclarations présentées.

108. L'article 11 de la LLC prévoit qu'un agent public doit s'abstenir de prendre des décisions /qu'il ne peut pas participer à une affaire spécifique en cas de conflit d'intérêts⁵⁰. Toutefois, l'obligation *ad hoc* de déclarer les conflits d'intérêts et de s'abstenir de prendre des décisions dans de telles situations n'est expressément pas applicable au Premier ministre, même si les règles générales de conduite des agents publics énoncées au chapitre III¹ de la LLC exigent que les agents publics prêtent attention à tout conflit d'intérêts existant ou éventuel, qu'ils prennent des mesures pour les prévenir et qu'ils les déclarent avant d'être nommés ou élus au poste concerné ou après avoir été nommés ou élus dès qu'ils en ont connaissance (article 13⁴.2). Les agents publics sont tenus de déclarer, dans un délai d'un mois à compter de leur nomination ou de leur élection, puis au plus tard le 1er février de l'année suivante, si des personnes qui leur sont apparentées sont employées par la même institution publique que celle pour laquelle ils travaillent (article 13⁴.3). Une déclaration écrite, comportant les données d'identification de la personne apparentée et les informations indiquant la relation entre elles, doit être soumise et enregistrée auprès de l'unité de gestion des ressources humaines de l'institution publique concernée. L'article 8 du Code administratif général de Géorgie prévoit également qu'aucun agent public ne peut participer à une procédure administrative s'il a un intérêt personnel dans la procédure et / ou s'il existe d'autres circonstances susceptibles d'affecter la résolution de l'affaire.

109. Les biens et les intérêts des agents publics sont divulgués dans un formulaire unique. L'une des procédures d'identification des conflits d'intérêts est donc le contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts qui, jusqu'en septembre 2023, était effectué par le BFP. Lorsqu'un conflit d'intérêts était identifié par le BFP lors de son contrôle, le BFP devait en informer le supérieur hiérarchique, ou la personne directement concernée si elle n'en avait pas. Les autorités indiquent que 70 cas de conflits d'intérêts ont été révélés en 2022, contre 47 en 2021, sur la base du contrôle des déclarations des agents publics. Il n'y a cependant aucune indication quant au type de conflit d'intérêts divulgué, au statut de la personne concernée et aux mesures adoptées ou aux sanctions imposées à cet égard. Depuis septembre 2023, l'ACB a pour mandat d'élaborer des propositions sur la prévention, la découverte et l'élimination des conflits d'intérêts au sein d'une institution publique. Etant donné la création relativement récente de l'ACB, il n'y a pas encore de pratique à cet égard. Sur les 223 déclarations de patrimoines d'agents publics contrôlées jusqu'à présent, l'ACB a indiqué avoir identifié 23 cas de conflit d'intérêt.

110. Enfin, l'article 9 du Code de déontologie prévoit qu'un agent public doit éviter les circonstances qui peuvent être considérées comme une influence directe ou indirecte d'un intérêt privé sur ses activités de service, tandis que l'article 25 de ce Code précise qu'un agent public occupant un poste de direction doit recenser les domaines susceptibles de déclencher un conflit d'intérêts et essayer de mettre en place des mécanismes qui garantissent l'atténuation de ces risques et / ou leur gestion efficace.

⁵⁰ Un agent public qui, au sein d'un organe collégial, est appelé à prendre des décisions où il a des intérêts patrimoniaux ou autres, doit en informer les autres membres de l'organe ou son supérieur hiérarchique direct et refuser de participer à la prise de décision. Un agent public dont les obligations consistent à prendre individuellement des décisions concernant des biens ou d'autres intérêts doit se récuser et en informer par écrit son supérieur hiérarchique direct (organe supérieur), qui prendra une décision appropriée ou confiera cette tâche à un autre agent public. Toutefois, un agent public peut signer une décision sur la base de l'accord écrit de son supérieur hiérarchique direct (organe supérieur), ce qui doit être indiqué dans la décision concernée.

111. Si un agent public enfreint les dispositions susmentionnées, intentionnellement ou par négligence, sa responsabilité disciplinaire est engagée, à moins que cette infraction ne constitue une infraction pénale ou un délit administratif. Si une mesure disciplinaire a été imposée et que l'agent public concerné commet une nouvelle infraction dans les trois ans, il est démis de ses fonctions. Le code des infractions administratives ne sanctionne que la violation des conditions et procédures visant à éviter les conflits d'intérêts dans les marchés publics (article 159), par une amende de 1 500 GEL (soit environ 520 EUR).

112. Bien qu'il existe certaines règles générales sur les conflits d'intérêts dans la LLC, l'EEG note que la définition de ces conflits reste plutôt abstraite. Elle rappelle que la notion de conflit d'intérêts devrait couvrir à la fois les conflits réels, potentiels et perçus. Selon elle, il est essentiel que la définition soit complétée par des grandes orientations ciblées à l'intention des PHFE sur ce qui constitue des conflits d'intérêts réels ou potentiels, sur les risques qu'ils créent et sur les moyens de les gérer. En conséquence, tant le code de conduite et les orientations recommandés (paragraphe 58) que la formation et les conseils (paragraphe 76) devraient accorder une attention particulière à la prévention des conflits d'intérêts.

113. En ce qui concerne la gestion des conflits d'intérêts, l'EEG note qu'aucune règle n'est établie, si ce n'est l'auto-récusation de l'agent public lorsqu'une prise de décision est impliquée⁵¹. La disposition actuelle sur l'auto-récusation – qui ne couvre pas le Premier ministre – semble également avoir un effet limité dans la pratique. L'EEG a été informée qu'aucun agent public ne s'est auto-récusé entre 2016 et 2020⁵². La loi devrait prévoir d'autres moyens de règlement des conflits d'intérêts, couvrant toutes les situations possibles, ainsi que des sanctions appropriées en cas de violation des règles relatives aux conflits d'intérêts. Enfin, aucune information ou statistique n'a été fournie à l'EEG concernant l'enregistrement des situations de conflit d'intérêts, les plaintes déposées contre de tels comportements, les enquêtes disciplinaires ouvertes ou les sanctions imposées, ce qui permettrait d'évaluer la situation à cet égard. Dans un souci de transparence, le grand public devrait être informé des situations de conflit d'intérêts et des solutions qui ont été apportées.

114. Etant donné ce qui précède, **le GRECO recommande (i) que des règles claires pour le règlement des conflits d'intérêts soient élaborées et que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives soient imposées en cas de violation ; et (ii) que les situations de conflits d'intérêts et les mesures prises pour les résoudre soient enregistrées et divulguées de manière adéquate.**

Interdiction ou restriction de certaines activités

Incompatibilités, activités extérieures et intérêts financiers

115. Conformément à la Constitution et au Règlement intérieur du Parlement, la fonction de Premier ministre et de ministres, ainsi que celle de tout autre agent public, est incompatible avec la fonction de député.

⁵¹ Voir le rapport de l'OCDE sur la Géorgie, [Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan](#), 30 mai 2022, qui souligne que la LLC ne prévoit pas d'éventails de méthodes de règlement applicables aux différentes situations autres que l'adoption de décisions (p. 23).

⁵² *Transparency International Georgia*, [Evaluation of Enforcement of the Law on Conflict of Interest and Corruption in Public Institutions \(2016-2020\)](#), 7 décembre 2021, p. 9.

116. En outre, l'article 13 de la LLC comprend plusieurs dispositions sur les incompatibilités pour les agents publics et régleme nte leurs activités extérieures. Plus particulièrement, un agent public, à l'exception du Président géorgien, des députés et des membres du gouvernement, ne peut exercer aucun type de travail rémunéré (à l'exception des activités universitaires, pédagogiques, créatives et des activités dans la réserve des forces de défense). Les agents publics ne peuvent pas non plus occuper un autre poste dans une institution publique (à l'exception de la réserve des forces de défense) ou dans une entité juridique de droit privé, être membre d'un organe représentatif de quelque niveau que ce soit, exercer un travail rémunéré de quelque nature que ce soit ou occuper un poste au sein d'un organisme ou d'une institution à l'étranger. En outre, ils ne peuvent occuper de poste dans une entreprise, être en permanence à la tête d'une entité commerciale, ou être membre d'un organe de contrôle, de surveillance ou d'audit, et ils ne peuvent exercer d'activités entrepreneuriales, mais seulement détenir des actions ou des parts d'entreprises.

117. L'article 13 prévoit également qu'un membre du Gouvernement ne peut exercer aucune autre fonction, sauf au sein d'un parti (politique), ni recevoir une rémunération pour toute autre activité, à l'exception des activités universitaires et pédagogiques.

118. Certaines incompatibilités s'appliquent également aux membres de la famille des agents publics. Ainsi, un agent public ou un membre de sa famille ne peut occuper un poste ou effectuer un travail quelconque dans une entreprise / société enregistrée en Géorgie, dont le contrôle de ses activités économiques relève de cet agent ou de sa fonction, et il ne peut détenir des actions ou une part de capital dans une entreprise / société dont le contrôle des activités relève des pouvoirs de cet agent ou de sa fonction. Les proches parents d'un agent public ne peuvent être nommés fonctionnaires sur la base d'un accord de droit public ou d'un contrat de travail à un poste qui est sous la supervision officielle de cet agent (sauf s'il est nommé à la suite d'un concours).

119. L'article 13.14) de la LLC prévoit qu'un agent public ou un membre de sa famille doit démissionner d'un poste incompatible ou mettre fin à des activités incompatibles dans les dix jours suivant la nomination de l'agent. L'agent ou le membre de sa famille doit présenter des pièces certifiant l'élimination de son incompatibilité à l'agent (organe) de rang supérieur, sous la subordination immédiate duquel il se trouve, et à l'unité de gestion des ressources humaines. L'incompatibilité interdite est sanctionnée par le licenciement de l'agent public concerné.

120. En ce qui concerne les intérêts financiers, les agents publics sont tenus, pendant la durée de leur mandat, de transférer, dans le cadre d'un contrat de fiducie, à d'autres personnes la gestion de la part de capital (bloc d'actions) d'une entreprise de l'entité commerciale dont ils sont propriétaires.

Contrats avec les autorités de l'Etat

121. En vertu de l'article 10 de la LLC, un agent public ne peut sur la base de ses intérêts personnels, acheter des biens d'une institution publique qui lui a été confiée ; conclure des transactions avec une institution publique dans laquelle il travaille, sauf exceptions déterminées par la loi ; conclure une transaction, en tant qu'agent public, avec son entité commerciale, son parti politique ou une autre institution publique ; conclure une transaction immobilière avec un membre de sa famille ou un proche parent en tant qu'agent public. Une

transaction conclue en violation de cette disposition est nulle. En outre, la législation générale sur les marchés publics est applicable dans ce contexte.

122. En vertu de l'article 8 du code de déontologie, un agent public qui est passé du secteur privé à la fonction publique ne place pas les intérêts privés de son entreprise ou de ses anciens partenaires au-dessus des intérêts publics lors de l'élaboration de politiques ou d'autres types de réglementations, de la conclusion de contrats ou de l'adoption d'autres types de décisions dans le cadre de ses fonctions. L'article 9 prévoit qu'en cas de conflit d'intérêts ou d'émergence éventuelle d'un tel conflit, un agent public ne participe pas, au nom de l'institution publique, au processus d'élaboration d'un contrat ou à la conduite de négociations avec une autre institution / organisation.

Dons

123. En vertu de l'article 5 de la LLC, un cadeau est défini comme « un bien transféré ou des services offerts à un agent public ou aux membres de sa famille gratuitement ou à des conditions avantageuses, une libération partielle ou totale des obligations, ce qui représente une exception aux règles générales ». Certains éléments spécifiés à cet article ne sont pas considérés comme des cadeaux, par exemple les subventions, les bourses, les récompenses et les primes accordées par l'État ou une organisation internationale ; les cadeaux diplomatiques offerts à un agent public lors d'une visite officielle ou de travail conformément à la procédure protocolaire et dont la valeur marchande ne dépasse pas 300 GEL (soit environ 104 EUR) ; les biens cédés à un agent public ou à un membre de sa famille à titre gratuit ou à des conditions avantageuses, avec libération partielle ou totale des obligations des propriétaires, ou les services fournis à des conditions avantageuses, ce qui ne constitue pas une exception aux règles générales.

124. Selon la LLC, la valeur totale des cadeaux reçus par un agent public en un an ne doit pas dépasser 15 % du montant d'une année de traitement, tandis que la valeur d'un seul cadeau reçu ne doit pas dépasser 5 %, sauf si ces cadeaux sont reçus de la même source. En ce qui concerne les cadeaux reçus par les membres de la famille, la valeur totale des cadeaux reçus par chaque membre de la famille séparément ne doit pas dépasser 1 000 GEL (soit environ 347 EUR), tandis que la valeur d'un seul cadeau reçu ne doit pas dépasser 500 GEL (soit environ 173 EUR). En vertu de l'article 4 de la LLC, le conjoint, l'enfant mineur, l'enfant du conjoint ou la personne résidant en permanence avec une personne sont des « membres de la famille » au sens de cette loi.

125. Si l'agent public ou le membre de sa famille constate, après avoir reçu un cadeau, que sa valeur dépasse les limites prévues par la LLC et / ou qu'il était impossible de refuser le cadeau pour certaines raisons (cadeau reçu par courrier, cadeau donné publiquement), il doit, dans les trois jours ouvrables suivant la réception du cadeau, soumettre au BFP (à l'ACB à partir de septembre 2023) des informations sur le nom du cadeau reçu, sa valeur / montant évalué ou exact et l'identité du donateur, ou transférer le cadeau interdit à l'Agence nationale des biens de l'État au sein du ministère de l'Économie et du Développement durable (article 5² de la LLC).

126. En outre, l'article 135 de la LLC énonce le principe selon lequel les agents publics ne peuvent accepter aucun cadeau ou service susceptible d'affecter l'exercice de leurs fonctions officielles. S'il n'est pas certain qu'un agent public ait le droit d'accepter un cadeau ou un

avantage et / ou un service offert, il doit le déclarer. Si un agent public se voit offrir un avantage interdit par la LLC, il doit : a) refuser d'accepter cet avantage et en informer, par écrit, son supérieur hiérarchique et l'ACB dans les trois jours ouvrables ; b) essayer d'identifier la personne qui a fait l'offre ; c) limiter la communication avec cette personne et essayer de déterminer le fondement de cette offre ; d) transférer le cadeau à l'Agence nationale des biens de l'État du ministère de l'Économie et du Développement durable dans les trois jours ouvrables suivant l'acceptation s'il est impossible de refuser ou de restituer le cadeau. En vertu de l'article 340 du Code pénal, « l'acceptation par un agent public ou une personne assimilée de cadeaux interdits par la loi » constitue une infraction pénale et est passible d'une amende ou d'un travail d'intérêt général d'une durée de 100 à 300 heures, ou de la privation du droit d'exercer une fonction ou des activités pendant une durée maximale de trois ans, ou d'une assignation à résidence pour une durée de six mois à deux ans et / ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée maximale de deux ans.

127. Les agents publics sont tenus d'inclure dans leur déclaration de patrimoine tout cadeau qu'eux-mêmes ou les membres de leur famille reçoivent si sa valeur dépasse 500 GEL (environ 173 EUR). Ils doivent indiquer l'identité de la personne qui reçoit le cadeau, la personne qui offre le cadeau, la relation qui existe entre eux, le type de cadeau ainsi que sa valeur marchande.

128. L'article 10 du code de déontologie comprend des dispositions plus détaillées sur les cadeaux pour les agents publics. Il prévoit notamment qu'un agent public peut accepter un cadeau autorisé par la loi et éviter d'accepter un cadeau qui peut avoir un effet sur l'exercice de ses fonctions officielles ou qui peut susciter des doutes quant à sa bonne foi et le placer dans une situation d'obligation à l'égard du donateur.

129. L'EEG note que la LLC comporte des règles spécifiques sur les cadeaux applicables aux PHFE, y compris l'interdiction d'accepter des cadeaux dépassant une certaine valeur. De l'avis de l'EEG, certaines de ces règles ne sont pas simples, notamment en ce qui concerne le seuil au-delà duquel les cadeaux doivent être refusés (par exemple, 5 % du montant d'une année de salaire dans le cas d'un seul cadeau), qui doit être calculé au cas par cas et peut varier considérablement en fonction du salaire de la personne concernée. En outre, la responsabilité disciplinaire ou administrative de l'agent n'est pas engagée en cas de non-respect des règles sur les cadeaux. Dans ces conditions, l'EEG considère que le futur code de conduite des PHFE (voir paragraphe 58) devrait traiter spécifiquement de l'acceptation et de la déclaration des cadeaux et autres avantages reçus par les PHFE et être accompagné de lignes directrices, y compris des exemples pratiques, ainsi que l'indication des sanctions pouvant être imposées en cas de violation des règles relatives aux cadeaux.

130. En outre, il convient de déterminer un seuil clair pour les cadeaux acceptables, exprimé en valeur monétaire et applicable à l'ensemble des PHFE. L'EEG note également que le seuil actuel des cadeaux autorisés semble assez élevé : par exemple, un ministre avec un salaire mensuel de 8 312 GEL (soit 2 882 EUR) pourrait, sur une année, recevoir des cadeaux jusqu'à 15% de son salaire annuel, soit environ 14 961 GEL (ou 5 187 EUR). Ce montant ne semble pas raisonnable par rapport au salaire mensuel brut moyen en Géorgie (1 804,50 GEL (soit 626 EUR)) ou aux seuils adoptés dans d'autres Etats membres. L'EEG est d'avis que les cadeaux devraient être interdits à partir d'un seuil inférieur. L'EEG souligne à cet égard que d'autres États membres du GRECO fixent souvent des seuils bas (par exemple 50 EUR) pour établir des limites strictes aux cadeaux et autres avantages.

131. Au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée qu'il n'existe pas de registre public des cadeaux accessible au grand public et, en particulier, pas de liste régulièrement mise à jour des cadeaux reçus par les ministres et autres PHFE. Les autorités n'ont mentionné que deux cas de cadeaux reçus et déclarés au BFP comme dépassant la limite autorisée par la loi : ils concernaient respectivement le Président géorgien (en 2018) et l'Agence de services du ministère des Finances (en 2021). L'EEG en déduit qu'aucun cadeau n'a été déclaré par les membres du gouvernement au cours des dernières années, bien que des cadeaux coûteux aient été rapportés dans les médias. Depuis septembre 2023, l'ACB est chargé d'enregistrer les informations sur les cadeaux reçus par les agents publics ou les membres de leur famille. L'EEG croit savoir que cela couvre les cadeaux inadmissibles reçus par les PHFE (notamment ceux qui dépassent le seuil susmentionné), conformément à la LLC. Dans l'ensemble, la situation appelle une transparence accrue, de manière à ce que l'opinion soit informée à intervalles réguliers des cadeaux reçus par les PHFE et de la part de qui. Par conséquent, **le GRECO recommande de définir des règles plus strictes sur les cadeaux et autres avantages pour les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives (i) en abaissant les seuils d'acceptation, de déclaration et d'enregistrement des cadeaux, à une valeur monétaire fixe ; et (ii) en veillant à ce que les registres de cadeaux soient accessibles au grand public.**

Utilisation abusive de ressources publiques

132. En vertu de l'article 13², par. 4, de la LLC, les agents publics doivent respecter le principe d'efficacité économique et d'efficacité dans l'exercice de leurs fonctions officielles et ils ne doivent pas abuser des ressources officielles afin d'éviter qu'elles ne soient détournées.

133. L'article 18 du code de déontologie prévoit également que les agents publics doivent s'efforcer de dépenser les ressources administratives avec parcimonie et d'utiliser les ressources administratives en fonction des besoins de l'institution publique qui les emploie.

Utilisation abusive d'informations confidentielles

134. En vertu de l'article 8 de la LLC, les agents publics ne peuvent divulguer ou utiliser, à des fins non officielles, des informations contenant des secrets officiels ou toute autre information confidentielle dont l'accès public est restreint par la législation géorgienne et dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions.

135. En vertu de l'article 11 du Code administratif général, un agent public participant à une procédure administrative ne peut divulguer ou utiliser, à des fins non officielles, des informations secrètes reçues ou créées au cours de la procédure administrative. La responsabilité pour la divulgation ou l'utilisation de ces informations est engagée selon les modalités prévues par la loi. De même, selon l'article 13³ de la LLC, les agents publics doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir la confidentialité des informations contenant des secrets d'État, relatives à la réputation du service public, obtenues dans l'exercice de leurs fonctions, ou contenant des données personnelles et d'autres informations (sous réserve de l'article 50.4 du Code de procédure pénale). Cette obligation s'applique même après la fin du mandat. La violation de la confidentialité est une infraction pénale.

Restrictions imposées après la cessation d'un emploi

136. Un agent public ne peut, dans l'année qui suit sa révocation, commencer à travailler pour une institution publique ou exercer des activités dans une entreprise qui a été sous sa supervision officielle systématique au cours des trois années précédentes. En outre, pendant cette période, il ne peut pas non plus recevoir de revenus de cette institution publique ou de cette entreprise (article 13.10) de la LLC). La LLC définit le « contrôle d'une entreprise » comme « le pouvoir d'une personne (organe) de contrôler les activités d'une entreprise (d'un entrepreneur) spécifique personnellement ou par l'intermédiaire d'une personne relevant de sa supervision officielle⁵³ ou d'établir toute restriction ou exemption dans les activités économiques d'une entreprise (d'un entrepreneur), ou de délivrer une licence, un certificat ou d'autres types d'autorisation liés aux activités économiques » (article 6). L'EEG relève que l'interdiction pour les PHFE d'être employés par une institution publique ou une entreprise privée pendant l'année qui suit leur cessation de fonctions ne s'applique qu'aux institutions ou entreprises qui ont été sous la « supervision officielle systématique » de la personne concernée. Il y a cependant peu d'indications de la manière dont ce concept doit être interprété et aucun exemple n'a été donné concernant sa mise en œuvre dans la pratique.

137. Afin d'éviter l'utilisation abusive des relations personnelles liées aux anciennes fonctions acquises pendant son mandat et / ou un changement disproportionné de sa situation patrimoniale après avoir quitté ses fonctions, tout agent public doit remplir et soumettre une déclaration de patrimoine dans les deux mois suivant sa révocation (s'il n'a pas soumis la déclaration dans l'année civile de sa révocation), ou au cours de l'année suivant sa révocation, dans le mois suivant la date de la déclaration annuelle précédente, à moins qu'il ne soit nommé à d'autres fonctions⁵⁴.

138. L'EEG considère que les restrictions imposées après la cessation de fonction applicables aux PHFE devraient être renforcées et que le phénomène des PHFE qui quittent leurs fonctions pour travailler dans le secteur privé (c'est-à-dire le « pantouflage ») devrait être mieux réglementé, en particulier afin de prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive potentielle d'informations. Elle estime que le champ d'application des règles actuelles est trop étroit et largement inefficace. Il convient d'y remédier afin que les règles s'appliquent à l'emploi dans les secteurs public et privé chaque fois qu'il y a un risque de conflit d'intérêts.

139. En outre, les règles existantes devraient être élargies pour couvrir les activités de lobbying auprès de l'exécutif immédiatement après la cessation de fonctions. Ceci doit être considéré en conjonction avec le manque de règles pratiques sur les contacts entre les PHFE et les lobbyistes et d'autres tiers (voir paragraphe 95). Le délai de carence d'un an semble également trop court pour être efficace en ce qui concerne les PHFE. Enfin, l'EEG a entendu des préoccupations concernant l'absence d'application des restrictions imposées après la cessation d'un emploi. Hormis la présentation d'une déclaration de patrimoine et d'intérêts dans un délai d'un an à compter de la date de cessation des fonctions⁵⁵ (voir également le

⁵³ Aux fins de la LLC, on entend par « personne placée sous le contrôle d'un agent public » une personne à l'égard de laquelle l'agent est autorisé : a) à donner des instructions écrites pour éliminer les défauts d'un acte administratif émis ou d'une action exécutée ; b) à suspendre l'exécution d'un acte administratif ou l'exécution d'une action ; c) à mettre un terme à un acte administratif.

⁵⁴ Article 14.3) de la LLC.

⁵⁵ Dans un délai de deux mois si aucune déclaration n'a été soumise l'année précédente. Les informations relatives au travail rémunéré effectué au cours de la période précédant la première nomination et/ou de la

paragraphe 142 ci-dessous), les PHFE n'ont pas d'autre obligation de signaler leur prise d'emploi à l'expiration de ce délai. L'EEG n'a pas non plus été informée de l'existence d'une quelconque sanction imposée aux PHFE en cas de violation des restrictions imposées après la cessation d'un emploi. Elle considère que le système bénéficierait d'un mécanisme spécifique auprès duquel les PHFE devraient obtenir une approbation ou des conseils avant d'accepter un nouvel emploi dans le secteur public ou dans d'autres secteurs après avoir quitté leurs fonctions.

140. En conséquence, le GRECO recommande que les restrictions imposées après la cessation de fonction soient renforcées, notamment : (i) en élargissant le champ d'application des règles relatives aux personnes exerçant de hautes fonctions exécutives et en leur interdisant expressément les activités de lobbying auprès du Gouvernement pendant un certain temps après leur départ du Gouvernement ; et (ii) en établissant un mécanisme efficace de notification, de suivi et d'application concernant ces règles.

Déclaration de patrimoine, de revenus, de passifs et d'intérêts

Exigences en matière de déclaration

141. L'obligation de déclarer les intérêts financiers est régie par le chapitre IV de la LLC (déclaration et publication des intérêts économiques - articles 14 à 19). Plus de 6 000 agents publics sont tenus de soumettre en ligne des déclarations de patrimoine annuelles. En vertu de la LLC, les agents publics doivent soumettre des déclarations de patrimoine au Bureau anti-corruption (au Bureau de la fonction publique jusqu'en septembre 2023) à l'aide d'un formulaire électronique unifié : a) dans les deux mois suivant leur nomination / élection ; b) pendant leur mandat, une fois par an ; et c) dans l'année qui suit la fin de leur mandat. Selon la LLC, tous les PHFE sont tenus de soumettre des déclarations de patrimoine annuelles. Toutefois, les conseillers ne sont tenus de présenter de telles déclarations que s'ils occupent une fonction administrative, c'est-à-dire s'ils sont employés dans le cadre d'un contrat administratif et exercent des fonctions d'organisation et de gestion.

142. Outre les données personnelles, les déclarations de patrimoine doivent comprendre des informations sur l'intéressé et les membres de sa famille (conjoint, enfant mineur, enfant du conjoint ou personne résidant en permanence avec elle) concernant : les biens immobiliers ; les biens mobiliers (à l'exception des liquidités, des titres, des dépôts bancaires, etc.) d'une valeur supérieure à 10 000 GEL (soit 3 467 EUR) ; les titres ; compte et / ou dépôt dans un établissement bancaire et/ou de crédit de Géorgie ou d'un autre pays ; les espèces d'une valeur supérieure à 10 000 GEL (3 467 EUR) ; tout revenu au cours d'une période de déclaration, dont le montant dépasse 3 000 GEL (1 040 EUR) dans chaque cas, et / ou toute dépense dont le montant dépasse 5 000 GEL (1 733 EUR) dans chaque cas ; les revenus tirés de l'exécution d'un travail au cours d'une période de déclaration (déduction faite de l'impôt sur le revenu) ; tout accord conclu d'une valeur supérieure à 10 000 GEL (3 467 EUR) (y compris les contrats de fiducie, quelle que soit leur valeur) ; tout cadeau d'une valeur supérieure à 500 GEL (soit 173 EUR), reçu au cours de la période de déclaration ; et la participation directe ou indirecte aux activités d'une entreprise / société en Géorgie ou à l'étranger.

période suivant le licenciement (dates et lieu d'emploi, rémunération) ne sont toutefois pas rendues publiques et ne font donc pas l'objet d'un examen.

143. Les informations contenues dans la déclaration sont conservées dans le registre du BFP (à partir de septembre 2023 – l’ACB) et sont publiées en ligne⁵⁶, à l’exception du champ secret de la déclaration (c’est-à-dire le type de bien et l’identité de la personne et / ou des membres de sa famille liés au bien, le lien entre la personne et/ou des membres de sa famille et le bien, la valeur marchande et / ou le coût du bien). Toutes les déclarations (à l’exception des déclarations des agents publics dont les fonctions sont classifiées conformément à la loi sur les secrets d’État) sont publiques et sont publiées sur la page web officielle dans les 48 heures suivant leur soumission. Une fonction de recherche détaillée est proposée sur la page web où elles sont publiées. La recherche détaillée comprend une recherche par nom et / ou prénom du déclarant, par organisation, par année de soumission de la déclaration et par mot-clé (par exemple, modèle de voiture, type de propriété, etc.). Les informations figurant dans une déclaration sont accessibles à toute personne intéressée et ne nécessitent pas d’autorisation préalable de publication. Toute personne peut également, moyennant paiement, demander à recevoir une copie de la déclaration de patrimoine d’un agent public dûment remplie et l’examiner, à l’exception du numéro personnel, de l’adresse du lieu de résidence permanente et du numéro de téléphone, ainsi que des informations relatives aux activités rémunérées exercées par l’agent avant sa première nomination et / ou pendant la période qui suit sa révocation⁵⁷ et le champ secret de la déclaration.

144. L’EEG note avec satisfaction qu’il existe en Géorgie un système assez complet de déclaration de patrimoine et d’intérêts financiers et que ces déclarations sont rendues publiques en ligne. De l’avis de l’EEG, le système pourrait être affiné pour couvrir explicitement tous les PHFE, y compris les conseillers qui n’occupent pas de poste administratif mais qui sont néanmoins associés à l’adoption de décisions par un ministre. L’EEG note également que les PHFE ne sont pas tenus de déclarer le patrimoine de leurs proches parents (autres que le conjoint, l’enfant mineur ou l’enfant du conjoint) s’ils ne vivent pas en permanence avec cette personne⁵⁸. Selon plusieurs interlocuteurs rencontrés par l’EEG, cette lacune est utilisée pour contourner les obligations de déclaration, par exemple en transférant des actifs à un partenaire qui n’est délibérément pas enregistré à la même adresse. La loi n’indique pas clairement si les déclarations de patrimoine doivent également inclure des informations financières sur les membres de la famille, quelle que soit leur adresse d’enregistrement officielle, comme l’affirment les autorités. L’EEG estime qu’il n’existe pas de consensus clair sur une telle interprétation de la loi. Elle considère que tout doute éventuel dans ce domaine important doit être levé par une orientation claire et explicite.

145. En ce qui concerne la publicité, l’EEG note que toutes les déclarations sont publiées sous forme de document .pdf et sont disponibles dans un format de données ouvert. Toutefois, les déclarations publiées des PHFE n’offrent pas une image complète des conflits d’intérêts potentiels car elles ne comprennent pas certaines informations pertinentes relatives à leurs activités avant leur nomination ainsi que pendant la période suivant la fin de leurs fonctions, telles que le lieu de leur emploi et leur rémunération. Dans son rapport 2022, l’OCDE a souligné que cette restriction « semble excessive et non justifiée car elle ne permet pas un examen public significatif des déclarations de patrimoine, en particulier en ce qui

⁵⁶ Sur le site web suivant : <https://declaration.acb.gov.ge/>.

⁵⁷ Article 19.1) de la LLC.

⁵⁸ D’après l’article 4 LLC, le terme “membre de la famille” couvre le conjoint de la personne, l’enfant mineur ou l’enfant du conjoint, ou une personne résidant de manière permanente avec elle.

concerne les éventuels conflits d'intérêts »⁵⁹. L'EEG considère que, pour des raisons de transparence et de responsabilité, le système actuel doit être révisé afin d'y faire figurer ces informations dans les déclarations de patrimoine rendues publiques.

146. Etant donné ce qui précède, le GRECO recommande (i) d'étendre le système de déclaration de patrimoine à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives, y compris l'ensemble des conseillers du Premier ministre et des ministres ; (ii) de clarifier la notion de membres de la famille dont les informations financières doivent figurer dans ces déclarations; et (iii) d'élargir le champ des informations rendues publiques dans les déclarations de patrimoine soumises par les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives afin d'y inclure le travail rémunéré au cours de la période de référence précédant la nomination et suivant la fin du mandat.

Mécanismes de contrôle

147. Jusqu'en septembre 2023, le BFP était chargé du suivi des déclarations de patrimoine et de la vérification de l'exactitude des informations qui y figuraient. Au sein du BFP, une entité structurelle spécialisée - le Service de contrôle des déclarations de patrimoine - avait été créée en 2017 et avait pour mandat et responsabilité exclusifs de vérifier les déclarations de patrimoine⁶⁰. Au moment de la visite sur place, il y avait huit postes approuvés au sein du Service, occupés par sept employés en poste. Depuis septembre 2023, cette tâche a été transférée à l'ACB, plus précisément à son Service chargé de veiller à la déclaration du patrimoine des agents publics et à son Service chargé du contrôle de la déclaration de patrimoine des agents publics. L'EEG a été informée que le personnel qui travaillait auparavant au sein du BFP a été transféré à l'ACB en septembre 2023 et que, sur la base du travail effectué par le BFP jusque-là, la méthodologie de vérification des déclarations de patrimoine devait rester la même, sous réserve de quelques améliorations.

148. Comme c'était le cas auparavant, les motifs pour initier le contrôle de la déclaration de patrimoine d'un agent public sont : a) une sélection aléatoire par le Système unifié de déclaration électronique ; b) une demande écrite motivée ; et c) des déclarations sélectionnées par une Commission permanente sur la base de facteurs de risque spécifiques (positions des agents politiques de l'État, risque particulier de corruption, intérêt public élevé et violations révélées à la suite du contrôle)⁶¹. Les déclarations de patrimoine soumises à un examen annuel doivent être sélectionnées au début de chaque année civile. Jusqu'en 2023, le BFP vérifiait chaque année environ 10 % de l'ensemble des déclarations, dont 5 % sélectionnés de manière aléatoire par le système unifié de déclaration électronique et 5 % sélectionnés par une commission indépendante, composée de cinq membres (trois représentants d'ONG et deux représentants du monde universitaire), sur la base des facteurs de risque susmentionnés. Le nombre total de déclarations contrôlées pouvait varier d'une année à l'autre, en fonction du nombre de demandes écrites motivées à examiner.

⁵⁹ Voir le rapport de l'OCDE sur la Géorgie : [Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan](#), 30 mai 2022, p. 35.

⁶⁰ Le Conseil de l'Europe a soutenu les efforts déployés par le BFP pour améliorer le système existant de déclaration et de vérification du patrimoine (projet PGG II). Voir aussi : [Civil Service Bureau to further improve the verification regime of asset declarations submitted by public officials in Georgia](#), 13 octobre 2022.

⁶¹ Article 18¹, par. 2-3, de la LLC.

149. De l'entrée en vigueur de l'obligation de contrôler les déclarations en 2017 jusqu'en 2022, le BFP a contrôlé 2084 déclarations (voir tableau ci-dessous). Au cours de cette période, la Commission indépendante composée de représentants d'ONG et du monde universitaire n'a été formée qu'une seule fois, en 2018, apparemment en raison d'un manque de candidats à nommer en tant que représentants des ONG au sein de cette commission. Par conséquent, il n'y a pas eu d'approche fondée sur les risques dans le processus de sélection des déclarations à contrôler au cours des dernières années. Les autorités ont indiqué qu'une commission indépendante a toutefois été créée le 15 décembre 2022 et qu'elle a sélectionné les agents publics à contrôler en 2023 sur la base des facteurs de risque de corruption. Cette commission s'est réunie trois fois et a sélectionné 317 déclarations à contrôler, y compris celles de tous les PTEF. 317 autres fonctionnaires ont été sélectionnés de manière aléatoire par le système unifié de déclaration électronique. En outre, 92 déclarations ont été sélectionnées sur la base de demandes écrites motivées de citoyens (dont 6 ont ensuite été exclues du contrôle).

	2023		2022		2021		2020		2019		2018	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Nombre de déclarations soumises au BFP	1649	5332	1471	5408	1313	4935	1303	4971	1393	5405	1479	6107
Nombre d'agents publics sanctionnés par une amende pour retard de soumission	6	69	3	58	6	29	2	7	2	9	3	21
Nombre de déclarations contrôlées par le BFP	130	590	73	304	62	241	74	275	108	499	71	377
Nombre d'agents publics sanctionnés par une amende à la suite du contrôle	29	185	22	114	23	110	34	143	33	221	49	298
Nombre d'agents publics ayant reçu un avertissement à la suite du contrôle de la déclaration	1	4	6	39	4	28	7	22	15	60	9	22
Nombre de déclarations transmises au service d'ordre à la suite du contrôle de la déclaration	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0

Statistiques concernant le Bureau anti-corruption à compter du 1^{er} septembre 2023.

150. Les déclarations sont contrôlées en vérifiant l'exactitude des données figurant dans les déclarations remplies dans les bases de données électroniques administrées par les institutions publiques, en vérifiant les preuves soumises par l'agent à l'ACB et / ou d'autres preuves écrites, et grâce à l'assistance offerte par les organes administratifs (article 181.9) de la LLC). Le Gouvernement géorgien doit formuler des instructions sur le contrôle des

déclarations de patrimoine des agents publics soumises à un contrôle. En cas de détection de violations, les mesures suivantes sont prises : a) l'ACB peut donner un avertissement pour les violations non substantielles ; b) en cas de violations administratives, l'ACB est autorisé à infliger directement à l'agent une amende administrative⁶² (en cas d'infraction involontaire aux règles de rédaction de la déclaration de patrimoine) ; c) l'ACB peut renvoyer l'affaire aux services de maintien de l'ordre s'il existe des éléments de faute pénale. L'absence de déclaration de patrimoine dans le délai prévu par la LLC est passible d'une amende de 1 000 GEL (soit environ 347 EUR).

151. La déclaration de patrimoine de l'agent public est évaluée négativement si les informations et les pièces demandés par l'ACB ne sont pas fournis ou si elles sont incomplètes ou entachées d'erreurs. Si des données incomplètes ou erronées sont volontairement inscrites dans la déclaration de patrimoine de l'agent et qu'il semble y avoir des éléments essentiels d'une infraction, l'ACB doit transmettre la déclaration concernée et les pièces de la procédure à l'organe de maintien de l'ordre compétent pour qu'il y donne suite. En vertu de l'article 355 du Code pénal, la non-présentation d'une déclaration de patrimoine après l'imposition d'une sanction administrative pour un tel acte, ou l'inscription intentionnelle d'informations incomplètes ou incorrectes dans la déclaration, est punie d'une amende ou d'un travail correctionnel de 120 à 200 heures, avec privation du droit d'exercer des activités pendant une période pouvant aller jusqu'à trois ans.

152. Selon les statistiques fournies par le BFP, un ministre a été condamné à une amende en 2021, deux vice-ministres ont reçu un avertissement (un en 2021 et un en 2022) et un total de cinq vice-ministres ont été condamnés à une amende au cours des trois dernières années (trois en 2020, un en 2021 et un en 2022). En outre, 17 affaires au total ont été transmises depuis 2017 au parquet pour des poursuites pénales : onze cas à la suite des conclusions du contrôle des déclarations (7 cas en 2017, 1 en 2018, 1 en 2019, 1 en 2020, 1 en 2021 et 0 en 2022) et six cas en raison de la non-présentation de la déclaration (un déclarant a omis de présenter la déclaration à deux reprises). Lors de la visite sur place, le parquet a indiqué que sept de ces cas faisaient l'objet d'une enquête. Les interlocuteurs ont toutefois indiqué qu'aucune sanction pénale n'avait été imposée aux PHFE au cours des cinq dernières années au titre du contrôle des déclarations de patrimoine. Il a été souligné que dans la plupart des cas où des amendes ont été infligées pour des informations incorrectes ou incomplètes, le BFP a considéré qu'il s'agissait d'une erreur technique ou que quelque chose avait été « oublié », c'est-à-dire que l'erreur n'était pas intentionnelle. Etant donné qu'une infraction pénale de déclaration incomplète ou incorrecte doit s'accompagner d'un élément intentionnel, cela expliquerait le faible niveau de cas transférés au parquet ces dernières années.

153. L'EEG reconnaît que la vérification des déclarations de patrimoine s'est considérablement développée ces dernières années. Bien que cela soit louable, le système souffre de plusieurs faiblesses qui devraient être corrigées pour garantir sa pleine efficacité. Tout d'abord, il n'y a pas eu entre 2019 et 2022 d'approche basée sur le risque dans le processus de sélection des déclarations à contrôler, puisque la commission chargée de cette sélection ne s'est pas réunie. L'EEG estime que la sélection des déclarations à contrôler sur la

⁶² En cas de détection de données incomplètes ou incorrectes dans la déclaration, un fonctionnaire est sanctionné par une amende de 20 % de son traitement officiel, mais pas moins de 500 GEL (173 EUR), et une personne qui a été licenciée est sanctionnée par une amende de 20 % du dernier traitement officiel perçu pendant l'exercice de ses fonctions, mais pas moins de 500 GEL (173 EUR), pour laquelle un acte administratif individuel - un décret - est émis (article 20 (1¹) de la LCC).

base de facteurs de risque spécifiques ne devrait pas dépendre exclusivement de la mise en place d'une commission à cet effet. En particulier, il devrait être possible de contrôler une déclaration d'office sur la base d'un soupçon raisonnable. Deuxièmement, il semble que le contrôle des déclarations de patrimoine ne permette pas de découvrir des cas de conflit d'intérêts ou de richesse inexplicée. La vérification se limite à la présentation effective de ces déclarations et à l'exactitude des informations communiquées (par recoupement avec les registres gouvernementaux), sans qu'aucun contrôle de fond ne soit effectué⁶³. Pour l'EEG, les déclarations des PHFE devraient systématiquement, et à intervalles réguliers, faire l'objet d'une évaluation approfondie, compte tenu de leur rôle dans la prise de décision au plus haut niveau de l'exécutif. Ceci est essentiel pour la prévention des conflits d'intérêts et la préservation de la confiance de la population en l'intégrité des agents publics. Enfin, l'absence de sanctions efficaces et, en fin de compte, dissuasives, a été considérée comme une faiblesse cruciale du système existant par de nombreux interlocuteurs de l'EEG. Jusqu'à présent, les sanctions ont consisté en des amendes administratives s'élevant à un pourcentage du traitement. Bien que des sanctions pénales, y compris la révocation, soient prévues par la loi, elles n'ont jamais été appliquées en pratique.

154. L'EEG est consciente du fait que cette évaluation a lieu à un moment charnière, pendant la transition d'un organe à un autre. Elle espère cependant que cette transition ne se fera pas au détriment du contrôle effectué, mais qu'elle sera au contraire l'occasion de remédier aux lacunes qui ont été recensées. Cela va de pair avec des ressources financières et humaines adéquates pour que l'ACB puisse accomplir ses tâches de manière efficace, comme cela a été recommandé ci-dessus (voir paragraphe 69). **Le GRECO recommande que les déclarations soumises par les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives fassent l'objet de contrôles de fond réguliers, y compris une approche fondée sur les risques, et que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives soient imposées en cas de violation de la réglementation.**

Mécanismes de contrôle et de mise en œuvre

Procédures pénales et immunités

155. Selon la Constitution, seul le Président géorgien jouit de l'immunité. Les autres membres de l'exécutif ne bénéficient pas de l'immunité ou de procédures pénales spéciales autres que celles qui sont applicables aux personnes ordinaires. L'immunité ne protège pas le Premier ministre ni les autres membres du gouvernement contre les poursuites pénales.

156. Il n'y a pas d'organe spécialisé dans l'enquête des infractions de corruption en Géorgie, les compétences dans ce domaine étant réparties entre le parquet et le Service de sécurité d'État de Géorgie (SSE).

157. En vertu de l'article 15.2.i) de la loi organique sur le parquet, le Procureur général mène les poursuites pénales lorsqu'une infraction a été commise par le Président, le Premier ministre ou tout autre membre du Gouvernement. L'enquête et les poursuites relèvent de la

⁶³ L'EEG a été informée après la visite sur place qu'un ensemble d'amendements législatifs avait été soumis au Parlement afin de garantir un contrôle complet des déclarations de patrimoine des hauts responsables, ce qui implique l'octroi de pouvoirs supplémentaires à l'ACB. La déclaration ne sera pas publiée tant que cette vérification n'aura pas été effectuée et pour laquelle un délai d'un mois a été fixé.

responsabilité du Service des poursuites pénales des crimes de corruption du Service des poursuites de Géorgie (SPG).

158. Selon l'ordonnance n° 3 du 23 août 2019 du Procureur général de Géorgie sur la « définition de la compétence d'enquête et d'investigation territoriale des affaires pénales », l'Agence anticorruption du SSE exerce une compétence d'enquête au titre des articles suivants du Code pénal : article 332 (abus de pouvoir), article 333 (excès de pouvoir), article 334 (exemption illégale de l'accusé de sa responsabilité pénale), article 337 (participation illégale à des activités économiques), article 338 (acceptation de pots-de-vin), article 339 (don de pots-de-vin), article 3391 (trafic d'influence), article 340 (acceptation de cadeaux interdits par la loi), article 341 (faux en écriture commis par un agent public) et article 342 (fait de négliger une obligation officielle), si ces infractions sont détectées par le SSE et ne relèvent pas de la compétence des enquêteurs du parquet, de l'Inspection générale du ministère de la Justice⁶⁴ ou du Service d'enquête spécial de Géorgie.

159. Au cours des cinq dernières années (2018-2023), sept hauts responsables, dont un ancien ministre de la Défense, un ancien ministre de la Justice et un ancien vice-ministre du Développement économique, ont été condamnés pour corruption ou faute connexe. L'EEG note que relativement peu de PHFE ont été poursuivis pour des infractions de corruption, notamment par rapport aux allégations de corruption largement rapportées par la société civile⁶⁵ ou dans les médias, et qu'ils ont tous été poursuivis après avoir quitté leurs fonctions. Plusieurs interlocuteurs ont mentionné des cas de corruption présumée de PHFE qui n'ont pas été poursuivis par le parquet, ainsi que des cas qui auraient fait l'objet d'une enquête mais qui ont traîné pendant des années, ce qui a fait naître des soupçons de politisation. Le parquet a indiqué que ces affaires sont suivies de près ; celles qui présentaient des signes d'un crime ont fait l'objet d'une enquête criminelle, tandis que celles qui ne présentaient aucun de ces signes n'ont pas donné lieu à une enquête criminelle.

160. L'EEG note que le système d'enquête sur les infractions de corruption est complexe en Géorgie. Au cours de la visite sur place, l'EEG a examiné diverses situations pour comprendre comment le système fonctionne dans la pratique. Concrètement, le SPG a une compétence exclusive pour enquêter sur la corruption commise par des agents publics spécifiques (compétence d'enquête thématique), notamment le Président, le Premier ministre ou tout autre membre du Gouvernement. Dans ce cas, le Service des poursuites pénales des crimes de corruption du SPG est en charge et le SSE est obligé de renvoyer immédiatement l'affaire au SPG. En ce qui concerne les enquêtes sur les infractions de corruption impliquant d'autres fonctionnaires, le SPG et l'Agence anticorruption du SSE sont tous deux compétents pour enquêter, mais il s'agit d'une compétence conditionnelle et incitative. Cela signifie que l'agence détectant la corruption est finalement compétente pour enquêter sur celle-ci. Alors que l'impression générale est que la petite corruption est traitée dans le pays, les interlocuteurs rencontrés sur place se sont montrés particulièrement préoccupés par le fait que le système actuel ne permet pas d'enquêter ni de poursuivre efficacement les hauts fonctionnaires soupçonnés d'avoir commis des infractions liées à la corruption.

⁶⁴ L'Inspection générale n'est compétente pour enquêter sur les infractions liées à la corruption que si elles sont commises par des agents du ministère de la Justice, à l'exception du ministre de la Justice.

⁶⁵ Transparency International Géorgie met régulièrement à jour une liste de cas de corruption présumée à haut niveau qui, selon l'ONG, n'ont pas fait l'objet d'une enquête appropriée : <https://transparency.ge/en/blog/alleged-cases-high-level-corruption-periodically-updated-list>.

161. Dans ces conditions, l'EEG tient à souligner l'importance de garantir un degré élevé de spécialisation pour les délits de corruption commis au plus haut niveau de l'Etat. Dans le même temps, l'existence de différents mécanismes ne devrait pas se traduire par des responsabilités floues et, par conséquent, entraver la capacité de ces mécanismes de mener des enquêtes préventives et l'efficacité de la répression efficace des infractions liées à la corruption. Indépendamment du système choisi par un Etat pour l'organisation du ministère public, que les procureurs soient fonctionnellement indépendants ou hiérarchiquement subordonnés au pouvoir exécutif, le point de vue de longue date du GRECO, fondé sur les normes internationales, est d'insister sur le fait que des garanties doivent être données pour que les enquêtes et les poursuites en matière de corruption soient menées sans aucune influence inappropriée, externe ou interne⁶⁶. C'est pourquoi, **le GRECO recommande de veiller à ce que l'indépendance et l'efficacité être des enquêtes et des poursuites pénales concernant des personnes exerçant de hautes fonctions exécutives et soupçonnées d'avoir commis des infractions liées à la corruption soient assurées en pratique, afin de garantir l'intégrité des poursuites.**

162. Un autre point qui a été discuté au cours de la visite est le manque de statistiques détaillées sur les infractions liées à la corruption concernant les PHFE. Les autorités ont fait référence aux statistiques contenues dans les rapports annuels du SPG et du SSE, ainsi qu'aux informations sur les articles du Code pénal publiées sur le site Internet de l'Office national des statistiques de Géorgie⁶⁷. Cependant, il n'y a pas de statistiques ventilées selon les fonctions de la personne concernée, le type d'infraction ou la peine imposée. De l'avis de l'EEG, il s'agit là d'une lacune dans la prévention de la corruption au niveau des PHFE. L'EEG considère que la transparence est un outil essentiel pour maintenir la confiance du grand public, rassurer la population sur les mesures correctrices prises en cas d'infraction et dissiper toute idée fautive d'autoprotection au plus haut niveau du pouvoir. En outre, la tenue de casiers judiciaires détaillés permettrait de repérer les comportements déviants au sein de l'exécutif et de mieux signaler ces cas à des fins de gestion des risques. Le GRECO encourage les autorités à publier de manière régulière des statistiques sur la détection, l'investigation et la poursuite des infractions liées à la corruption concernant les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives, tout en respectant l'anonymat des personnes concernées.

Mécanismes d'exécution non pénaux

163. Comme cela était indiqué ci-dessus, l'ACB peut engager des procédures administratives en cas de non-présentation de déclarations de patrimoine ou en cas d'informations incomplètes ou inexactes contenues dans ces déclarations. Hormis la responsabilité politique sous contrôle parlementaire et public, il n'y a pas d'autres procédures d'exécution non pénales s'appliquant directement aux PHFE. Comme cela était précisé ci-dessus, la LLC n'est quasiment pas appliquée en pratique. L'EEG renvoie à la recommandation formulée au paragraphe 58, selon laquelle tout futur code de conduite pour les PHFE doit être

⁶⁶ Dans le cadre de l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire [Merabishvili c. Géorgie](#) (requête n° 72508/13), le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a souligné la nécessité de prendre des mesures pour renforcer l'indépendance externe du parquet et l'indépendance interne des différents procureurs. Les violations constatées dans cette affaire (l'article 18, combiné à l'article 5 de la CEDH) tendent à indiquer de graves problèmes dans le système de justice pénale et, dans de tels cas, le Comité a pour pratique de demander des garanties renforcées pour protéger des pressions politiques les autorités chargées des poursuites et le pouvoir judiciaire.

⁶⁷ <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/679/unified-report-on-criminal-justice-statistics>

accompagné d'un mécanisme efficace de supervision et de sanction afin d'assurer la crédibilité du système.

V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DANS LES SERVICES RÉPRESSIFS

Organisation et obligation de rendre des comptes des services répressifs/services de police

Aperçu des différents services répressifs

164. Le ministère de l'Intérieur (ci-après le « MI ») est considéré comme la plus haute autorité répressive en Géorgie⁶⁸. Il a pour mission de maintenir l'ordre et la sécurité publics, de protéger les droits humains et les libertés fondamentales, de prévenir la criminalité et toute autre infraction, d'assurer la sécurité routière, la protection des frontières et de l'espace maritime de l'État, la gestion de l'immigration illégale et des situations d'urgence, comme le prévoit l'article 3 de l'ordonnance gouvernementale n°337 du 13 décembre 2013 portant approbation du règlement relatif au ministère de l'Intérieur.

165. Les services répressifs géorgiens sont donc placés sous l'autorité du MI et exercent leurs activités par l'intermédiaire des entités suivantes :

- 20 sous-unités structurelles⁶⁹ : ces services du MI comprennent notamment la police de patrouille et la police judiciaire centrale et sont financés par le budget de l'État.
- 12 directions/administrations territoriales : ces services de police représentent le MI au niveau régional et sont investis de compétences opérationnelles et d'enquête. Ils sont eux aussi financés par le budget de l'État.
- 2 sous-directions nationales : ces entités administratives relèvent du MI ; la police aux frontières de Géorgie et l'Agence de gestion des situations d'urgence en font partie. Elles sont également financées par le budget de l'État.
- 5 personnes morales de droit public (ci-après « PMDP ») : elles assurent le bon fonctionnement du MI et comprennent notamment l'Académie du ministère de l'Intérieur, le Service de la sécurité publique et le Service de santé⁷⁰. Elles sont

⁶⁸ En 2015, une importante réforme gouvernementale a été opérée dans les domaines du maintien de l'ordre et de la sécurité nationale. Elle visait à restreindre les pouvoirs accumulés par le ministère de l'Intérieur après sa fusion avec le ministère de la Sûreté nationale en 2004, à accroître l'efficacité des services répressifs et de la sûreté nationale et à offrir des garanties pour un contrôle démocratique efficace. Les services de sûreté nationale ont ainsi été séparés du ministère de l'Intérieur et regroupés sous l'autorité d'un nouvel organisme : le Service de la sûreté d'État de Géorgie, qui fait partie du système d'institutions ad hoc dotées de pouvoirs exécutifs et relevant du gouvernement.

⁶⁹ Administration du ministère (Direction), Service juridique, Service de l'Inspection générale, Service économique, Service de la logistique, Service de gestion des ressources humaines, Service de police scientifique et de criminalistique, Service d'analyse de l'information, **Service de la police judiciaire centrale, Service de la police de patrouille**, Service des opérations spéciales, Service de protection des infrastructures, Service de protection des pipelines stratégiques, Service des relations internationales, Service de la détention temporaire, Service de la communication stratégique, Service d'audit interne, Service opérationnel, Service des migrations et Service de la protection des droits humains et de contrôle de la qualité des enquêtes.

⁷⁰ Académie du ministère de l'Intérieur, Service de la sécurité publique, Service de santé du ministère de l'Intérieur, Direction des services du ministère de l'Intérieur, Centre de commandement de la sécurité publique (112), Service des réserves matérielles de l'Etat et de la sécurité civile rattaché à la Direction de la gestion des situations d'urgence, direction nationale relevant du ministère de l'Intérieur.

financées par le budget de l'État et par d'autres financements conformément à la législation géorgienne.

166. Le MI, ainsi que ses unités structurelles assurant des fonctions de police, sont placés sous l'autorité du ministre géorgien de l'Intérieur.

167. Un policier est un fonctionnaire du MI, un agent de la sous-direction nationale de la police aux frontières, ou un agent d'une PMDP relevant du MI, auquel on a conféré un grade spécial et qui a prêté serment.

168. Les services répressifs, qui désignent les organismes exerçant des fonctions répressives essentielles, dans le respect de la législation et de la réglementation nationales géorgiennes, comprennent la police de patrouille (une sous-unité structurelle du MI), la police judiciaire centrale (également une sous-unité structurelle du MI) et la police aux frontières (une sous-direction nationale). Le présent rapport porte sur ces différents corps de police.

169. Aux fins du présent rapport, les caractéristiques communes de la police de patrouille, de la police judiciaire centrale et de la police aux frontières sont regroupées, mais une évaluation détaillée est proposée chaque fois qu'elle s'avère nécessaire, afin de mettre en évidence les différences ou les dispositifs propres à ces services - que ces différences représentent des atouts ou des difficultés à venir. Par conséquent, les termes (i) « services répressifs/forces de police/police » - sont utilisés pour désigner à la fois la police de patrouille, la police judiciaire centrale et la police aux frontières sans distinction et les termes (ii) « agents des services répressifs » pour désigner les agents de la police de patrouille, de la police judiciaire centrale et de la police aux frontières.

Organisation et obligation de rendre des comptes des services répressifs

170. La police de patrouille et la police judiciaire centrale sont toutes deux des sous-unités structurelles du MI placées respectivement sous l'autorité de la Direction de la police de patrouille et de la Direction de la police judiciaire centrale ; la police aux frontières est une sous-direction relevant du MI. Les policiers qui travaillent pour ces services répressifs sont des fonctionnaires du MI ou des agents de la sous-direction de la police aux frontières auxquels un grade spécial a été conféré et qui ont prêté serment⁷¹.

171. La police de patrouille assure la tranquillité et le maintien de l'ordre public et exerce ses fonctions en coopération avec la société civile⁷². Elle assure notamment la sécurité routière sur l'ensemble du territoire et la sécurité des rassemblements publics (se déplaçant à pied ou en voiture) et enquête sur les infractions liées aux accidents de la circulation. Elle veille également à la protection des frontières de l'État et à la mise en œuvre du régime frontalier aux points de passage de la frontière et lutte contre l'immigration irrégulière.

172. La police de patrouille relève de la Direction de la police de patrouille. Elle compte 10 divisions au niveau régional et intervient sur l'ensemble du territoire géorgien⁷³. Elle est dirigée par un directeur, dont la nomination et la révocation relèvent du ministre de

⁷¹ Article 4(3) de la loi sur la police.

⁷² <https://police.ge/en/ministry/structure-and-offices/patrol-police-department>

⁷³ Articles 4-6, arrêté n° 53 du ministre géorgien de l'Intérieur du 25 avril 2018 portant approbation du règlement de la Direction de la police de patrouille du ministère de l'Intérieur.

l'Intérieur. La compétence en matière pénale est établie par le ministère public et les enquêteurs de la police de patrouille suivent les instructions d'un procureur dans le cadre d'affaires pénales. En cas de désaccord avec les instructions reçues, l'enquêteur peut faire part de son avis par écrit à un procureur hiérarchiquement supérieur, dont la décision est définitive (article 37 du Code de procédure pénale).

173. Les effectifs de la police de patrouille s'élèvent à 4 318 agents en Géorgie, dont 19 % de femmes et 81 % d'hommes. Les postes de directeur adjoint et de rang supérieur sont occupés à 95 % par des hommes et à 5 % par des femmes (statistiques 2022). Les autorités ont indiqué que le nombre de femmes travaillant dans la police de patrouille avait augmenté de 1 % depuis 2021.

174. La police judiciaire centrale lutte contre les infractions particulièrement graves sur l'ensemble du territoire de la Géorgie. Elle est chargée à ce titre de la lutte, de la prévention et de la détection de la criminalité organisée, des trafics, de l'immigration illégale, des infractions liées aux drogues, ainsi que de la cybercriminalité.

175. Elle relève de la Direction de la police judiciaire centrale, qui assure la coopération avec les organisations internationales et régionales compétentes dans le domaine du maintien de l'ordre. Elle coopère notamment avec l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL), avec les États membres de l'UE par l'intermédiaire de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (EUROPOL), afin d'échanger des informations opérationnelles dans le cadre de la coopération internationale et de la lutte contre la criminalité à l'échelle régionale et internationale⁷⁴. Un directeur, nommé et révoqué par le ministre de l'Intérieur, est à la tête de cette direction. À l'instar de la police de patrouille, les enquêteurs de la police judiciaire centrale suivent les instructions d'un procureur en matière pénale.

176. La police judiciaire centrale compte 360 agents, dont 16 % de femmes et 84 % d'hommes. Parmi les postes de direction au sein de la Direction de la police judiciaire centrale, 96 % sont occupés par des hommes et 4 % par des femmes (statistiques 2022).

177. La police aux frontières⁷⁵ est un corps spécial et un service répressif chargé de prévenir, de détecter et de soumettre à investigation tout acte illégal commis aux frontières de l'État, dans l'espace maritime, dans les ports et sur l'ensemble du territoire de la Géorgie (à l'exception des points de passage frontaliers, qui relèvent de la compétence de la police de patrouille). Elle est subdivisée en trois services : le service de défense des frontières terrestres, le bureau central de l'aviation spéciale et la garde côtière. Le directeur de la police aux frontières est nommé/révoqué par le Premier ministre géorgien sur recommandation du ministre de l'Intérieur. Comme c'est le cas pour la police de patrouille et la police judiciaire centrale, les enquêteurs de la police aux frontières suivent les instructions d'un procureur en matière pénale.

178. La police aux frontières compte 3 525 agents, dont 12 % de femmes et 88 % d'hommes. Les postes de directeur adjoint et de grade supérieur sont pourvus à 96 % par des hommes et à 4 % par des femmes (statistiques 2022).

⁷⁴ Articles 4 et 5, arrêté n°71 du ministre géorgien de l'Intérieur du 16 août 2019 portant approbation du règlement de la Direction de la police judiciaire centrale du ministère de l'Intérieur.

⁷⁵ <https://bpg.gov.ge/en/ge/>

179. Les chiffres susmentionnés font apparaître un écart considérable entre le pourcentage de femmes et d'hommes dans les services répressifs. L'EEG souligne combien il importe de promouvoir l'équilibre entre les sexes au sein de la police, car il permet d'éviter la pensée unique et, partant, la corruption. **Le GRECO recommande que des mesures supplémentaires soient prises pour accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de la police de patrouille, de la police judiciaire centrale et de la police aux frontières, notamment au niveau de la direction.**

Accès à l'information

180. L'accès à l'information pour la police repose sur le principe de l'accès à l'information publique prévu par la Constitution, le [Code général de l'administration](#), la loi sur la police et d'autres textes législatifs (pour plus de détails sur l'accès à l'information publique, voir la première partie de ce rapport sur les personnes occupant de hautes fonctions de l'exécutif - PHFE). Il concerne notamment la communication d'informations sur les activités de la police aux organes de l'État, aux organisations civiques et aux personnes intéressées, comme le prévoit la loi, ainsi qu'aux médias. La loi prévoit des exceptions à ce principe qui s'appliquent notamment au secret d'État, au secret professionnel ou au secret des affaires, aux données personnelles et aux pièces d'une enquête.

181. Le MI dispose d'un site internet sur lequel il publie des informations accessibles au public⁷⁶; il est sinon possible d'obtenir des informations en adressant une demande au service répressif concerné ou en envoyant un courrier électronique à police@mia.gov.ge. Les informations demandées doivent être fournies soit immédiatement, soit dans un délai n'excédant pas 10 jours ouvrables⁷⁷. Si la demande d'information n'est pas satisfaite ou ne l'est que partiellement, l'organe directeur de rang supérieur qui supervise le processus décisionnel peut être saisi et, en dernier ressort, un recours peut être formé devant un tribunal.

182. Le Service de la communication stratégique du MI est chargé d'informer le public, par le biais de divers canaux de communication (site web du MI, réseaux sociaux : Facebook/Meta⁷⁸, Twitter/X, YouTube) des activités quotidiennes du ministère, y compris les projets d'infrastructure, les réformes, les changements structurels et législatifs. Il mène des campagnes de communication pour sensibiliser le public à diverses questions relevant de la compétence du MI. Des informations régulièrement mises à jour sont transmises aux chaînes de télévision et aux agences de presse. Le site internet de la police⁷⁹ constitue l'un des principaux canaux de communication du département de la communication stratégique du MI. En outre, entre le 10 décembre 2022 et le 10 décembre 2023, la MI a répondu à 73 180 demandes d'information du public, soit 97 % de l'ensemble des demandes ; 1 % de ces demandes ont été transmises à un autre organisme pour réponse, tandis que certaines demandes étaient en cours d'examen au cours de la période d'analyse des données.

183. Des interlocuteurs avec lesquels l'EEG s'est entretenue lors de sa visite sur place, notamment des journalistes, ont déclaré rencontrer de plus en plus de difficultés à exercer

⁷⁶ <https://police.ge/en/home>

⁷⁷ Article 40, Code général de l'administration.

⁷⁸ <https://www.facebook.com/MIAofGeorgia>

⁷⁹ <https://police.ge/en/home>

leur travail, l'accès aux informations publiques sur la police leur étant souvent refusé ou rendu délibérément difficile. Ceux qui demandent à avoir accès aux informations sont souvent invités à saisir la justice pour obtenir gain de cause. Or, une fois que cet accès leur a été accordé par la justice, les informations ne sont souvent plus d'actualité. De même, si une affaire fait l'objet d'une enquête criminelle, les informations sur l'évolution de l'affaire cessent de circuler, aucune obligation légale n'imposant de révéler les détails d'une enquête. L'EEG considère qu'il est nécessaire d'approfondir la réflexion sur le cadre actuel régissant l'accès aux informations de la police et sur la manière d'améliorer sa mise en œuvre afin de maintenir la confiance du public dans la police sans nuire aux activités de cette dernière. **Le GRECO recommande à cette fin de réviser le cadre régissant l'accès aux informations de la police afin de faciliter cet accès tout en préservant l'intégrité des enquêtes en cours.**

Confiance du public dans les services répressifs

184. Le Service de la communication stratégique du MI ne réalise pas d'enquêtes sur la confiance du public dans les services répressifs. Il prend toutefois en considération les résultats des enquêtes menées par des organisations internationales lorsqu'il planifie des activités à court et à long terme ou des campagnes de relations publiques.

185. Lors de sa visite sur place, l'EEG a constaté que, de l'avis général, les services répressifs n'étaient que peu, voire nullement, sujets à la corruption. Ce constat est corroboré par l'étude du Caucasus Barometer 2021 pour la Géorgie⁸⁰, qui mesure la confiance du public dans la police : ainsi 9 % des personnes interrogées dans le cadre de cette étude ont déclaré n'avoir aucune confiance dans la police, 13 % n'avoir qu'une confiance limitée ; pour 34 % d'entre elles la police n'inspire ni confiance ni méfiance, 33 % font plutôt confiance à la police, 9 % font totalement confiance à la police, 2 % ne savent pas et 1 % n'a pas répondu. L'EEG reconnaît les efforts déployés pour lutter contre la petite corruption (par exemple, les pots-de-vin exigés lors de contrôles routiers), mais souligne également l'importance de poursuivre les efforts pour combattre la corruption une fois pour toutes dans les services répressifs.

186. Néanmoins, les questions relatives à la police en Géorgie sont liées à la violence policière et à l'obligation de rendre des comptes de la police, comme le montre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme⁸¹. L'absence d'enquêtes effectives sur les allégations d'atteinte au droit à la vie et de mauvais traitements ou d'usage excessif de la force par la police lors de l'arrestation et/ou de la garde à vue, ainsi que l'incapacité des autorités à mener des enquêtes effectives sur les agressions et les homicides, ont été évoquées dans ces affaires (voir le paragraphe 261, ci-dessous).

Organisations syndicales et professionnelles

⁸⁰ <https://caucasusbarometer.org/en/cb2021ge/TRUPOLI/>

⁸¹ Cour européenne des droits de l'homme, affaire Dzerkorashvili et autres c. Géorgie, requête n° 70572/1670572/16, 2 mars 2023 ; Affaire Kvirikashvili c. Géorgie, requête n° 34720/1634720/16, 28 avril 2022 ; Affaire Pertaia c. Géorgie, requête n° 44888/1644888/16, 13 janvier 2022 ; Affaire Aghdgomelashvili et Japaridze c. Géorgie, requête n° 7224/117224/11, 8 octobre 2020 ; Affaire Arkania c. Géorgie, requête n° 2625/122625/12, 25 juin 2020 ; Affaire Kekelidze c. Géorgie, requête n° 2316/092316/09, 17 janvier 2019 ; Affaire Mikiasvili Géorgie, requête n° 18996/0618996/06, 9 octobre 2012 ; Affaire Tsintsabadze c. Géorgie, requête n° 35403/0635403/06, 15 février 2011 (liste non exhaustive).

187. En Géorgie, bien que la Constitution⁸² reconnaisse à toute personne le droit d'adhérer à un syndicat conformément à la loi organique et aux employeurs et employés le droit d'adhérer à des associations ou à des syndicats, il n'existe aucun syndicat ni association professionnelle au sein du MI. Les policiers géorgiens ne sont donc représentés par aucune organisation syndicale ou professionnelle. L'EEG n'a recueilli aucune plainte concernant l'absence de syndicats lors de sa visite sur place.

Politique d'intégrité et de lutte contre la corruption

Mesures de gestion des risques dans les secteurs exposés à la corruption

188. La loi sur la fonction publique et la loi sur la lutte contre la corruption (LCC) qui s'appliquent aux PHFE évoqués plus haut, s'appliquent également aux services répressifs. En outre, l'arrêté n° 995 du ministre de l'Intérieur du 31 décembre 2013 portant approbation des règles de fonctionnement du MI (ci-après l'arrêté n° 995) et la loi sur la police prévoient des critères de bonne foi et des mécanismes d'inspection au sein du MI.

189. Le MI est également doté d'un dispositif d'audit interne bien structuré qui effectue des évaluations des risques (et élabore notamment des questionnaires pertinents) pour toutes les activités relevant de la compétence du ministère - et dont ce dernier devrait tenir compte pour l'élaboration des futures mesures de lutte contre la corruption (voir les paragraphes 249-253, ci-dessous).

190. L'EEG note toutefois qu'il n'existe pas de stratégie opérationnelle spécifique de lutte contre la corruption pour la police, ni de cartographie complète des risques de corruption ou d'évaluation des risques pour les différents services répressifs. L'EEG note également que les signalements de mauvais traitements infligés aux personnes en garde à vue ainsi que les allégations de corruption à haut niveau au sein de la police (voir ci-dessous, paragraphe 159-160, qui s'applique également à la police) ne semblent pas encore avoir été pris en compte de manière adéquate. Il est donc urgent de concevoir une stratégie de lutte contre la corruption spécifiquement destinée à la police, de manière à aider les autorités à détecter et à cibler de manière plus efficace les domaines à risque au sein de ce corps. Il importe également d'élargir la formation actuellement dispensée aux policiers afin d'y inclure les nouveaux domaines à risque identifiés.

191. Lors de la visite sur place, l'EEG a été informée que les autorités géorgiennes travaillaient à la mise en place de nouveaux mécanismes de gestion des risques, qui s'appliqueront également aux services répressifs. Une méthodologie d'évaluation des risques de corruption a déjà été élaborée et la mise en place d'organismes chargés, notamment, de la mise en œuvre des mesures est en cours ; des évaluations régulières des risques sont également prévues, de même qu'une mise à jour continue des documents portant sur les résultats de l'évaluation des risques et des registres des risques. Dans ce contexte et pour s'assurer que les domaines importants soient pris en compte, **le GRECO recommande (i) qu'une stratégie opérationnelle de lutte contre la corruption soit élaborée sur la base d'évaluations des risques et assortie d'un plan d'action pour chaque service répressif et (ii) qu'une formation spécifique à la gestion des risques soit régulièrement dispensée aux agents de la police de patrouille, de la police judiciaire centrale et de la police aux frontières.**

⁸² Article 26(2) de la Constitution.

Opérations d'infiltration et contacts avec les informateurs et les témoins

192. Les enquêtes secrètes sont régies par le [Code de procédure pénale](#)⁸³ et la [loi sur les activités d'enquête opérationnelle](#). Le Code de procédure pénale définit les circonstances dans lesquelles des mesures d'enquête secrète peuvent être mises en œuvre pour enquêter sur des infractions (chapitre XVI¹). Ainsi, une enquête secrète ne peut être menée que si le procureur présente une demande faisant état de circonstances confirmant qu'une enquête a été ouverte et/ou que des poursuites pénales sont en cours à la suite d'une infraction grave intentionnelle et/ou particulièrement grave ou de l'une des infractions visées par certains articles du Code pénal (notamment le trafic d'organes, l'agression sexuelle aggravée, l'atteinte à l'égalité des êtres humains, la discrimination raciale, la séquestration, la divulgation de secrets d'État, etc.). La [loi sur les activités d'enquête opérationnelle](#) dresse la liste des organismes autorisés à mettre en œuvre de telles mesures - cette liste ne peut être modifiée que par un amendement à cette loi. Les services ou organismes autorisés à exercer cette activité (dans le cadre de leurs compétences) qui figurent sur la liste sont les suivants : (1) les services opérationnels et les unités d'enquête du MI (dont la police de patrouille, la police judiciaire centrale et la police aux frontières) ; (2) les unités autorisées du Service de la sûreté de l'État ; (3) les unités opérationnelles du Service spécial de protection de l'État ; (4) les services opérationnels et les unités d'enquête du ministère des Finances ; (5) les unités opérationnelles de la sous-direction du service pénitentiaire spécial du ministère de la Justice ; (6) les sous-unités opérationnelles, d'enquête et de renseignement du ministère de la Défense ; (7) les unités opérationnelles du Service de renseignement ; (8) les enquêteurs du ministère public ; (9) les enquêteurs et les agents d'une unité spécialisée du ministère de la Justice et (10) les enquêteurs d'une unité spécialisée du Service spécial d'enquête et les agents de ce même service qui mènent des activités d'enquête opérationnelle.

193. En outre, les relations avec des tiers sont régies par la [loi sur les activités d'enquête opérationnelle](#), dont le chapitre IV régit la collaboration des citoyens avec les organismes menant des activités de recherche opérationnelle. Cette loi traite également de la participation des individus aux préparatifs ou à la conduite d'activités opérationnelles et d'enquête, des relations contractuelles, du concept de collaborateur secret (personne de confiance), des garanties de protection judiciaire et sociale des citoyens qui collaborent avec les organismes menant ces activités, etc. En outre, les questions relatives aux relations avec des tiers sont réglementées par des arrêtés secrets du ministre de l'Intérieur.

Code de déontologie

194. Le [Code de déontologie de la police géorgienne](#) a été approuvé par l'arrêté n° 999 du ministre de l'Intérieur du 31 décembre 2013 portant approbation du Code de déontologie de la police géorgienne et des instructions sur la conduite de certains agents du MI. Cet arrêté regroupe les instructions relatives à la conduite des personnes employées par les diverses sous-unités du MI et porte approbation des sept annexes suivantes :

- Annexe 1 : Code de déontologie de la police ;
- Annexe 2 : Code de conduite des agents de la police de patrouille ;

⁸³ Version du 29 novembre 2022, dans laquelle ne figurent pas les modifications apportées en 2023 à l'article 152(2), l'article 310(e¹), l'article 136(3¹), l'article 80(6¹) et l'article 53(3)) et les textes normatifs confidentiels du MI.

- Annexe 3 : Code de conduite des inspecteurs (contrôleurs aux frontières) de la Direction de la police de patrouille ;
- Annexe 4 : Code de conduite des agents des lieux de détention temporaire ;
- Annexe 5 : Code de conduite des gardes-frontières ;
- Annexe 6 : Lignes directrices à l'intention des agents du MI lors d'élections ;
- Annexe 7 : Code de conduite des agents du service des migrations du MI.

195. Le code de déontologie de la police s'applique à tous les fonctionnaires de police, quels que soient le service du MI duquel ils relèvent et leur lieu d'affectation (en Géorgie ou à l'étranger). En raison de la nature spécifique de certaines fonctions, les codes de conduite adaptés aux exigences de certains domaines sont approuvés par arrêté. Des dispositions réglementaires supplémentaires relatives à la conduite des agents du MI peuvent être établies par d'autres textes législatifs. Ainsi, l'arrêté n° 1310 du 15 décembre 2005 du ministre géorgien de l'Intérieur sur les dispositions relatives aux activités de patrouille du service de la police de patrouille du MI énonce les dispositions qui s'appliquent aux agents de la police de patrouille en matière de patrouille et de communication avec des tiers.

196. En cas d'infraction disciplinaire, l'Inspection générale prend des mesures disciplinaires à l'encontre du fonctionnaire de police concerné ; un policier a ainsi été sanctionné pour une faute commise à l'étranger (2022). Les sanctions encourues en cas de violation du code sont énoncées au chapitre 8 de ce dernier, qui se contente toutefois d'indiquer que « la violation des normes prévues par le Code de déontologie entraîne l'engagement de la responsabilité de son auteur conformément à la procédure établie par arrêté du ministre de l'Intérieur de la Géorgie ».

197. Conformément au Code de déontologie de la police, les fonctionnaires de police sont tenus de signaler à leur direction tout comportement inapproprié ou répréhensible de leurs collègues. Des mesures appropriées sont alors prises conformément aux règles établies : l'Inspection générale est saisie (paragraphe 2.12 du Code). Les agents des services répressifs sont également tenus de respecter les règles générales de déontologie et de conduite énoncées dans la loi relative à la lutte contre la corruption (comme le prévoit l'article 77, paragraphe 3 de la loi sur la fonction publique).

198. L'EEG se félicite de l'existence d'un code de déontologie propre à la police et du fait qu'il s'adresse aux différentes forces de police. Ses annexes contiennent des instructions supplémentaires à l'intention des unités spécifiques que le MI juge davantage exposées à des risques en matière d'intégrité, notamment pendant certaines périodes telles que les élections. L'EEG estime toutefois que ce code est un peu trop général et qu'il ne fournit pas suffisamment d'indications sur la conduite de la police dans l'exercice de ses fonctions au quotidien. Par exemple, si les annexes (3 à 7) du Code de déontologie de la police évoquent toutes les cadeaux, elles ne mentionnent en revanche pas la conduite à tenir face aux cadeaux reçus (pour plus d'informations sur les cadeaux, voir les paragraphes 239-240, ci-dessous). Le code ne traitant pas des conflits d'intérêts, un agent des services répressifs devra trouver des informations à ce sujet dans la loi relative à la lutte contre la corruption. Il en va de même pour toute une série d'autres sujets (utilisation abusive des ressources publiques, sanctions en cas de non-respect du code, etc.). Lorsque les informations sont dispersées, il devient très probable qu'elles soient ignorées, ce qui peut rendre les connaissances en la matière lacunaires. Un manuel contenant des exemples caractéristiques pour chacun des trois grands services répressifs serait le bienvenu. Par conséquent, **le GRECO recommande que (i) le Code**

de déontologie de la police soit mis à jour et traite en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflits d'intérêts, cadeaux, utilisation abusive des ressources publiques), (ii) qu'il soit assorti d'un manuel ou d'un guide illustrant chaque question et domaine à risque au moyen d'exemples concrets et que (iii) des sanctions claires pour les différents types de manquements au code ainsi qu'un mécanisme à caractère répressif/de contrôle soient mis en place.

Conseils, formation et sensibilisation aux questions d'intégrité

199. La formation des agents des services répressifs est assurée par la division de la formation professionnelle de l'Académie, qui est une personne morale de droit public relevant du MI et financée par le budget de l'État. La formation aux questions d'éthique et d'intégrité fait partie intégrante des programmes de formation obligatoires dispensés aux nouvelles recrues.

200. Les agents des services répressifs bénéficient d'une formation continue sur la déontologie, la prévention de la corruption, les conflits d'intérêts et les questions connexes. Cette formation continue ne semble toutefois pas être obligatoire. Les aspects suivants sont abordés dans le cadre de la formation : l'importance du Code de déontologie de la police géorgienne et son application aux principales activités de la police ; les règles générales de conduite ; les relations en société et entre collègues ; l'usage de la force et des armes à feu ; le traitement des personnes détenues et la responsabilité en cas de manquement au Code de déontologie ; les infractions commises dans l'exercice des fonctions ; l'abus de pouvoir ; l'excès de pouvoir (*ultra vires*) ; les pots-de-vin (*offre/acceptation*) ; le trafic d'influence ; l'acceptation de cadeaux interdits par la loi ; la fraude et la négligence dans l'exercice des fonctions.

Les thèmes de l'éthique et de la corruption sont une partie essentielle et intégrée des programmes de formation, tels que les programmes spéciaux de formation professionnelle de base pour les gardes-frontières du département de protection des frontières terrestres de la police aux frontières ; la formation spéciale de base des officiers de police ; le programme/la formation électronique pour les personnes qui rejoignent ou ont rejoint les forces de police et la formation spéciale sur le même thème pour les lieutenants subalternes avec des grades spéciaux.

201. Au cours des cinq dernières années, la participation aux formations proposées par l'Académie a été la suivante :

Année	Nombre de participants aux cours de formation*
2018	1012
2019	733
2020	1060
2021	408
2022	2396

**Il n'existe pas de données ventilées pour la police de patrouille, la police judiciaire centrale et la police aux frontières.*

202. Plusieurs formations ont été organisées en 2021 par l'Agence suédoise de coopération internationale au développement (SIDA) et animées par des experts de l'Autorité nationale

suédoise de gestion financière (ESV). Ces formations portaient notamment sur un projet pilote pour la mise en œuvre du système de gestion et de contrôle financiers, abordé dans le cadre d'un cours de formation sur les questions de gestion des risques destiné, entre autres, aux directeurs des principales unités structurelles du ministère de l'Intérieur, aux responsables des sous-unités chargées de l'élaboration des politiques et à divers responsables des services économiques, ainsi qu'à des représentants d'autres ministères. Une autre formation à la gestion des risques a ensuite été programmée et dispensée directement aux agents du MI (y compris les directeurs de la police de patrouille, de la police judiciaire centrale et de la police aux frontières)⁸⁴.

203. L'EEG se félicite que des formations continues sur l'intégrité soient proposées et organisées pour renforcer les connaissances des agents et des fonctionnaires de police. Des mesures supplémentaires sont toutefois nécessaires pour faire en sorte que, contrairement à ce qui existe aujourd'hui, la formation à l'intégrité devienne obligatoire et soit dispensée aux policiers à intervalles réguliers tout au long de leur carrière, en particulier pour les policiers de grade supérieur, ainsi que pour ceux travaillant dans des secteurs sensibles/exposés. Cela est d'autant plus nécessaire que la recommandation précédente préconise de mettre à jour le Code de déontologie de la police et de le compléter par des éléments d'orientation. Par conséquent, **le GRECO recommande qu'une formation à l'intégrité, obligatoire, périodique et ciblée soit assurée pour les policiers de rang intermédiaire et supérieur, ainsi que pour les policiers travaillant dans des secteurs sensibles/exposés.**

204. Enfin, il n'existe aucune procédure permettant aux policiers de solliciter des conseils sur des questions d'éthique et d'intégrité de façon confidentielle, si ce n'est en s'adressant à leurs supérieurs hiérarchiques. Bien que cela fasse partie du rôle d'un supérieur de montrer l'exemple et la voie à suivre à ses effectifs, il/elle ne doit cependant pas intervenir directement dans la fourniture de conseils confidentiels, car cela pourrait décourager les agents subalternes de demander des conseils. L'EEG considère que les policiers devraient bénéficier de conseils confidentiels spécialisés et, plus généralement, d'actions de sensibilisation aux dilemmes éthiques qu'ils sont susceptibles de rencontrer au quotidien dans l'exercice de leurs fonctions.

205. Il conviendrait d'adopter une approche plus institutionnalisée dans ce domaine, en désignant une personne de confiance dûment formée et facilement accessible, qui est indépendante de la chaîne de commandement de l'agent des services répressifs concerné, à laquelle tout fonctionnaire de police pourrait s'adresser en toute confiance pour obtenir un soutien ou des informations sur les mesures d'intégrité. L'EEG considère par conséquent que, en plus de la disponibilité du supérieur de l'agent des services répressifs concerné pour fournir des conseils sur demande, un organe composé d'experts ou de personnes indépendantes (qui peuvent être des agents des services répressifs) devrait être chargé de prodiguer des conseils confidentiels aux policiers en cas de dilemme éthique. Il pourrait en outre être envisagé que ces personnes soient formées par le nouveau Service de lutte contre la corruption et qu'elles soient désignées en qualité de référents chargés de recueillir les signalements de comportements répréhensibles de la police à des fins de protection à l'avenir des lanceurs d'alerte (voir ci-dessous, paragraphe 282). Par conséquent, **le GRECO recommande que (i) un système de personnes de confiance soit mis en place et que (ii) le Service de lutte contre la corruption forme les personnes de confiance en interne, lesquelles interviendront ensuite**

⁸⁴ Des représentants des services de la police judiciaire centrale et de la police de patrouille, notamment, y ont participé.

en qualité de conseillers « externes » auprès, notamment, de la police de patrouille, la police judiciaire centrale et la police aux frontières ; et que (iii) le Service de lutte contre la corruption organise des initiatives de sensibilisation sur mesure aux dilemmes éthiques que sont notamment susceptibles de rencontrer les agents de la police de patrouille, de la police judiciaire centrale et de la police aux frontières.

Recrutement, évolution de carrière et conditions de travail

Critères de recrutement et procédure de nomination

206. La procédure de recrutement des membres des services répressifs est régie par la loi sur la police et les dispositions relatives à l'organisation des services du ministère de l'Intérieur. Le processus de recrutement des effectifs de police est géré par le Service des ressources humaines du MI et par une commission spéciale qui examine l'état de santé, l'aptitude physique et professionnelle et la formation des candidats⁸⁵. La procédure de recrutement du MI est uniformisée dans toutes les unités relevant de sa compétence (par exemple, la police de patrouille et la police judiciaire centrale), y compris les sous-directions nationales (par exemple, la police aux frontières) et les PMDP.

207. Le ministre de l'Intérieur est la personne habilitée à nommer, promouvoir et écarter officiellement un candidat au sein du MI (cela s'applique aux sous-unités structurelles telles que la police de patrouille et la police judiciaire centrale). La décision de nommer ou d'écarter un candidat au sein de l'une des sous-directions du MI, telles que la police aux frontières (à l'exception des directeurs de ces sous-directions, dont les candidatures sont soumises au Premier ministre géorgien par le ministre de l'Intérieur), revient aux directeurs de ces sous-directions eux-mêmes.

208. Pour le recrutement à certains postes dans la police (inspecteur de district, détective (analyste), agent des services répressifs, enquêteur, inspecteur de la police de patrouille, inspecteur de patrouille des gardes-frontières et inspecteur chargé de la sécurité touristique) au sein notamment des services de la police de patrouille, de la police judiciaire centrale et de la police aux frontières, le candidat doit avoir suivi une formation et un enseignement spécifiques à l'Académie du MI. Cette condition ne s'applique qu'une fois que le candidat a franchi avec succès toutes les étapes du processus de sélection par voie de concours pour le poste concerné.

209. À cet égard, l'arrêté n° 995 définit les conditions relatives au recrutement et/ou à la nomination d'agents aux postes concernés au sein du MI, notamment, le recrutement au sein de la police par le biais d'un concours spécial. L'arrêté prévoit également qu'une personne peut être nommée à un poste vacant sans concours spécial, si elle fait déjà partie des forces de police (exerce des fonctions au sein du MI ou figure sur la liste de réserve) et possède le grade spécial ou militaire approprié.

210. Il existe deux types de concours spéciaux pour le recrutement au sein du MI : le concours externe spécial et le concours interne spécial. Le concours externe spécial s'adresse

⁸⁵ Lors de l'entretien, le candidat est évalué sur la base des cinq critères suivants : (1) traits généraux de personnalité /stabilité émotionnelle (2) formation, (3) motivation, (4) connaissance du service et (5) capacité de raisonnement logique et argumenté. L'objectif est d'évaluer les candidats sur la base de critères identiques, justes et objectifs.

aux personnes remplissant les conditions requises pour pourvoir le poste vacant ouvert aux agents titulaires d'un grade spécial. Toute personne qui remplit les conditions fixées par la législation géorgienne a le droit de participer à un concours externe spécial. Pour des questions de stratégie organisationnelle, le MI est autorisé à annoncer un concours interne spécial pour un poste vacant. Tous les agents du MI, y compris les membres des services répressifs, ont le droit de s'inscrire à des concours internes spéciaux. Une commission spéciale des concours rend une décision qui a valeur de recommandation et est communiquée à la personne autorisée à être nommée à un poste vacant au sein du MI. Ces commissions sont approuvées par arrêté ministériel. Il existe 21 commissions de ce type⁸⁶. La décision relative à la nomination n'est donc pas prise par une seule instance, mais fait l'objet d'une procédure complète organisée sur la base d'une commission.

211. L'article 38 de la loi sur la police énonce les restrictions qui empêchent le recrutement d'un candidat à un poste vacant au sein de la police. Sont notamment concernées les personnes condamnées pour une infraction ou qui font l'objet de poursuites pénales, celles dont la capacité limitée a été établie par un juge et celles dont l'état de santé n'est pas compatible avec les exigences du poste.

212. Les candidats à la fonction de policier, comme toute personne recrutée par le MI, font l'objet d'une enquête spéciale. Il s'agit de vérifier les informations relatives à un candidat souhaitant intégrer le MI, notamment sa formation et ses antécédents. Cette enquête vise à identifier les circonstances susceptibles d'empêcher le candidat d'exercer dûment ses fonctions officielles, à établir son intégrité personnelle et professionnelle ainsi que sa réputation professionnelle et morale, et à déterminer si ses antécédents sont compatibles avec la fonction de policier⁸⁷. Conformément à la loi, les recrutements et les nominations sont confirmés par un acte juridique qui peut être publié par le biais d'un système de gestion électronique des documents. L'acte juridique de nomination est considéré comme faisant foi à partir du moment où il est envoyé par ce système à la personne concernée.

213. Conformément à l'article 76 de l'arrêté n° 995, les personnes sélectionnées par une commission spéciale des concours pour un poste vacant sont soumises à une période probatoire une fois nommées par le ministre ou un fonctionnaire dûment habilité.

214. L'EEG considère que, bien que le processus de recrutement pour les postes de début de carrière semble adéquat, les vérifications des antécédents devraient être effectuées à intervalles réguliers tout au long de la carrière d'un policier et plus fréquemment pour ceux qui ont accès à des informations sensibles dans l'exercice de leurs fonctions. L'EEG note par ailleurs que les vérifications d'intégrité, selon l'interprétation qui en est donnée par le GRECO, portent sur les éventuels conflits d'intérêts liés à la situation individuelle d'une personne qui sont susceptibles de compromettre les activités de la police en général et non uniquement sur l'accès aux documents de nature confidentielle. L'EEG considère par conséquent que de telles vérifications doivent être mises en place pour évaluer la vulnérabilité à la corruption des membres des services répressifs, non seulement lors de leur recrutement, mais également à intervalles réguliers par la suite. En outre, l'EEG souligne que la situation d'une personne est

⁸⁶ La commission spéciale des concours du MI, la commission spéciale unifiée de la concurrence, la commission spéciale des concours du service de la police de patrouille, les commissions spéciales des concours des agences territoriales (11 commissions), les commissions spéciales des concours des PMDP (5 commissions) et les commissions spéciales des concours des sous-directions nationales (2 commissions).

⁸⁷ Article 37¹ de la loi sur la police ; article 2 (alinéa i) et article 75, paragraphe 5, de l'arrêté.

susceptible d'évoluer au fil du temps et, dans certains cas, de la rendre plus vulnérable à d'éventuels risques de corruption (survenue de problèmes financiers, familiaux, etc.). **Le GRECO recommande de soumettre régulièrement les policiers à des contrôles d'intégrité tout au long de leur carrière, à tous les niveaux, notamment au niveau de la direction, et plus fréquemment en fonction de leur exposition aux risques de corruption et des niveaux de sécurité requis.**

Évaluation des performances, promotions, mutations, rotation et cessation de fonctions

215. Un agent du MI, y compris un fonctionnaire de police, peut être soumis à une procédure d'agrément dont le but est d'évaluer périodiquement son comportement professionnel, ses qualifications, ses capacités et qualités personnelles par rapport aux exigences du poste occupé. Cette disposition est régie par l'article 54 du règlement approuvé par l'arrêté n°995 qui prévoit que l'agent peut faire l'objet d'une évaluation périodique de ses compétences professionnelles, de ses qualifications, de ses capacités et de ses qualités personnelles afin d'apprécier leur conformité aux exigences du poste de travail. La décision d'engager une procédure d'agrément est prise soit par le ministre de son propre chef, soit à la demande du responsable de la sous-unité structurelle, de l'administration territoriale ou de la PMDP concernés, et n'intervient que dans des cas précis. Il s'agit notamment des cas où il peut s'avérer nécessaire d'évaluer les compétences professionnelles, les qualifications, les capacités et les qualités personnelles des employés travaillant dans une unité spécifique par rapport aux exigences du poste. Cette situation peut résulter d'évaluations menées par le supérieur hiérarchique direct ou, par exemple, d'évaluations réalisées par le service d'audit interne.

216. Un policier ne peut faire l'objet d'une procédure d'agrément qu'une fois par an. Il peut s'agir de vérifier, dans le cadre d'un entretien ou d'un test, son aptitude physique et son niveau de connaissance des lois qui régissent ses activités.

217. Si, à l'issue de la procédure, il ressort que le fonctionnaire de police ne satisfait pas aux exigences du poste occupé, la commission d'agrément adresse au ministre, ou à une autre personne autorisée, une recommandation de révocation de l'intéressé⁸⁸.

218. L'examen de la bonne foi d'un agent du MI, y compris les policiers, est réalisé par le supérieur hiérarchique direct et, si nécessaire, par les services de contrôle de l'unité concernée et par l'Inspection générale.

219. Tout policier souhaitant être promu à un poste dans une unité opérationnelle doit pour cela suivre une formation appropriée au sein de l'Académie du MI. Cette obligation a été mise en place le 1^{er} septembre 2018 par l'arrêté n° 995. L'intéressé peut ensuite être désigné par le directeur de l'unité ou présenter lui-même sa candidature. L'Académie est responsable de la mise en œuvre du programme de formation pour la promotion officielle des agents du MI. Ce programme de formation est destiné à renforcer les capacités et à promouvoir les agents, notamment, des services de la police judiciaire centrale et de la police de patrouille du MI.

220. Les candidats à une promotion qui s'inscrivent au programme de formation doivent également avoir passé avec succès un test de sélection professionnelle organisé par

⁸⁸ Article 54 de l'arrêté n°995 du 31 décembre 2013 du ministre de l'Intérieur portant approbation des règles de fonctionnement du MI.

l'Académie, avoir obtenu une évaluation positive de la part de leurs supérieurs hiérarchiques ainsi qu'un avis favorable de la part de l'Inspection générale. Cette dernière s'assure que le candidat n'est pas sous le coup d'une enquête pénale ou d'une inspection officielle. Ces dispositions sont précisées dans l'arrêté n° 995. L'EEG n'a recueilli aucune plainte au sujet de la procédure de promotion ou du manque de transparence de cette dernière lors de sa visite sur place.

221. La procédure de mutation des policiers est régie par la loi sur la police, le Code général de l'administration et par arrêté du ministre. La mutation d'un policier à un poste équivalent au sien n'intervient qu'en cas de nécessité officielle. La décision en la matière est prise par le ministre de l'Intérieur ou une personne dûment autorisée en accord avec le policier concerné. Une mutation peut intervenir sans l'accord du fonctionnaire de police concerné, mais uniquement pour une période n'excédant pas deux ans, à l'issue de laquelle l'intéressé réintègre le poste qu'il occupait avant sa mutation ou un poste similaire, s'il ne peut réintégrer son poste d'origine. Si le policier refuse le poste proposé, il sera relevé de ses fonctions. Les dispositions applicables aux mutations sont les mêmes que celles qui s'appliquent à la nomination d'un candidat. Conformément au Code général de l'administration, la personne est informée de l'acte juridique individuel la concernant et, le cas échéant, a le droit de contester ce dernier devant un tribunal.

222. Aucun système spécifique de rotation des policiers n'a été mis en place. Il semblerait que les rotations entrent dans le cadre des détachements, régis par l'arrêté n° 995, qui prévoit qu'un agent peut être affecté ailleurs sur le territoire et/ou dans une autre unité structurelle, administration territoriale, institution infra-départementale ou PMDP, pour une période maximale de six mois. L'arrêté ne fait cependant pas expressément mention de la rotation, ni de son corollaire, à savoir un système institutionnel de rotation des agents des services répressifs qui s'applique à des domaines considérés comme particulièrement exposés à la corruption.

223. Lors de sa visite sur place, l'EEG a relevé qu'aucune distinction n'était faite entre la notion de rotation et celles de mutation et de détachement. Si les mutations et les détachements sont prévus par la loi, ce n'est pas le cas de la rotation. Il importe donc de mettre en place un système de rotation à titre de mesure de contrôle des risques qui soit utilisé régulièrement par les autorités, notamment pour le personnel travaillant dans des secteurs exposés à la corruption et identifiés comme étant à risque. Par conséquent, **le GRECO recommande de mettre en place un système institutionnel de rotation des effectifs de police, qui pourrait être appliqué, le cas échéant, dans les secteurs considérés comme étant particulièrement exposés aux risques de corruption.**

224. La cessation des fonctions intervient lorsqu'une faute disciplinaire a été établie ; le ministre de l'Intérieur peut dès lors révoquer l'agent concerné (cela s'applique aux agents de la police de patrouille, de la police judiciaire centrale ou de la police aux frontières) - en se fondant sur la conclusion de l'Inspection générale (l'une des 20 sous-structures du MI).

225. Un agent du MI (y compris un policier) peut être révoqué ou amené à quitter son poste notamment pour les raisons suivantes : démission, restructuration, fin des années de service, infraction disciplinaire ou décision judiciaire exécutoire ; changement de nationalité ; état de santé ; personne reconnue comme disparue ou décédée ; ou décès.

Traitement et avantages

226. Conformément à la loi sur la police, un fonctionnaire de police perçoit un traitement de base et un traitement correspondant à son grade, auxquels peuvent venir s'ajouter une prime et une indemnité. Le traitement mensuel et la prime d'ancienneté sont déterminés par l'arrêté n°4 du ministre de l'Intérieur du 26 janvier 2018 portant approbation des critères ouvrant droit à la perception d'une prime (complément de traitement) par les agents du MI titulaires d'un grade militaire ou spécial et des dispositions relatives à la rémunération des appelés du contingent.

Statistiques sur les salaires des employés du MI

Direction de la police judiciaire centrale

Poste	2024			
	Taux de salaire officiel (employés ayant le grade d'officier de police)	Grade et hiérarchie	Salaire selon le coefficient (employés sans le grade d'officier de police/officiers avec statut civil)	
Directeur du département	6974 GEL (~2380.09 EUR)	1-1	5.00	6650 GEL (~2269.51 EUR)
Directeur adjoint du département	6534 GEL (~2229.93 EUR)	2-2	4.50	5985 GEL (~2042.56 EUR)
Chef de division	De : 3383 GEL (~EUR 1154.55) à 4868 GEL (~EUR 1661.35)	De 2-3 à 3-4	De 2.50 à 3.10	De : 3325 GEL (~1134.76 EUR) à 4123 GEL (~1407.10 EUR)
Chef de division adjoint	De : 3053 GEL (~1041.93 EUR) à 4433 GEL (~1512.90 EUR)	De 2-3 à 3-4	De 2.30 à 3.10	De : 3059 GEL (1043.98 EUR) à 4123 GEL (~1407.10 EUR)
Chef d'unité	De : 2068 GEL (~705.77 EUR) à 3163 GEL (~1079.47 EUR)	De 3-4 à 3-5	De 1.60 à 2.30	De : 2128 GEL (~726.24 EUR) à 3059 GEL (~1043.98 EUR)
Chef d'unité adjoint	De : 2437 GEL (~831.70 EUR) à 2728 GEL (~931.01 EUR)	De 3-4 à 3-5	De 1.80 à 2.10	De : 2394 GEL (~817.03 EUR) à 2793 GEL (~953.20 EUR)
Inspecteur des affaires particulièrement importantes	De : 1942 GEL (~662.77 EUR) à 2074 GEL (~707.82 EUR)	3-4 (pour les deux)	1.50 (pour les deux)	1995 GEL (~680.85 EUR) (pour les deux)
Inspecteur principal	De : 1678 GEL (~572.67 EUR) à 1705 GEL (~581.88 EUR)	3-5 (pour les deux)	1.30 (pour les deux)	1729 GEL (~590.07 EUR) (pour les deux)

La police aux frontières

Poste	2024			
	Taux de salaire officiel (employés ayant le grade d'officier de police)	Grade et hiérarchie	Taux de salaire officiel (employés ayant le grade d'officier de police)	
Chef de la police aux frontières	7260 GEL (~2477.70 EUR)			0.00 GEL (0.00 EUR)
Chef adjoint de la police des frontières	6974 GEL (~2380.09 EUR)			0.00 GEL (0.00 EUR)
Directeur du département	6534 GEL (~2229.93 EUR)	1-1	4.50	5985 GEL (~2042.56 EUR)
Directeur adjoint du département	De : 4092 GEL (~1396.52 EUR) à 6100 GEL (~2081.81 EUR)	De 2-2 à 2-3	De 3.10 à 4.50	De : 4123 GEL (~1407.10 EUR) à 5985 GEL (~2042.56 EUR)
Chef de division	De : 3817 GEL (~1302.67 EUR) à 4719 GEL (~1610.50 EUR)	De 2-3 à 3-4	De 2.80 à 3.10	De : 3724 GEL (~1270.93 EUR) à 4123 GEL (~1407.10 EUR)

<i>Chef de division adjoint</i>	De : 2334 GEL (~796.55 EUR) à 4323 GEL (~1475.36 EUR)	De 2-3 à 3-4	De 2.40 à 3.10	De : 3192 GEL (~1089.37 EUR) à 4123 GEL (~1407.10 EUR)
<i>Chef d'unité</i>	De : 1832 GEL (~625.22 EUR) à 3036 GEL (~1036.13 EUR)	De 3-4 à 3-5	De 1.40 à 2.50	De : 1862 GEL (~635.47 EUR) à 3325 GEL (~1134.76 EUR)
<i>Chef d'unité adjoint</i>	1584 GEL (~540.59 EUR)	3-6	1.20	1596 GEL (~544.69 EUR)
<i>Inspecteur des affaires particulièrement importantes</i>	De : 1760 GEL (~600.65 EUR) à 2904 GEL (~991.08 EUR)	De 3-4 à 3-5	De 1.30 à 2.20	De : 1729 GEL (~590.07 EUR) à 2926 GEL (~998.59 EUR)
<i>Inspecteur principal</i>	De : 1678 GEL (~572.67 EUR) à 2030 GEL (~692.80 EUR)	De 3-4 à 3-5	De 1.30 à 1.50	De : 1729 GEL (~590.07 EUR) à 1995 GEL (~680.85 EUR)

Direction de la police de patrouille

Poste	2024			
	Taux de salaire officiel (employés ayant le grade d'officier de police)	Grade et hiérarchie		Taux de salaire officiel (employés ayant le grade d'officier de police)
<i>Directeur du département</i>	6974 GEL (~2380.09 EUR)	1-1	5.00	6650 GEL (~2269.51 EUR)
<i>Directeur adjoint du département</i>	6391 GEL (~2181.12 EUR)	2-2	4.50	5985 GEL (~2042.56 EUR)
<i>Chef de division</i>	De : 3597 GEL (~1227.59 EUR) à 5594 GEL (~1909.12 EUR)	De 2-3 à 3-4	De 2.60 à 3.50	De : 3458 GEL (~1180.15 EUR) à 4655 GEL (~1588.66 EUR)
<i>Chef de division adjoint</i>	De : 3311 GEL (~1129.98 EUR) à 4180 GEL (~1426.55 EUR)	De 2-3 à 3-4	De 2.50 à 3.10	De : 3325 GEL (~1134.76 EUR) à 4123 GEL (~1407.10 EUR)
<i>Chef d'unité</i>	De : 2079 GEL (~709.52 EUR) à 2871 GEL (~979.82 EUR)	De 3-4 à 3-5	De 1.60 à 2.20	De : 2128 GEL (~726.24 EUR) à 2926 GEL (~998.59 EUR)
<i>Inspecteur des affaires particulièrement importantes</i>	De : 2008 GEL (~685.29 EUR) à 2585 GEL (~882.21 EUR)	De 3-4 à 3-5	De 1.50 à 1.80	De : 1995 GEL (~680.85 EUR) à 2394 GEL (~817.03 EUR)
<i>Inspecteur principal</i>	De : 1865 GEL (~EUR 636.49) à 2255 GEL (~EUR 769.59)	3-5	De 1.40 à 1.60	De : 1862 GEL (~635.46 EUR) à 2128 GEL (~726.24 EUR)

227. Les fonctionnaires de police ont également droit à des primes dans certains cas, notamment lorsqu'ils assurent la protection de la sécurité publique pendant les vacances d'hiver et d'été, lors de voyages d'affaires ou de visites dans pays, ou lorsqu'ils interviennent le long des zones de conflit sur l'ensemble du territoire géorgien. Le traitement d'un fonctionnaire de police dépend du poste qu'il occupe et augmente en fonction du grade et de l'ancienneté, comme suit : 1-2 ans = 5 % ; 2-5 ans = 10 % ; 5-10 ans = 15 % et 10 ans et plus = 20 %.

228. Les policiers souscrivent obligatoirement à une assurance maladie et une assurance vie fournies par l'État. En outre, les agents du MI (dont les policiers) et leurs familles peuvent dans certains cas bénéficier d'une aide financière : ainsi, lorsqu'un policier est blessé dans l'exercice de ses fonctions officielles, il peut recevoir une indemnité exceptionnelle allant de 2000 à 7000 GEL (environ 693 à 2427 EUR). De même, lorsqu'un policier décède dans l'exercice de ses fonctions, sa famille (ses héritiers) se verra accorder une indemnité exceptionnelle d'un montant de 15 000 GEL (environ 5201 EUR).

229. Parmi les avantages sociaux dont bénéficient les fonctionnaires de police figure le programme de logement, cofinancé par le MI, qui vise à fournir un logement aux agents du MI (dont les policiers) à des conditions préférentielles. Ce programme est régi par l'arrêté n° 1/373 du ministre de l'Intérieur, portant création d'une commission d'examen chargée de superviser le transfert du droit de propriété d'un bien immobilier aux agents du MI.

230. La procédure d'octroi des prestations sociales susmentionnées est fixée par arrêté⁸⁹ et leur utilisation est contrôlée par le service d'audit du MI et par la Cour des comptes⁹⁰.

Conflits d'intérêts, interdictions et restrictions

Dispositions générales et procédures

231. Une fois recruté, un policier est tenu de se soumettre à des vérifications visant à déterminer l'absence de conflit d'intérêts conformément, notamment, à la loi sur la police et à l'arrêté n° 995, qui guident le service de gestion des ressources humaines du MI dans le processus de recrutement. L'arrêté n° 999, portant Code de déontologie de la police, donne des précisions supplémentaires sur ces questions. Il reprend en grande partie les dispositions de la loi sur la police et de l'arrêté n° 995 à propos des principes généraux, en renvoyant à la protection des droits humains et des libertés fondamentales. Il définit les règles générales de conduite des policiers, notamment la non-divulgaration d'informations confidentielles, le devoir d'intervenir en cas de violation du code de déontologie par un collègue (c'est-à-dire d'informer leurs supérieurs hiérarchiques et les organes compétents des cas de corruption détectés), l'interdiction de se prévaloir de leur statut pour en tirer un avantage ou un intérêt personnel et d'utiliser des informations officielles et des données personnelles de manière abusive pour leur intérêt/bénéfice personnel ou celui de leurs proches.

232. L'EEG a observé que, bien que la loi sur la lutte contre la corruption donne une définition du conflit d'intérêts, celle-ci se contente d'indiquer qu'« un fonctionnaire ne peut ni offrir ni accepter aucun avantage lié au poste qu'il/elle occupe dans la fonction publique et/ou le secteur public, sauf dans les cas prévus par la législation géorgienne ». Ce point mériterait d'être précisé, d'autant plus que le Code de déontologie de la police ne donne pas davantage de précisions sur les conflits d'intérêts (voir ci-dessus, paragraphe 198). Il est donc fort peu probable que les policiers comprennent bien ce qu'est un conflit d'intérêts, en particulier lorsqu'il concerne la prise de décision et des intérêts financiers. Il semble également que les policiers ne bénéficient d'aucune formation spécifique sur les conflits d'intérêts et qu'il n'existe pas de procédure claire permettant de les signaler. L'EEG renvoie à la recommandation formulée au paragraphe 198, selon laquelle le Code de déontologie de la police doit être mis à jour et complété par des éléments d'orientation. Dans ce contexte, il convient de définir clairement le conflit d'intérêts et de mettre en place une procédure de signalement et de gestion des conflits d'intérêts. Il en va de même pour la recommandation

⁸⁹ Ces arrêtés peuvent être consultés à l'adresse suivante <https://matsne.gov.ge>

⁹⁰ Notamment la loi sur la rémunération dans les institutions publiques ; la loi sur la police ; l'arrêté n°997 du ministre de l'Intérieur de Géorgie du 31 décembre 2013 portant approbation des règles relatives à la protection sociale et à la sécurité matérielle des agents du MI ; l'arrêté n° 4 du ministre de l'Intérieur du 26 janvier 2018 portant approbation des critères ouvrant droit à la perception d'une prime (complément de traitement) par les agents du MI titulaires d'un grade militaire ou spécial et des règles relatives à la rémunération des appelés du contingent ; l'arrêté n°995 du ministre géorgien de l'Intérieur de Géorgie du 31 décembre 2013 portant approbation des règles de fonctionnement du MI.

figurant au paragraphe 203 sur la formation obligatoire à l'intégrité pour tous les policiers, qui devrait inclure un module spécifique sur les conflits d'intérêts.

Incompatibilités et activités extérieures

233. Les questions d'incompatibilité des fonctions sont régies par la Constitution, la loi organique, la loi relative à la lutte contre la corruption et d'autres instruments normatifs, notamment la loi sur la police.

234. En vertu de l'article 36, paragraphe 4, de la loi sur la police, un policier ne peut exercer aucune activité rémunérée, à l'exception d'activités scientifiques, pédagogiques ou créatives, occuper un poste dans toute autre administration ; exercer une activité rémunérée dans une société dont l'État est actionnaire à plus de 50% ou occuper un poste dans un organisme ou une institution d'un autre pays.

Restrictions après la cessation de fonctions

235. Les dispositions relatives aux limitations et restrictions qui s'appliquent aux membres des services répressifs après la cessation de fonctions sont énoncées à l'article 13 (10) de la loi relative à la lutte contre la corruption (voir paragraphe 136, ci-dessus) et dans l'arrêté n° 995.

236. L'EEG a constaté que les autorités considéraient que les incompatibilités et les activités extérieures, ainsi que les restrictions applicables après la cessation de fonctions, étaient correctement réglementées et comprises. Elle a cependant noté qu'aucun service ou organisme ne semblait intervenir en qualité de mécanisme de contrôle de la mise en œuvre de ces restrictions pour les anciens membres des services répressifs ; se pose donc la question du suivi de ces cas. Il n'existe en outre pas de statistiques sur le respect des restrictions applicables après la cessation de fonctions. Au vu de cette situation, l'EEG considère que, comme pour les PHFE (voir paragraphe 140 ci-dessus), il conviendrait de mettre en place un tel mécanisme pour vérifier que les membres des services répressifs respectent les dispositions qui s'appliquent après la cessation des fonctions. Il est également nécessaire d'infliger des sanctions proportionnées, dissuasives et efficaces en cas de non-respect. Par conséquent, **le GRECO recommande que (i) un mécanisme de contrôle efficace soit mis en place pour mettre en œuvre les dispositions relatives aux restrictions qui s'appliquent aux agents des services répressifs après cessation de leurs fonctions et (ii) que le mécanisme de contrôle soit investi des compétences nécessaires pour infliger des sanctions adéquates en cas de non-respect de ces dispositions.**

Récusation et retrait

237. Conformément à l'article 11(2) de la loi relative à la lutte contre la corruption, un agent de la fonction publique (y compris un policier) « dont la fonction consiste à prendre personnellement des décisions en rapport avec ses intérêts patrimoniaux ou autres » doit se récuser et en informer son supérieur hiérarchique par écrit. En outre, l'arrêté n° 999, portant Code de déontologie de la police, prévoit qu'un policier doit refuser tout type d'offre illégale et ne doit pas se prévaloir de son statut pour obtenir des avantages socio-économiques ou autres.

238. Le Code de procédure pénale définit, au chapitre VIII, les circonstances dans lesquelles un enquêteur doit être exclu (ou se récuser) de la procédure pénale. Il doit pour ce faire adresser une déclaration en ce sens au procureur chargé de la procédure pénale. Le Code général de l'administration reconnaît également le fait pour un agent public de se récuser et définit les circonstances dans lesquelles un fonctionnaire appartenant à un corps administratif doit être exclu de la procédure administrative. Dans ce cas, le fonctionnaire concerné est tenu d'informer son supérieur de la situation.

Cadeaux

239. Les policiers sont soumis, en leur qualité de fonctionnaires, aux mêmes dispositions que les PHFE ci-dessus visées dans la loi relative à la lutte contre la corruption, dont l'article 5 (1) contient des dispositions relatives aux cadeaux (voir paragraphe 123, ci-dessus).

240. L'EEG n'a recueilli aucune plainte relative à l'acceptation de cadeaux par les membres des services répressifs ; elle a cependant relevé que la valeur marchande totale des cadeaux pouvant être acceptés était très élevée par rapport à d'autres États membres (voir les commentaires sur les cadeaux pour les PHFE ci-dessus). Il semble également que rien n'oblige les policiers à déclarer tous les cadeaux et autres avantages qui leur sont offerts. Il n'existe pas de registre des cadeaux tenu spécifiquement pour les membres des services répressifs, mais les officiers de hauts rangs doivent déclarer les cadeaux dans leur déclaration de patrimoine. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) la mise en place d'un registre des cadeaux pour les policiers et (ii) l'adoption de dispositions claires sur l'acceptation et la déclaration des cadeaux par les policiers qui soient dûment contrôlées et respectées.**

Utilisation abusive des ressources publiques

241. L'utilisation abusive des ressources publiques tombe sous le coup de la loi sur la police dans le cadre du contrôle interne des activités des policiers et des autres agents du MI. Ce contrôle relève de la compétence du Service de l'Inspection générale du MI (voir paragraphes 248, ci-dessous), qui contrôle les activités de la police et des autres agents du MI dans les domaines financier et économique et examine la légalité et l'opportunité de la gestion des ressources matérielles et financières par les différents services du MI.

242. Entre 2018 et 2022, 12 agents des services répressifs ont été condamnés pour détournement de fonds dans le cadre de leurs fonctions officielles. Les données sur l'utilisation abusive des ressources publiques pour les trois services répressifs pour la période 2018-2022 s'établissent comme suit :

Année	Police de patrouille	Police aux frontières	Police judiciaire centrale	Police judiciaire régionale	Total (général) par an	Total homme	Total femme
2018	0	1	0	4	5	5	0
2019	0	3	0	1	4	3	1
2020	0	0	1	1	2	2	0
2021	0	0	0	0	0	0	0
2022	0	0	0	1	1	1	0
Total pour 2018-2022	0	4	1	7	12	11	1

Utilisation abusive d'informations confidentielles

243. Le Code de déontologie de la police traite de la question de la divulgation d'informations confidentielles. Il prévoit notamment qu'un policier doit s'abstenir de divulguer des informations, des documents ou des données personnelles susceptibles de nuire aux intérêts d'autrui, sauf dans les cas prévus par la loi. Il doit également veiller à ce que les détails d'une affaire relevant de sa compétence ne soient pas accessibles à des personnes qui n'ont pas le droit de les connaître et éviter de tenir des propos confidentiels en présence de tiers. Les policiers doivent faire preuve de modération et de prudence dans leurs propos lorsqu'ils échangent sur des sujets liés à leur travail avec leurs amis et leur famille. Ils ne doivent en outre pas exploiter les informations officielles et les données personnelles pour leur bénéfice personnel et/ou celui de leurs proches.

244. De 2018 au 1^{er} mai 2023, l'Inspection générale a infligé des mesures disciplinaires pour des violations liées aux données personnelles à 90 agents du MI au total. Les sanctions imposées au cours de la période 2018-2023 se répartissent comme suit :

Type de sanction	Nombre de sanctions*
Avertissement	5
Blâme	14
Blâme sévère	54
Licenciement	12
Rétrogradation	1
Courrier d'avertissement en remplacement d'une amende	2
Révocation	2
TOTAL	90

* Il n'existe pas de données ventilées pour la police de patrouille, la police judiciaire centrale et la police aux frontières.

Déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts

245. Les directeurs de la police de patrouille, de la police judiciaire centrale et de la police aux frontières (c'est-à-dire les directeurs des sous-unités structurelles et des sous-directions du MI) sont soumis au même régime de déclaration financière que les PHFE, visé notamment au chapitre IV de la LCC portant sur la déclaration et la publication des intérêts économiques (voir ci-dessus pour les PHFE)⁹¹. Ainsi, conformément à la LCC, les agents du MI (y compris les policiers) ne sont pas tous tenus de soumettre une déclaration de patrimoine. Les préoccupations soulevées et les commentaires formulés au sujet des PHFE à propos du régime de déclaration financière s'appliquent également ici (voir paragraphes 141-146).

246. L'EEG note que les agents travaillant dans des domaines à haut risque (qui n'occupent pas forcément les postes les plus élevés d'un service répressif) ne sont pas nécessairement soumis à l'obligation de déclaration de patrimoine. L'EEG encourage les autorités à tenir compte de cet aspect au moment d'évaluer les risques et d'élaborer une politique (et des outils) ciblée de lutte contre la corruption préconisée précédemment (paragraphe 191).

⁹¹ Voir l'article 2 de la loi relative à la lutte contre la corruption et le décret n°178 du 29 mars 2019 « relatif à la procédure de dépôt de la déclaration de situation patrimoniale d'un fonctionnaire et à l'approbation du registre officiel des fonctionnaires qui ont obligation de remplir la déclaration de situation patrimoniale ».

Contrôle et mesures répressives

Mécanismes de contrôle interne

247. Plusieurs structures sont chargées du contrôle interne au sein du MI : le Service de l'Inspection générale, le Service chargé du suivi des fautes disciplinaires et le Service d'audit interne.

248. Le Service de l'Inspection générale assure la surveillance interne des unités structurelles ayant des fonctions de maintien de l'ordre et, conjointement avec le Service de contrôle interne de la police aux frontières, supervise la police aux frontières, la police de patrouille et la police judiciaire centrale et s'assure de leur conformité avec la législation géorgienne. Il est chargé d'identifier les manquements aux règles de déontologie et aux normes disciplinaires, les irrégularités dans l'exercice des fonctions officielles et les agissements répréhensibles au sein du MI et d'y répondre, ainsi que de détecter les situations de conflits d'intérêts et les incompatibilités des agents du MI. Le Service de l'Inspection générale est une sous-unité structurelle du MI et est directement responsable devant le ministre de l'Intérieur⁹².

249. Le Service d'audit interne du MI est chargé de la mise en œuvre des activités de vérification⁹³. Il procède à une évaluation objective des procédures de gouvernance et de gestion des risques et exerce un contrôle objectif en réalisant des audits et en élaborant des rapports indépendants. Il mène des activités de conseil au sein du MI, et œuvre à ce titre à l'amélioration des processus de gouvernance et de gestion des risques. Il conçoit des approches systématiques et formule des recommandations pertinentes, évalue l'efficacité des activités mises en œuvre en apportant des améliorations au système de gestion et de contrôle financiers et assure le suivi de la mise en œuvre de ses recommandations⁹⁴.

250. L'environnement de l'audit interne (ci-après : l'environnement) - dans lequel l'identification et l'évaluation des risques sont effectuées - est défini dans le cadre du processus de planification stratégique. L'environnement peut comprendre toutes les sous-unités, tous les processus, tous les programmes, toutes les fonctions et tous les domaines du MI qui, selon le Service d'audit interne, sont par essence exposés à certains risques ou représentent des facteurs d'une importance cruciale dans le processus de réalisation des buts et des objectifs du MI. Une fois l'environnement défini, les risques liés à un domaine particulier sont identifiés, évalués, analysés et catégorisés. Sur la base des indicateurs présélectionnés, trois niveaux de risque sont définis : risques élevés, moyens et faibles (en fonction de la probabilité et du niveau d'impact). Les risques sont ensuite évalués, catégorisés et mesurés. Enfin, les résultats sont intégrés dans les plans stratégiques et annuels, soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur et mis à jour chaque année.

251. La corruption peut toucher tous les domaines d'activité ; il est par conséquent nécessaire de concevoir un « questionnaire sur la fraude » avant de réaliser l'audit d'un

⁹² Paragraphes 2 et 4 de l'article 1 de l'arrêté n°123 du ministre géorgien de l'Intérieur du 23 février 2015 portant approbation du règlement du Service de l'Inspection générale du MI.

⁹³ Paragraphe 2 de l'article 2 de l'arrêté n° 749 du ministre géorgien de l'Intérieur du 30 septembre 2015 portant approbation du règlement relatif au Service d'audit interne du MI.

⁹⁴ Article 2.2 de l'arrêté n° 749 du ministre géorgien de l'Intérieur du 30 septembre 2015 portant approbation du règlement relatif au Service d'audit interne du MI.

domaine en particulier. Avant d'élaborer le questionnaire, une évaluation des risques de corruption propres au domaine concerné et de l'efficacité des mécanismes de contrôle est effectuée. Les questions visent à permettre à l'équipe d'audit d'évaluer l'impact des contrôles existants et leur efficacité.

252. Au cours des quatre dernières années, le Service d'audit interne a réalisé des audits de conformité de la mise en œuvre des systèmes de gestion et de contrôle financiers, destinés à évaluer l'efficacité des outils de gestion des risques. Cela a permis aux policiers de mieux comprendre les méthodes de gestion et d'évaluation des risques. Grâce aux mesures d'identification des risques, les mécanismes de contrôle ont été affinés et améliorés et les risques de corruption réduits. Ce résultat positif est le fruit des efforts constants déployés pour renforcer les pratiques de gestion des risques.

253. Dans le prolongement de ces évolutions, la Division de la gestion et de la coordination des frontières a été créée au sein du Service d'analyse de l'information du MI. Cette division est notamment chargée de la mise en œuvre et de l'examen périodique d'un système complet d'analyse de la situation et des risques aux frontières. Cette analyse est menée en coordination avec d'autres services d'analyse intervenant dans le processus de gestion des frontières. Cette coordination permet d'évaluer les risques aux frontières et de concevoir des produits analytiques pertinents, ainsi que d'examiner et d'analyser la situation, les menaces et les facteurs de risque aux frontières nationales, dans la zone et la bande frontalières, l'espace maritime et les régions frontalières.

Mécanismes de contrôle externe

254. Le contrôle externe du MI est assuré par le Parlement, le Service de protection des données personnelles, le Service spécial d'enquête, l'Agence de lutte contre la corruption du Service de la sûreté d'État, le défenseur public, le ministère public et la Cour des comptes. Le MI est par ailleurs responsable devant le gouvernement. Cependant, s'agissant des services répressifs, le contrôle est exercé par les structures suivantes :

255. Le Service spécial d'enquête (SSE), qui est un organisme public indépendant, responsable uniquement devant le Parlement⁹⁵, enquête sur certaines infractions visées par la législation géorgienne, notamment les infractions violentes et les cas de mauvais traitements commis par des agents des services répressifs. La loi sur le Service spécial d'enquête définit les affaires pénales qui relèvent de sa compétence et lui confère le mandat d'enquêter sur les signalements/requêtes et les allégations de comportements répréhensibles de policiers et établit les procédures opérationnelles correspondantes (article 19, loi sur le Service spécial d'enquête).

256. Dans son rapport d'activité annuel de 2022⁹⁶, le SSE indiquait que, s'agissant des statistiques relatives aux infractions (mauvais traitements) prévues à l'article 19, paragraphe 1, alinéas a et b de la loi sur le Service spécial d'enquête⁹⁷, des poursuites pénales

⁹⁵ Articles 2, 11, 12 et 19 de la loi sur le Service spécial d'enquête.

⁹⁶ [Reports | sis.gov.ge](#)

⁹⁷ Article 19 - Affaires pénales relevant de la compétence du Service spécial d'enquête

1. La compétence d'enquête du Service spécial d'enquête englobe :

a) les infractions prévues aux articles 1441-1443 [torture, menace de torture, traitement dégradant ou inhumain], à l'article 332, paragraphe 3, alinéas b) et c) [abus de pouvoir], à l'article 333, paragraphe 3, alinéas

avaient été engagées contre trois agents du MI (un détective-enquêteur et un inspecteur-enquêteur de la police de proximité de la police judiciaire centrale et un agent de la police de patrouille). En ce qui concerne les statistiques relatives aux infractions visées à l'article 19, paragraphe 1, alinéa c, de la loi⁹⁸, en ce qui concerne les services répressifs couverts par le présent rapport (c'est-à-dire la police aux frontières, la police de patrouille et la police judiciaire centrale), des poursuites pénales ont été engagées contre trois agents de la police aux frontières (3 personnes sur 17, soit 18 %), trois agents de la police de patrouille (également 3 personnes sur 17, soit 18 %) et un agent de la police judiciaire centrale (1 personne sur 17, soit 6 %).

257. L'Agence de lutte contre la corruption du Service de la sûreté de l'État enquête sur les infractions de corruption (voir paragraphes 65 et 73, ci-dessus). Au cours de la période allant du 1er août 2015 à juin 2023, cinq membres des services répressifs ont été poursuivis pour des faits de corruption ayant fait l'objet d'une enquête de l'Agence de lutte contre la corruption (trois en 2016, un en 2017 et un en 2020).

258. Le Défenseur public veille au respect des droits humains en Géorgie et dans les territoires relevant de sa compétence et exerce ses fonctions en toute indépendance. La loi interdit et sanctionne toute pression ou ingérence dans ses activités. Le Défenseur public a notamment pour mission de vérifier la situation de la protection des droits humains et des libertés fondamentales au sein du MI (auquel appartiennent les policiers), les faits allégués de leur violation, à la suite des requêtes et des plaintes dont il est saisi ou de sa propre initiative⁹⁹. Le Défenseur public a en outre été désigné comme Mécanisme national de prévention au titre du Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Un groupe spécial de prévention a été établi au sein du Bureau du Défenseur public pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions ; ce groupe est notamment chargé d'examiner régulièrement la

b) et c) [excès de pouvoir], à l'article 335 [contrainte] et/ou à l'article 378, paragraphe 2 [ingérence dans les activités d'un établissement pénitentiaire ou d'un lieu de privation de liberté ou perturbation de ses activités] du Code pénal géorgien si elles ont été commises par un membre des services répressifs, un agent ou une personne aux fonctions équivalentes ;

b) les autres infractions commises par un membre des services répressifs, un fonctionnaire ou une personne aux fonctions équivalentes qui ont causé la mort d'une personne qui, au moment de la commission de l'infraction, se trouvait dans une cellule de détention temporaire ou dans un établissement pénitentiaire ou tout autre lieu où elle était retenue contre sa volonté par un membre des services répressifs, un agent ou une personne aux fonctions équivalentes agissant sous l'autorité effective de l'État.

98 Article 19 - Affaires pénales relevant de la compétence du Service spécial d'enquête

1. La compétence d'enquête du Service spécial d'enquête englobe :

[...]

c) les infractions prévues aux articles 108 [homicide], 109 [homicide avec circonstances aggravantes], 111 [homicide volontaire commis dans un état d'agitation émotionnelle soudaine et forte], 113-118 [homicide commis hors du cadre de la légitime défense ou hors du cadre des mesures nécessaires à l'arrestation de l'auteur d'une infraction, incitation au suicide, homicide involontaire par négligence, lésions corporelles graves infligées intentionnellement, lésions corporelles moins graves infligées intentionnellement], 120-124 [lésions corporelles graves ou moins graves infligées intentionnellement dans un état d'agitation émotionnelle soudaine, hors du cadre de la légitime défense ou hors du cadre des mesures nécessaires à l'arrestation de l'auteur d'une infraction, par négligence], 126 [violence], 126¹ [violence domestique], 137-139 [viol, acte violent à caractère sexuel, relations sexuelles ou actes à caractère sexuel commis sous la contrainte], 143-144 [emprisonnement illégal, traite des êtres humains, traite des enfants, abus des services d'une victime de (une personne affectée par) la traite des êtres humains, prise d'otage] et 150-151¹ [coercition, mariage forcé] du Code pénal géorgien, s'il a été commis par un représentant d'un service répressif (à l'exception d'un procureur).

⁹⁹ Article 12, loi organique sur le Défenseur public.

situation des personnes détenues, arrêtées ou emprisonnées et des personnes condamnées et le traitement dont elles font l'objet, afin de les protéger contre la torture et d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

259. Après avoir reçu une requête et/ou une plainte, le Défenseur public décide en toute indépendance d'y donner suite¹⁰⁰. Si une violation des droits humains est constatée, le Défenseur public adresse une recommandation au MI. Il est également autorisé à soumettre aux autorités compétentes des propositions visant à engager la responsabilité disciplinaire ou administrative des personnes dont les actes ont entraîné une violation des droits humains et des libertés fondamentales. Si, après examen, le Défenseur public considère que les agissements d'un fonctionnaire montrent des signes d'infraction, il peut soumettre une proposition à l'autorité d'enquête compétente en lui demandant d'ouvrir une enquête et/ou d'engager des poursuites pénales¹⁰¹.

260. Dans le rapport du Mécanisme national de prévention pour 2021¹⁰² et celui pour 2022¹⁰³, le Défenseur public estimait que la situation du traitement des personnes privées de liberté par la police n'avait guère évolué depuis 2017. Les deux rapports ont noté une détérioration du traitement des personnes en détention administrative ; le nombre de cas de violences physiques pendant et après l'arrestation a quant à lui diminué. Selon les rapports, les principaux problèmes restent le recours, notamment excessif, à la force par la police pendant la détention, les violences physiques et psychologiques après l'arrestation et la consignation incomplète des lésions corporelles. Le Défenseur public et le groupe spécial de prévention en ont conclu qu'il était particulièrement important de mettre en place un contrôle strict des activités des policiers et d'accroître leur responsabilité, afin d'indiquer clairement que les violations des droits humains ne resteront pas impunies. Toutefois, les mêmes rapports reconnaissent que les problèmes de documentation des lésions corporelles peuvent être dus, en partie, au manque de spécificité des formulaires que les agents doivent remplir. En outre, les protocoles d'arrestation étaient parfois mal remplis, indiquant le recours à la violence sans préciser qu'il y avait eu désobéissance ou résistance à un agent de police susceptible d'avoir conduit à l'usage de la force. Les formulaires ont été modifiés par la suite pour clarifier la manière de documenter les blessures, mais le problème persiste.

261. L'EEG note que les mauvais traitements infligés par la police constituent un problème majeur en Géorgie, qui est en cours de traitement. Le Service de l'exécution des arrêts du Conseil de l'Europe a effectué une mission en Géorgie en juin 2023, afin d'examiner, avec les autorités, les affaires pendantes devant le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ; il s'est à cette occasion penché, notamment, sur les progrès réalisés et les mesures encore en suspens dans les affaires de mauvais traitements infligés par les services répressifs (groupe Tsintsabadze¹⁰⁴). Le Comité pour la prévention de la torture (CPT) du Conseil de l'Europe a lui aussi évoqué la question des mauvais traitements infligés par la police en Géorgie et pris note des mesures prises pour lutter contre ce problème, tels que l'élaboration de nouveaux programmes de formation pour l'Académie du MI, le port obligatoire de caméras-piétons pour les policiers en patrouille, l'installation permanente de caméras dans leurs véhicules et

¹⁰⁰ Article 17.1, loi organique sur le Défenseur public.

¹⁰¹ Article 21 (alinéas b, c et d) loi organique sur le Défenseur public.

¹⁰² [Rapport 2021 du Mécanisme national de prévention \(ombudsman.ge\)](https://www.ombudsman.ge/).

¹⁰³ <https://www.ombudsman.ge/eng/saparlamento-angarishebi>

¹⁰⁴ <https://www.coe.int/fr/web/execution/-/mission-to-georgia-takes-stock-of-progress-and-remaining-challenges-in-the-execution-of-judgments-of-the-european-court>

l'allongement de la durée de conservation des images. Le CPT s'est également félicité de la création d'un nouveau service des droits humains au sein du MI destiné à renforcer les mécanismes de contrôle interne, mais a souligné la nécessité de prévoir des activités de formation continue et d'adresser à tous les policiers un message ferme de « tolérance zéro » à l'égard des mauvais traitements. L'Unité de coopération en matière de police et de privation de liberté de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit du Conseil de l'Europe mène actuellement un projet intitulé « Pour un maintien de l'ordre respectueux des droits humains en Géorgie ». Conçu en étroite collaboration avec les autorités géorgiennes, ce projet entend les aider à améliorer le suivi et à s'acquitter de leurs responsabilités policières de manière efficace et responsable, en respectant davantage les normes relatives aux droits humains. Ce projet vise à accompagner le MI dans l'élaboration de politiques et de mesures réglementaires afin de remédier aux lacunes recensées dans les activités de la police par la Cour européenne des droits de l'homme, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) et le Bureau du Défenseur public géorgien.

262. Le ministère public géorgien enquête sur les infractions commises par des policiers, qui ne sont pas instruites par le Service spécial d'enquête¹⁰⁵. Il s'agit de la principale autorité chargée des enquêtes et des poursuites dans les affaires de corruption.

263. L'enquête proprement dite est menée par un service répressif relevant du MI dans son domaine de compétences¹⁰⁶; c'est en revanche le ministère public qui conduit la procédure¹⁰⁷. Le procureur est donc habilité à adresser des instructions impératives à l'agent/enquêteur du service répressif concerné au cours de l'enquête¹⁰⁸. La décision de l'enquêteur peut faire l'objet d'un recours auprès du ministère public, qui a le droit de statuer sur le recours et d'annuler la décision de l'enquêteur¹⁰⁹.

264. Le ministère public supervise également les activités de la police et des autres services de renseignement en matière pénale qui relèvent de la compétence des procureurs en vertu de la loi sur les activités de renseignement en matière pénale. Le ministère public est doté d'une unité spéciale de lutte contre la corruption chargée d'enquêter sur les infractions de corruption les plus graves et d'en poursuivre les auteurs, de procéder à une analyse nationale de l'efficacité des réponses apportées par les services répressifs à la corruption, de coordonner et de superviser les affaires de corruption dans l'ensemble du pays et de formuler des recommandations de politique générale pour lutter contre ce phénomène.

265. La Cour des comptes vérifie les rapports soumis par le MI (qui portent sur les activités de la police), le fonctionnement du dispositif de contrôle interne et d'audit interne (audit financier), la légalité et l'objectif de ses activités (audit de conformité), ainsi que la rationalité, l'efficacité et l'efficacité de l'utilisation et de la gestion des ressources publiques (audit de performance). Les résultats de l'audit font l'objet d'un rapport, qui indique les lacunes identifiées dans le cadre de l'audit et formule des recommandations pour y remédier. La Cour des comptes assure le suivi de la mise en œuvre des recommandations adressées dans le cadre

¹⁰⁵ Paragraphe 2 de l'Annexe approuvée par l'ordonnance n°3 du ministère public de Géorgie du 23 août 2019 sur la détermination du pouvoir d'enquête et de la compétence territoriale en matière pénale.

¹⁰⁶ Article 34.1, Code de procédure pénale.

¹⁰⁷ Article 32, Code de procédure pénale.

¹⁰⁸ Article 33.6(c) et article 37.3, Code de procédure pénale.

¹⁰⁹ Article 38.15, article 33.6(h) et Article 33.6(f), Code de procédure pénale.

de l'audit¹¹⁰.

Procédures de recours ouvertes au grand public

266. Les procédures ouvertes au grand public contre les mesures prises par la police sont principalement régies par la loi sur la police et le Code de procédure administrative, ainsi que par d'autres textes législatifs¹¹¹.

267. En vertu de la loi sur la police, quiconque estime que ses droits et ses libertés ont été bafoués par la police a le droit de porter plainte auprès du supérieur du policier concerné, du ministère public ou d'un juge. Un recours peut être formé auprès d'un organe administratif contre une mesure préventive prise par la police sous forme d'acte juridique administratif individuel ou d'acte administratif, si le policier qui a pris la mesure concernée est subordonné à un supérieur hiérarchique. La décision prise suite au recours peut être réexaminée par une juridiction de droit commun conformément à la procédure administrative. Les mesures prises par la police en application des normes relatives aux infractions administratives ou du droit pénal peuvent faire l'objet d'un recours conformément à la législation applicable (Chapitre IX de la loi sur la police). Ces dispositifs s'ajoutent aux mécanismes de contrôle externe susmentionnés ouverts au grand public, à savoir le Défenseur public, le Service spécial d'enquête, et le ministère public.

268. L'EEG a appris qu'il était difficile pour les citoyens de savoir où/à qui s'adresser pour porter plainte contre la police. Le système global de plaintes comporte une multiplicité de points d'entrée et cela semble créer des incohérences et un manque de coordination entre les autorités concernées. Il n'existe pas de procédure normalisée, chaque autorité suivant ses propres procédures internes pour traiter les plaintes et pouvant ouvrir sa propre enquête, à l'instar de l'Inspection générale du MI, du Service spécial d'enquête, du ministère public. Cela nuit à l'efficacité du système.

269. L'EEG considère dès lors que le cadre du contrôle et de l'obligation de rendre des comptes des différents services répressifs gagnerait à être accompagné de lignes directrices et de protocoles et/ou de manuels clairs sur son fonctionnement et sa coordination. À cette fin, **le GRECO recommande de rationaliser les mécanismes de contrôle de la police et son obligation de rendre des comptes (i) en envisageant de centraliser le dépôt des plaintes pour corruption en un point d'entrée unique et en élaborant des lignes directrices claires sur la manière dont les plaintes seront transmises ; (ii) en établissant un système efficace de coordination et de coopération du mécanisme de plaintes contre les forces de police au moyen de protocoles clairs qui seront également diffusés auprès du public ; (iii) en veillant à ce que le déroulement de l'affaire fasse l'objet d'un compte rendu, et en publiant des statistiques concernant les plaintes et leurs résultats, afin de garantir un niveau satisfaisant de transparence à chaque étape du processus.**

Obligation de signalement et protection des lanceurs d'alerte

¹¹⁰ Articles 4 et 24, loi organique sur la Cour des comptes.

¹¹¹ Notamment la loi sur le Service spécial d'enquête (<https://matsne.gov.ge/en/document/view/4276790?publication=9>); le Code de procédure pénale géorgien peut être ajouté à la liste; il s'applique en cas d'allégations publiques concernant une potentielle infraction (<https://matsne.gov.ge/en/document/view/90034?publication=151>).

Cadre général de la protection des lanceurs d'alerte en Géorgie

270. Les dispositions et procédures en matière de protection des lanceurs d'alerte sont globalement régies pour le secteur public par le chapitre V¹ de la loi sur la lutte contre la corruption (LCC), à l'exception du MI, du ministère de la Défense et du Service de la sûreté d'État qui, conformément à l'article 20¹¹ de la LCC, relèvent d'une législation spéciale¹¹². Lors de sa visite sur place, l'EEG a été informée qu'en l'absence d'une législation spéciale sur les lanceurs d'alerte, les normes générales établies par la LCC s'appliquent à la réglementation des questions relatives aux lanceurs d'alerte au sein du MI (y compris les services répressifs). Cela signifie que les dispositions de la LCC relatives aux lanceurs d'alerte s'appliquent à la fois aux PHFE et aux services répressifs faisant l'objet du présent rapport.

271. Conformément à la LCC, un lanceur d'alerte désigne une personne qui divulgue, de bonne foi, des informations visant à prévenir, mettre au jour ou faire cesser la violation par un agent public (personne visée par le signalement) de la législation géorgienne ou des règles générales de déontologie et de conduite, portant ou susceptible de porter atteinte à l'intérêt général et à la réputation d'une institution publique. L'identité du lanceur d'alerte n'est pas dévoilée, sauf si celui-ci y consent par écrit.

Signalement interne, externe et public

272. La LCC prévoit des canaux de signalement internes, externes et publics pour le secteur public. Les dispositions de la LCC relatives à la protection des lanceurs d'alerte ne s'appliquent pas aux divulgations/signalements dans le secteur privé.

273. Un signalement peut être adressé, y compris de manière anonyme, par écrit, oralement, par voie électronique, par téléphone, par fax, par le biais du site internet géré par l'Agence de lutte contre la corruption depuis le 1^{er} septembre 2023¹¹³ ou par d'autres moyens. Le site internet doit être utilisé comme un canal de signalement interne pour soumettre des informations à une institution publique spécifique (environ 181 institutions sont répertoriées sur le site). Les signalements internes peuvent être adressés à « *un organe chargé de l'examen des signalements des lanceurs d'alerte* », qui est une division structurelle chargée du contrôle interne et/ou de l'inspection officielle de l'institution publique concernée. La LCC régit séparément les canaux de signalement internes si la divulgation concerne un agent de la division du contrôle interne ou de l'inspection de l'institution publique concernée, un responsable de cette division ou un responsable de l'institution publique concernée.

274. En vertu du Code de déontologie de la police, un fonctionnaire de police est tenu de signaler tout comportement inapproprié/répréhensible d'un collègue à sa hiérarchie, qui prendra alors les mesures appropriées conformément aux dispositions établies (l'affaire est transmise à l'Inspection générale). Conformément à l'article 376 du Code pénal, la non-dénonciation d'une infraction grave ou particulièrement grave est pénalement réprimée.

275. Il est possible de recourir à des canaux de signalement externes et d'effectuer un signalement, par exemple, auprès d'un enquêteur, d'un procureur et/ou du Défenseur public.

¹¹² Le Code de déontologie des agents du Service de la sûreté d'État comprend une annexe contenant des dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte qui sont similaires à celles du chapitre V¹ de la loi sur la lutte contre la corruption.

¹¹³ www.acb.gov.ge

Une information visant le directeur d'une institution publique doit être adressée à son supérieur hiérarchique. Les signalements externes ne sont soumis à aucune condition préalable.

276. S'agissant de la divulgaration publique (auprès du public ou des médias), elle peut intervenir après que l'organe chargé d'examiner les signalements des lanceurs d'alerte, un enquêteur, un procureur ou le Défenseur public a pris une « *décision pertinente* ».

Procédure applicable aux signalements des lanceurs d'alerte

277. Les éléments communiqués par les lanceurs d'alerte doivent être examinés par l'organe compétent dans un délai d'un mois à compter de leur dépôt, conformément à la loi ou à une procédure administrative officielle prévue par le Code général de l'administration. L'organe en question est défini comme une division structurelle chargée du contrôle interne et/ou de l'inspection officielle d'une institution publique donnée. Si le signalement d'un lanceur d'alerte établit une responsabilité administrative, civile ou pénale, l'organe chargé d'examiner les signalements s'adresse aux autorités compétentes.

278. La décision rendue par l'organe chargé de l'examen des signalements des lanceurs d'alerte constitue un acte administratif individuel. Elle est rendue par écrit et présente les circonstances factuelles de la divulgation, une liste et une description des éléments de preuve examinés, la qualité de la personne mise en cause et les motifs fondant la décision. Cette décision ne peut être fondée sur des circonstances, des faits, des preuves ou des arguments qui n'ont pas fait l'objet d'une enquête ou d'un examen lors du traitement du signalement du lanceur d'alerte. La décision est communiquée au lanceur d'alerte et à la personne visée par le signalement dans les 15 jours ouvrables suivant la date à laquelle elle a été rendue. Dans le cas d'une divulgation anonyme, la décision n'est communiquée qu'à la personne visée. Les procédures d'entrée en vigueur, d'exécution et de recours de la décision sont régies par le droit administratif géorgien.

279. Une personne ne peut traiter le signalement d'un lanceur d'alerte dès lors qu'elle est visée par celui-ci ou qu'elle a un intérêt personnel direct ou indirect dans l'issue de la décision, ou s'il existe d'autres circonstances qui font douter de son impartialité (article 208 de la LCC, absence d'intérêt personnel).

280. L'EEG note que plusieurs possibilités sont offertes aux lanceurs d'alerte et que leur anonymat est garanti. Toutefois, de l'avis de l'EEG, il importe de clarifier le cadre de la protection des lanceurs d'alerte en Géorgie. Tout d'abord, aucune législation ne s'applique spécifiquement à la protection des lanceurs d'alerte. En outre, soit le(s) organisme(s) qui protège(nt) les lanceurs d'alerte et le type de mécanisme de protection auquel ces derniers peuvent faire appel ne sont pas précisés, soit les éléments donnés à ce sujet manquent de clarté. Concernant la procédure à suivre pour assurer la protection des lanceurs d'alerte, la mention générale des « garanties de protection » de l'article 20⁵ de la LCC n'est pas pertinente. Il est par ailleurs difficile de savoir si une suite sera nécessairement donnée aux informations divulguées par un lanceur d'alerte. En outre, il est difficile d'établir clairement pourquoi une législation particulière sur les lanceurs d'alerte doit s'appliquer spécifiquement au MI, au ministère de la Défense et au Service de la sûreté d'État (article 20¹¹). Il convient de noter que la [Recommandation CM/\(2014\)7](#) du Conseil de l'Europe traite expressément de la protection des personnes travaillant dans le domaine de la sécurité nationale et qu'elle ne

permet pas de soumettre ces catégories de personnes à un régime modifié. C'est plutôt la catégorie d'informations traitées par ces personnes qui peut faire l'objet de dispositions particulières. L'EEG sait que la nouvelle Agence de lutte contre la corruption élaborera des propositions visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte, formulera des recommandations appropriées et mettra en œuvre d'autres activités adaptées dans ce domaine, conformément à la loi. Il conviendrait d'envisager de clarifier et de rationaliser ce système.

281. En outre, l'EEG note qu'il ne semble pas y avoir d'autre protection pour les lanceurs d'alerte que celle des témoins dans le cadre des procédures pénales, en leur accordant les mêmes garanties, notamment le changement d'identité, les mesures de protection/sécurité, la réinstallation¹¹⁴ et la protection contre les représailles. L'EEG rappelle que la protection des lanceurs d'alerte ne saurait se résumer à celle qui est accordée aux témoins dans le cadre de la procédure pénale et aux garanties offertes par la procédure disciplinaire.

282. L'EEG considère qu'un système adapté doit être mis en place pour la protection des lanceurs d'alerte et qu'une législation spéciale en la matière doit être élaborée et adoptée. Il s'agit notamment de mettre en place des dispositifs opérationnels spécifiques et des mécanismes institutionnalisés pour faire en sorte que les policiers qui signalent de bonne foi des soupçons de corruption ou un comportement répréhensible soient totalement protégés, du début du signalement jusqu'à la fin de la procédure. L'EEG attire l'attention sur l'expérience acquise dans d'autres pays, qui ont déjà mis en place un environnement de signalement « sûr » - par exemple, en mettant en place des lignes spécialement consacrées au signalement, en désignant des personnes de confiance, en élaborant des orientations sur mesure, en menant des actions de sensibilisation, etc. Il importe également que, parmi ses futures missions en matière de protection des lanceurs d'alerte, l'Agence de lutte contre la corruption assure un contrôle externe, ainsi que le suivi et la collecte de données sur la protection des lanceurs d'alerte. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'adopter et de mettre en œuvre des mesures de protection des lanceurs d'alerte au sein de la police ; (ii) de mettre en place des canaux spécifiques de signalement externes auprès de l'Agence de lutte contre la corruption et de veiller à ce qu'elle assure un suivi efficace et collecte des données sur la protection des lanceurs d'alerte ; (iii) de mener des activités de formation et de sensibilisation ciblées à tous les niveaux de la hiérarchie et de la chaîne de commandement au sein des services répressifs.**

Mesures répressives et sanctions

Dispositions générales

283. Les notifications au MI des comportements répréhensibles et des éventuelles infractions commises par ses agents (y compris les policiers) sont transmises par écrit, par l'intermédiaire du centre d'appel 112 ou de la ligne d'assistance 126 de l'Inspection générale du MI. En fonction de la nature de la notification reçue, une inspection officielle peut être lancée, à l'issue de laquelle, s'il apparaît qu'une infraction a été commise, l'information est transmise au ministère public, qui ouvre une enquête. Les informations relatives à la ligne d'assistance téléphonique de l'Inspection générale du MI sont accessibles à tous dans les bâtiments administratifs du MI.

¹¹⁴ Code de procédure pénale, chapitre IX, procédure de mise en œuvre des mesures spéciales de protection des participants à la procédure pénale et article 372, Code pénal.

284. Dans le cas d'une « infraction de corruption » - c'est-à-dire une action qui présente des signes de corruption et est passible de sanctions disciplinaires, administratives ou pénales (article 3, paragraphe 2, de la LCC) - le ministère public en est informé et décide alors d'ouvrir ou non une enquête.

285. Au cours de la période 2018-2022, 36 membres des services répressifs ont été condamnés pour des faits de corruption. Ces infractions n'avaient aucun lien avec la criminalité organisée.

Tableau : Membres des services répressifs condamnés pour des infractions de corruption entre 2018 et 2022

Année	Homme	Femme	Total pour les deux sexes
2018	10	0	10
2019	8	3	11
2020	6	1	7
2021	6	0	6
2022	2	0	2
Total pour 2018-2022	32	4	36

Procédures disciplinaires

286. En cas d'identification d'un comportement répréhensible de la part d'un agent du MI (appartenant à la police de patrouille, à la police judiciaire centrale ou à la police aux frontières), l'Inspection générale procède à une vérification officielle des faits signalés. Si la faute est considérée comme une faute disciplinaire, une sanction disciplinaire est infligée¹¹⁵.

287. Outre le Service de l'Inspection générale, certaines unités (y compris la police de patrouille et la police judiciaire centrale) relevant du MI sont dotées d'un Service chargé du suivi des fautes disciplinaires¹¹⁶. Ce dernier n'est pas autorisé à enquêter, mais établit un rapport sur les fautes disciplinaires commises au sein des sous-unités structurelles, des directions territoriales, des PMDP et des sous-directions (c'est-à-dire la police aux frontières) du MI. Lorsqu'une violation est constatée par le service chargé du suivi, l'information est transmise à la Direction de l'Inspection générale du MI, qui traite des questions disciplinaires.

288. L'arrêté n° 989 du ministre de l'Intérieur de Géorgie du 31 décembre 2013 portant approbation du règlement disciplinaire applicable aux agents du MI définit les fondements de la responsabilité disciplinaire et des incitations, les types de sanctions, la procédure prévue pour infliger et annuler les sanctions disciplinaires applicables aux agents du MI, et donc aux policiers. Conformément à l'article 3 de cet arrêté, un policier est passible des sanctions disciplinaires suivantes : (1) avertissement, (2) blâme, (3) blâme sévère, (4) confiscation de

¹¹⁵ Articles 3 et 4 de l'arrêté n°989 du ministre de l'Intérieur de Géorgie du 31 décembre 2013 portant approbation des règles disciplinaires applicables aux agents du MI.

¹¹⁶ Article 13 ("h") du Règlement approuvé par l'arrêté n°588 du ministre de l'Intérieur de Géorgie du 6 août 2014 portant approbation du règlement du Service de l'immigration du MI ; article 9 du Règlement approuvé par l'arrêté n°1006 du ministre de l'Intérieur de Géorgie du 31 décembre 2015 portant approbation du règlement du Service de détention temporaire du MI ; paragraphe 2 ("a") de l'article 12 de l'arrêté n°53 du ministre de l'Intérieur de Géorgie du 25 avril 2018 portant approbation du règlement du Service de la police de patrouille du MI.

l'insigne du MI, (5) rétrogradation à un poste inférieur, (6) rétrogradation à l'échelon inférieur d'un grade spécial ou militaire, (7) révocation.

Procédure pénale

289. Les membres des services répressifs ne jouissent d'aucune immunité. L'enquête sur une infraction commise par un agent du MI, son arrestation, les actes d'enquête/de procédure (par exemple, perquisition/saisie) et les autres mécanismes de la justice pénale sont donc menés conformément aux dispositions générales en vigueur.

290. Si les agissements d'un policier montrent des signes d'infraction (cela s'applique à tous les agents du MI), le Service de l'inspection générale transmet immédiatement les documents pertinents au ministère public pour un examen plus approfondi, par exemple l'ouverture d'une enquête. Le ministère public a compétence exclusive en matière d'enquête sur les affaires de corruption commises par les policiers. Pour les infractions pénales spécifiques (par exemple, les actes de violence commis par un policier), si elles sont identifiées, les éléments sont transmis à un service d'enquête spécialisé. La question de l'autorité hiérarchique dans ces services est réglée par l'ordonnance n° 3 du ministère public du 23 août 2019.

291. Au cours de la période 2018-2022, au total, 13 agents du MI ont fait l'objet d'une procédure pénale pour des infractions de corruption engagée par la Direction de l'Inspection générale du MI. Sur ces 13 employés, 12 étaient des hommes et une femme. Cela inclut, pour les LEA couvertes par ce rapport (c'est-à-dire la police aux frontières, la police de patrouille et la police judiciaire centrale), deux agents du service de la police judiciaire centrale et d'un agent de la police aux frontières (sont également concernés trois agents du service de la police de sécurité du MI, deux agents de la Direction des services et cinq agents des services de police territoriaux). Aucun lien avec la criminalité organisée n'a été confirmé dans ces cas précis.

292. L'EEG note que les autorités géorgiennes ont déployé des efforts indéniables pour renforcer les pratiques de gestion des risques de corruption. Cependant, bien qu'un travail de compilation des « données sur les sanctions infligées » pour les infractions de corruption ait été réalisé et pourrait permettre d'identifier les vulnérabilités à traiter au sein des services répressifs, il importe qu'il soit approfondi. Il conviendrait notamment d'envisager de ventiler les données en fonction des différents types de fautes disciplinaires et d'infractions commises, et pas seulement en fonction des sanctions appliquées, ce qui faciliterait l'identification des domaines à risque. Par conséquent, **le GRECO recommande que les données recueillies sur les fautes disciplinaires et les infractions commises par des policiers, ainsi que les sanctions infligées en conséquence, soient ventilées pour chaque service répressif.**

VI. RECOMMANDATIONS ET SUITES À DONNER

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

En ce qui concerne l'administration centrale (hautes fonctions de l'exécutif)

- i. d'établir des règles exigeant que des contrôles d'intégrité aient lieu avant la nomination des ministres et des vice-ministres afin de repérer et de gérer les risques éventuels de conflits d'intérêts avant leur entrée au gouvernement (paragraphe 32) ;**
- ii. que (i) les conseillers du Premier ministre et des ministres, ainsi que le Chef de l'Administration gouvernementale, ses adjoints et le Secrétaire parlementaire du Gouvernement, fassent l'objet de contrôles d'intégrité dans le cadre de leur recrutement afin d'identifier et de gérer les possibles conflits d'intérêts ; et que (ii) les noms et les fonctions de l'ensemble des conseillers gouvernementaux soient rendus publics et soient facilement accessibles en ligne (paragraphe 40) ;**
- iii. que (i) une politique de lutte contre la corruption incluant toutes les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives soit adoptée, sur la base d'une évaluation préalable des risques, et soit rendue publique ; et que (ii) le Bureau anti-corruption rende régulièrement compte au grand public de la mise en œuvre de cette politique de lutte contre la corruption, y compris l'identification des mesures correctrices correspondantes, et que la politique soit par la suite révisée ou adoptée à nouveau (paragraphe 51) ;**
- iv. (i) qu'un code de conduite pour les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives soit adopté, publié et complété par des orientations claires concernant les conflits d'intérêts et d'autres questions liées à l'intégrité (telles que les cadeaux, les contacts avec des tiers, les activités extérieures, les contrats avec les pouvoirs publics, le traitement des informations confidentielles et les restrictions applicables après la cessation d'un emploi) ; et (ii) qu'un tel code soit associé à un mécanisme crédible et efficace de supervision et de sanctions (paragraphe 58) ;**
- v. (i) que le cadre juridique du Bureau anti-corruption soit révisé afin de lui conférer une indépendance opérationnelle plus importante ; et (ii) que le Bureau anti-corruption bénéficie de ressources financières et humaines suffisantes pour accomplir ses tâches efficacement, notamment en ce qui concerne les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives (paragraphe 69) ;**
- vi. (i) d'élaborer des mécanismes de promotion et de sensibilisation aux questions d'intégrité pour toutes les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives, y compris par le biais d'une formation à l'intégrité à intervalles réguliers ; et (ii) de développer des services de conseil confidentiels centralisés afin de donner à ces personnes des conseils sur l'intégrité, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption (paragraphe 76) ;**

- vii. (i) que des mesures supplémentaires soient adoptées afin de garantir un accès rapide à l'information et renforcer la transparence proactive ; et (ii) de veiller à ce qu'un mécanisme de contrôle indépendant, bénéficiant de pouvoirs et de ressources adéquats, garantisse l'application effective de la législation sur la liberté de l'information (paragraphe 86) ;
- viii.(i) que des règles soient adoptées sur la manière dont les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives entrent en contact avec des lobbyistes et d'autres tiers qui cherchent à influencer les activités législatives et autres du gouvernement ; et (ii) que des informations suffisantes sur l'objet de ces contacts soient divulguées, telles que l'identité de la (des) personne(s) avec lesquelles (ou au nom desquelles) la (les) réunion(s) a (ont) eu lieu et le (les) sujet(s) spécifique(s) des discussions (paragraphe 95) ;
- ix. (i) que des règles claires pour le règlement des conflits d'intérêts soient élaborées et que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives soient imposées en cas de violation ; et (ii) que les situations de conflits d'intérêts et les mesures prises pour les résoudre soient enregistrées et divulguées de manière adéquate (paragraphe 114) ;
- x. de définir des règles plus strictes sur les cadeaux et autres avantages pour les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives (i) en abaissant les seuils d'acceptation, de déclaration et d'enregistrement des cadeaux, à une valeur monétaire fixe ; et (ii) en veillant à ce que les registres de cadeaux soient accessibles au grand public (paragraphe 31) ;
- xi. que les restrictions imposées après la cessation de fonction soient renforcées, notamment : (i) en élargissant le champ d'application des règles relatives aux personnes exerçant de hautes fonctions exécutives et en leur interdisant expressément les activités de lobbying auprès du Gouvernement pendant un certain temps après leur départ du Gouvernement ; et (ii) en établissant un mécanisme efficace de notification, de suivi et d'application concernant ces règles (paragraphe 140) ;
- xii. (i) d'étendre le système de déclaration de patrimoine à toutes les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives, y compris l'ensemble des conseillers du Premier ministre et des ministres ; (ii) de clarifier la notion de membres de la famille dont les informations financières doivent figurer dans ces déclarations; et (iii) d'élargir le champ des informations rendues publiques dans les déclarations de patrimoine soumises par les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives afin d'y inclure le travail rémunéré au cours de la période de référence précédant la nomination et suivant la fin du mandat (paragraphe 146);
- xiii. que les déclarations soumises par les personnes exerçant de hautes fonctions exécutives fassent l'objet de contrôles de fond réguliers, y compris une approche fondée sur les risques, et que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives soient imposées en cas de violation de la réglementation (paragraphe 154) ;

xiv. de veiller à ce que l'indépendance et l'efficacité être des enquêtes et des poursuites pénales concernant des personnes exerçant de hautes fonctions exécutives et soupçonnées d'avoir commis des infractions liées à la corruption soient assurées en pratique, afin de garantir l'intégrité des poursuites (paragraphe 161) ;

En ce qui concerne les services répressifs

xv. que des mesures supplémentaires soient prises pour accroître la représentation des femmes à tous les niveaux de la police de patrouille, de la police judiciaire centrale et de la police aux frontières, notamment au niveau de la direction (paragraphe 179) ;

xvi. à cette fin de réviser le cadre régissant l'accès aux informations de la police afin de faciliter cet accès tout en préservant l'intégrité des enquêtes en cours (paragraphe 183);

xvii. (i) qu'une stratégie opérationnelle de lutte contre la corruption soit élaborée sur la base d'évaluations des risques et assortie d'un plan d'action pour chaque service répressif et (ii) qu'une formation spécifique à la gestion des risques soit régulièrement dispensée aux agents de la police de patrouille, de la police judiciaire centrale et de la police aux frontières (paragraphe 191) ;

xviii. que (i) le Code de déontologie de la police soit mis à jour et traite en détail toutes les questions d'intégrité pertinentes (conflits d'intérêts, cadeaux, utilisation abusive des ressources publiques), (ii) qu'il soit assorti d'un manuel ou d'un guide illustrant chaque question et domaine à risque au moyen d'exemples concrets et que (iii) des sanctions claires pour les différents types de manquements au code ainsi qu'un mécanisme à caractère répressif/de contrôle soient mis en place (paragraphe 198) ;

xix. qu'une formation à l'intégrité, obligatoire, périodique et ciblée soit assurée pour les policiers de rang intermédiaire et supérieur, ainsi que pour les policiers travaillant dans des secteurs sensibles/exposés (paragraphe 203) ;

xx. que (i) un système de personnes de confiance soit mis en place et que (ii) le Service de lutte contre la corruption forme les personnes de confiance en interne, lesquelles interviendront ensuite en qualité de conseillers « externes » auprès, notamment, de la police de patrouille, la police judiciaire centrale et la police aux frontières ; et que (iii) le Service de lutte contre la corruption organise des initiatives de sensibilisation sur mesure aux dilemmes éthiques que sont notamment susceptibles de rencontrer les agents de la police de patrouille, de la police judiciaire centrale et de la police aux frontières (paragraphe 205) ;

xxi. de soumettre régulièrement les policiers à des contrôles d'intégrité tout au long de leur carrière, à tous les niveaux, notamment au niveau de la direction, et plus fréquemment en fonction de leur exposition aux risques de corruption et des niveaux de sécurité requis (paragraphe 214) ;

xxii. de mettre en place un système institutionnel de rotation des effectifs de police, qui pourrait être appliqué, le cas échéant, dans les secteurs considérés comme étant particulièrement exposés aux risques de corruption (paragraphe 223);

- xxiii. que (i) un mécanisme de contrôle efficace soit mis en place pour mettre en œuvre les dispositions relatives aux restrictions qui s'appliquent aux agents des services répressifs après cessation de leurs fonctions et (ii) que le mécanisme de contrôle soit investi des compétences nécessaires pour infliger des sanctions adéquates en cas de non-respect de ces dispositions (paragraphe 236) ;**
- xxiv. (i) la mise en place d'un registre des cadeaux pour les policiers et (ii) l'adoption de dispositions claires sur l'acceptation et la déclaration des cadeaux par les policiers qui soient dûment contrôlées et respectées (paragraphe 240) ;**
- xxv. de rationaliser les mécanismes de contrôle de la police et son obligation de rendre des comptes (i) en envisageant de centraliser le dépôt des plaintes pour corruption en un point d'entrée unique et en élaborant des lignes directrices claires sur la manière dont les plaintes seront transmises ; (ii) en établissant un système efficace de coordination et de coopération du mécanisme de plaintes contre les forces de police au moyen de protocoles clairs qui seront également diffusés auprès du public ; (iii) en veillant à ce que le déroulement de l'affaire fasse l'objet d'un compte rendu, et en publiant des statistiques concernant les plaintes et leurs résultats, afin de garantir un niveau satisfaisant de transparence à chaque étape du processus (paragraphe 269) ;**
- xxvi. (i) d'adopter et de mettre en œuvre des mesures de protection des lanceurs d'alerte au sein de la police ; (ii) de mettre en place des canaux spécifiques de signalement externes auprès de l'Agence de lutte contre la corruption et de veiller à ce qu'elle assure un suivi efficace et collecte des données sur la protection des lanceurs d'alerte ; (iii) de mener des activités de formation et de sensibilisation ciblées à tous les niveaux de la hiérarchie et de la chaîne de commandement au sein des services répressifs (paragraphe 282) ;**
- xxvii. que les données recueillies sur les fautes disciplinaires et les infractions commises par des policiers, ainsi que les sanctions infligées en conséquence, soient ventilées pour chaque service répressif (paragraphe 292).**

294. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités géorgiennes à soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 30 septembre 2025. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure spécifique de conformité.

295. Le GRECO invite les autorités géorgiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre ladite traduction publique.

Le GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur www.coe.int/greco/fr.
