



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



COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 22 mars 2019
Publication : 2 juillet 2019

Public
GrecoRC4(2019)9

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ

GÉORGIE

Adopté par le GRECO lors de sa 82^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2019)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités géorgiennes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Géorgie, adopté par le GRECO lors de sa 74e session plénière (28 novembre – 2 décembre 2016) et rendu public le 17 janvier 2017, avec l'autorisation de la Géorgie ([GrecoEval4Rep\(2016\)3](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs ».
2. Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités géorgiennes ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport a été reçu le 18 décembre 2018 et a constitué la base du présent Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé l'Estonie et les États-Unis de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés étaient Mme Mari-Liis SÕÖT pour l'Estonie et M. Kenneth E. KELLNER pour les États-Unis. Ils ont été assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction de ce rapport.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 16 recommandations à la Géorgie dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

6. *Le GRECO a recommandé d'améliorer encore la transparence du processus législatif, notamment en veillant davantage à ce que les projets de loi, les amendements correspondants et les renseignements relatifs aux travaux des commissions parlementaires (y compris l'ordre du jour et les conclusions des séances) soient publiés de manière visible et dans les temps, et en mettant en place un cadre réglementaire appliqué à la consultation publique pour en accroître l'efficacité.*
7. Les autorités indiquent que tous les projets de lois sont publiés sur le site internet officiel du parlement, de même que les notes explicatives, les conclusions de la commission parlementaire pertinente, les enregistrements audio des débats parlementaires et d'autres documents connexes¹. Les documents sont désormais publiés dans un format modifiable (Word et PDF) et mis à jour en utilisant la fonction « Suivi des modifications » à l'issue de chaque séance parlementaire. Sont aussi publiés sur ce site internet le calendrier parlementaire mensuel, les ordres du jour mensuels de chaque commission et les procès-verbaux de ses réunions (dans la section du site qui lui est consacrée, celle-ci contenant également des informations complémentaires sur la commission elle-même, son statut, ses

¹ Voir <https://info.parliament.ge/#law-drafting>

activités, son programme de travail et ses rapports)². De nouvelles modifications ont été apportées au Règlement, en vertu desquelles tous les matériels pertinents devant être examinés lors d'une réunion d'une commission doivent être publiés au moins trois jours avant la tenue de celle-ci, et les projets de lois doivent être publiés sur le site du parlement immédiatement après que le Bureau a décidé qu'ils sont prêts à être présentés à la commission (article 34(8) des amendements au Règlement). Le délai entre cette décision du Bureau et l'examen du projet de loi par la commission compétente est en outre passé de deux à trois semaines, ce qui devrait laisser suffisamment de temps au public pour prendre note de ce projet de loi. Conformément à l'article 117 du Règlement modifié, les changements concernant les ordres du jour des séances des commissions et les décisions approuvant un examen accéléré d'un projet de loi doivent être adoptés lors de la première séance de la commission concernée.

8. En outre, le site internet comporte un module spécial permettant aux citoyens de commenter les projets de loi et, conformément à des changements apportés au Règlement en avril 2018, le secrétariat de la commission parlementaire concernée est tenu de collecter ces commentaires et de les soumettre au chef de la commission, qui doit les examiner avec les membres. Si la commission approuve les commentaires, ils sont intégrés dans ses conclusions sur le projet de loi en question (Article 102 (8-9) du Règlement). Le Règlement tel que modifié prévoit également la possibilité de lancer des pétitions électroniques et celle de soumettre des initiatives législatives par la voie électronique (article 203 et 105 du Règlement), pour lesquelles une plateforme en ligne est actuellement mise au point³.
9. Le GRECO prend note des informations soumises, qui font état d'une amélioration par rapport à la situation décrite dans le Rapport d'Évaluation. Le site internet du parlement semble être régulièrement mis à jour, les modifications apportées aux projets de loi semblent être publiées de manière visible et les mises à jour des pages relatives à chacune des commissions parlementaires devraient permettre de suivre plus facilement l'évolution des projets de loi, à condition que les délais fixés par le Règlement tel que modifié soient respectés. Cependant, tout en saluant les modifications apportées à ce dernier concernant les pétitions électroniques, les initiatives parlementaires électroniques et les suites à donner aux commentaires sur les projets de loi, le GRECO considère que ces mesures sont insuffisantes pour constituer des règles instaurant un processus de consultation publique (c'est-à-dire un processus dans le cadre duquel il est obligatoire de consulter le public sur certains textes de loi proposés par le gouvernement ou le parlement).
10. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

² Les sections du site internet du parlement consacrées aux différentes « commissions », comportent, pour chacune d'elles, les rubriques suivantes : membres de la commission (en l'occurrence, la Commission des Affaires juridiques), statut de la commission, Bureau/secrétariat, ordre du jour, actualités, activités, lettres officielles reçues par la commission (si pertinent) et coordonnées du contact. La rubrique « activités » contient des informations complémentaires, telles que le plan de travail de la commission, ses rapports, notamment ceux de ses réunions officielles, et les procès-verbaux de ses séances.

³ Les pétitions électroniques sur des questions publiques peuvent être soumises au parlement dès lors qu'elles ont recueilli au minimum 300 signatures. Si elles remplissent les critères énoncés dans le Règlement, elles seront examinées par la commission parlementaire pertinente dans un délai d'un mois à compter de leur soumission ; elles peuvent ensuite être transmises à la plénière du parlement si la commission en question le décide. Une procédure similaire est prévue pour les initiatives législatives, à la différence près que celles-ci doivent recueillir 30 000 signatures pour pouvoir être présentées.

Recommandation ii.

11. *Le GRECO a recommandé (i) qu'un code d'éthique ou de conduite soit adopté, lequel devra aborder les différentes situations de conflit d'intérêts (par exemple, cadeaux et autres avantages, incompatibilités, activités supplémentaires et intérêts financiers, contacts avec des tiers, y compris avec des lobbyistes), et qu'il soit rendu facilement accessible par le public, et (ii) que ce code soit accompagné de mesures pratiques pour son application, par exemple au travers d'actions de sensibilisation, de formations spécialisées, de conseils confidentiels et d'un suivi concret*
12. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités déclarent qu'en février 2019, le parlement a adopté un nouveau Code d'éthique à l'usage de ses membres, qui a été élaboré par un groupe de travail constitué de députés, de personnels parlementaires et de représentants de la société civile. Ce document dispose entre autres que les parlementaires : ne sont pas autorisés à faire valoir leur statut dans leur propre intérêt ou dans celui des membres de leur famille ou de leurs proches ; ne sont pas autorisés à accepter des cadeaux offerts par des lobbyistes, ni des cadeaux susceptibles d'influencer la réalisation de leurs tâches ; sont tenus de déclarer tout cadeau d'une valeur supérieure à 300 laris géorgiens (environ 100 EUR), en précisant l'identité de la personne qui offre le cadeau et la valeur marchande de celui-ci ; sont tenus d'informer par écrit la Commission pour les questions de procédure et la réglementation – et ce, avant la fin de l'examen d'une question particulière – de leur intérêt ou de celui de membres de leur famille dans des activités en lien avec la gestion d'une entreprise ; ont l'interdiction de mener toute activité en lien avec la gestion d'une entreprise et toute activité de lobbying ou d'occuper tout emploi dans la fonction publique ; sont tenus de mentionner les réunions qu'ils tiennent avec des groupes de pression déclarés et de publier des informations concernant ces réunions sur le site internet du parlement. Le Code d'éthique à l'usage des parlementaires est disponible sur le site internet du parlement, a été publié au Journal officiel et sera affiché en temps utile (dès que le Conseil d'éthique mentionné ci-dessous aura été créé) sur la page internet du Conseil d'éthique⁴.
13. En outre, conformément à l'article 227 du Règlement du parlement et de l'article 4 du Code d'éthique, chaque nouveau parlement a l'obligation d'établir, deux mois après sa formation, un Conseil d'éthique (composé de députés issus de tous les groupes politiques) qui sera chargé de prendre note des allégations de violation des règles de conduite, de les examiner et, le cas échéant, d'y donner suite⁵. Les atteintes possibles au Code peuvent être examinées par le Conseil soit de sa propre initiative, soit à la suite d'un dépôt de plainte (celui-ci devant intervenir dans un délai d'un mois à compter de la perpétration des faits présumés ou de leur découverte). Si le Conseil conclut que le parlementaire a enfreint les règles de conduite, il publie ces conclusions sur son site internet, en précisant le nom complet du parlementaire concerné. Les violations graves du Code sont punies par les sanctions prévues dans la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques (ci-après, la LCI) et d'autres textes de loi⁶.
14. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le Code prévoit (à son article 5) l'organisation de sessions de formation à l'intention des parlementaires

⁴ Le Code d'éthique a été publié au Journal officiel sous la cote 010190030.09.001.016506.

⁵ Il est précisé, en outre, que le nombre de représentants du parti majoritaire ne peut être supérieur à la moitié du nombre total de membres du Conseil.

⁶ Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du Code, ceci renvoie aux dispositions du Code relatives aux cadeaux, aux incompatibilités (c'est-à-dire les activités liées à la gestion d'une entreprise et l'occupation d'un poste dans la fonction publique), aux activités de lobbying, aux déclarations de patrimoine, à la participation aux activités parlementaires, et à l'utilisation abusive des ressources administratives et des informations confidentielles.

chaque fois qu'un nouveau parlement est constitué. Une session de formation à l'intention du présent Parlement se tiendra après la création du Conseil d'éthique (qui devrait avoir lieu fin mars 2019).

15. Le GRECO se félicite de l'adoption d'un Code de conduite à l'usage des parlementaires, et en particulier du fait que celui-ci ait été élaboré en collaboration avec des parlementaires eux-mêmes (ce qui devrait permettre une meilleure appropriation du document). S'agissant de la première partie de la recommandation, il rappelle la critique qu'il avait formulée au sujet d'un code précédent, à savoir que celui-ci devrait s'accompagner d'un mécanisme de mise en œuvre et contenir des orientations plus précises et des obligations s'appliquant aux parlementaires concernant les conflits d'intérêts et les questions connexes. Le GRECO salue à cet égard le fait que le Conseil d'éthique, une fois qu'il aura été établi, pourra se prononcer sur les violations (mineures) du Code ; il se félicite également du fait que ce dernier contienne désormais des dispositions explicites sur les cadeaux, les contacts avec les lobbyistes et certaines incompatibilités (même si celles qui sont relatives aux conflits d'intérêts auraient pu fournir des indications plus précises⁷; voir également, à ce sujet, la recommandation iii ci-dessous). Même si le GRECO estime qu'il pourrait être nécessaire, pour certaines dispositions du Code qui ne renvoient pas au régime de sanctions de la LCI, de prévoir une sanction plus dissuasive que la publication, sur le site du parlement, de la violation perpétrée, il considère qu'un code abordant diverses situations de conflits d'intérêts est désormais en vigueur et qu'il est facilement accessible par le public, comme l'exige la première partie de la recommandation. Cette partie de la recommandation a donc été mise en œuvre.
16. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO salue la référence explicite, dans le Code, à la mise en place d'une formation. Cependant, comme cette formation n'a pas eu lieu, aucune autre mesure concrète telle que des activités de sensibilisation ou de conseils confidentiels n'a été prise et le Conseil d'éthique n'a pas encore commencé à assurer le suivi de la mise en œuvre du Code. Le GRECO considère donc que cette partie de la recommandation n'a pas été mise en œuvre.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

18. *Le GRECO a recommandé, en cas d'interférence entre les intérêts personnels d'un membre du Parlement et le sujet traité dans le cadre de procédures parlementaires, que la déclaration d'intérêts ponctuelle soit prévue, que des règles claires régissent ce type de situation et que la mise en œuvre de ce mécanisme soit encadrée.*
19. Les autorités déclarent qu'en vertu du Code d'éthique tel que mentionné sous le point relatif à la recommandation ii ci-dessus, les parlementaires sont tenus de déclarer par écrit à la Commission pour les questions de procédure et la réglementation – et ce, avant la fin de l'examen de la question au parlement – leur intérêt ou de celui de membres de leur famille dans des activités en lien avec la gestion d'une entreprise, cette déclaration étant ensuite publiée par la Commission sur le site internet du parlement.
20. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il considère néanmoins qu'une déclaration de conflit d'intérêts se limitant aux activités relatives à la gestion

⁷ Hormis des dispositions plus spécifiques sur les cadeaux et les incompatibilités, le Code ne contient que des dispositions générales sur les conflits d'intérêt, libellées comme suit : « *Les membres du parlement ne doivent pas faire valoir leur statut de député dans leur propre intérêt ou dans celui des membres de leur famille ou de leurs proches (...)* ».

d'une entreprise constitue une approche trop limitée de la question. Ainsi, il ne peut affirmer que des règles claires pour de telles situations ont été élaborées (il note également à cet égard l'absence de toute règle concernant le retrait des députés du processus, et celle d'orientations plus précises sur cette question, comme évoqué au point relatif à la recommandation ii ci-dessus) ; il ne peut pas non plus affirmer que le processus de déclarations ponctuelles de conflits d'intérêts fait désormais l'objet d'un contrôle (étant donné que le Conseil d'éthique n'a pas encore commencé ses travaux).

21. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation iv.

22. *Le GRECO a recommandé de réformer les processus de recrutement et d'avancement professionnel des juges, notamment en veillant à ce que toute décision du Conseil supérieur de la magistrature en lien avec ces processus a) soit prise au regard de critères prédéfinis, clairs et objectifs (notamment, basés sur le mérite), de manière transparente et avec une mention écrite en précisant les raisons, et b) puisse faire l'objet d'un appel devant un tribunal.*

23. Les autorités indiquent que dans le cadre du « troisième volet de la réforme judiciaire », le 8 février 2017, le parlement a adopté un certain nombre d'amendements à la loi sur les juridictions de droit commun concernant le recrutement des juges, dans laquelle une distinction est faite entre les candidats ayant une expérience judiciaire préalable (c'est-à-dire les juges qui effectuent une période probatoire de trois ans, et qui, à l'issue de cette période, pourront être nommés à vie), d'une part, et ceux qui n'ont pas d'expérience préalable (c'est-à-dire ceux qui sont candidats à une période probatoire de trois ans), d'autre part. Cette loi dispose que ces deux catégories de professionnels doivent être évaluées à la lumière de critères détaillés relatifs à leur intégrité et à leurs compétences⁸. S'agissant de la première catégorie de candidats, des évaluations seront effectuées à divers moments au cours de leur période probatoire ; elles seront complétées par une évaluation finale dans le cadre de laquelle cinq affaires traitées par le juge concerné⁹ (sélectionnées au hasard) seront examinées. Les candidats à une période probatoire feront quant à eux l'objet d'une évaluation générale aux fins de laquelle le Conseil supérieur de la Justice collectera des informations complémentaires sur leur parcours.

24. Les candidats possédant une expérience judiciaire préalable (soit les juges candidats à la nomination à vie) auront la possibilité de lire les rapports de chaque évaluation dans un lieu indiqué par le Conseil supérieur de la Justice à cette fin. Après une analyse des résultats de l'évaluation et un entretien avec le juge concerné, le Conseil supérieur de la Justice prend une décision sur la nomination à vie (à la majorité des deux tiers). Dans un délai de cinq jours à compter de la

⁸ Les critères d'intégrité incluent l'honnêteté personnelle et l'intégrité professionnelle, l'indépendance, l'impartialité et l'équité, la conduite personnelle et professionnelle, et la réputation personnelle et professionnelle (ainsi que, pour les juges dotés d'une expérience judiciaire préalable, les « contraintes financières », pour évaluer le risque de conflit d'intérêts). Les critères de compétences englobent la connaissance des normes juridiques, le raisonnement juridique, les aptitudes de communication orale et écrite, les qualités professionnelles (et notamment, pour les candidats jouissant d'une expérience judiciaire préalable, la conduite lors de l'audience), les diplômes universitaires et les formations et activités professionnelles. Chacun de ces critères est expliqué de façon plus détaillée aux articles 1 et 36 de la loi sur les juridictions de droit commun (qui renvoient aux candidats qui ont une expérience judiciaire préalable et à ceux qui n'en ont pas, respectivement).

⁹ Cet exercice a pour but d'évaluer la connaissance qu'a le juge concerné du droit matériel et procédural, du droit des droits de l'homme, mais aussi sa capacité à effectuer des analyses logiques, etc.

décision du Conseil, une copie de cette dernière, accompagnée de l'exposé de l'argumentation ou des opinions dissidentes de ses membres, est envoyée au juge candidat concerné. Les fiches d'évaluation des candidats sans expérience judiciaire préalable qui ont été choisis pour une période probatoire de trois ans et les informations sommaires qu'elles contiennent peuvent être consultées par toute personne sur demande. Les candidats qui n'ont pas été nommés peuvent accéder à leur dossier (y compris les fiches d'évaluation) sur demande, mais ces informations ne seront pas communiquées à d'autres sans le consentement du candidat en question. L'une et l'autre catégorie de candidats ont la possibilité d'interjeter appel auprès du Conseil supérieur de la Justice (qui fait suivre ce recours à la Chambre administrative de la Cour suprême pour décision) dans un délai de deux semaines à compter de la notification de la décision¹⁰.

25. S'agissant de l'avancement professionnel des juges, conformément aux amendements susmentionnés à la loi sur les juridictions de droit commun, un juge d'un tribunal de district (municipal) peut être nommé auprès d'une cour d'appel après avoir travaillé pendant au moins cinq ans au sein d'un tribunal de district (municipal). Cette loi telle qu'amendée dispose en outre que le Conseil supérieur de la Justice doit fixer des critères pour l'avancement professionnel d'un juge. L'élaboration d'un mécanisme clair et transparent à cette fin ayant été décrit comme une priorité dans la stratégie judiciaire de la Géorgie pour la période 2017-2021, un groupe de travail du Conseil supérieur de la Justice met actuellement au point un modèle pour l'avancement professionnel des juges.
26. Le GRECO se félicite de la réforme profonde du processus de recrutement des juges, qui introduit des critères préétablis pour la sélection de professionnels candidats à une période probatoire (similaires à ceux qui doivent être appliqués pour décider des nominations à vie, tels que décrits dans le Rapport d'Évaluation). Cette réforme introduit également l'obligation, pour le Conseil supérieur de la Justice, de justifier ses décisions et de communiquer ses motifs aux candidats qui en font la demande, ainsi que la possibilité, pour les candidats, de contester la décision du Conseil supérieur de la Justice devant la Cour suprême. Cependant, le GRECO prend note également des préoccupations qui continuent d'être exprimées par les organisations de la société civile en ce qui concerne la transparence et l'impartialité des décisions du Conseil supérieur de la Justice¹¹. À cet égard, il ne peut qu'encourager les autorités à suivre la situation et, le cas échéant, à prendre des mesures supplémentaires. Les préoccupations exprimées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation au sujet de l'opacité des procédures et de l'absence de critères clairs et objectifs concernant spécifiquement l'avancement professionnel des juges n'ayant pas encore été prises en considération, le GRECO est contraint de considérer cette recommandation comme partiellement mise en œuvre.

¹⁰ Les motifs d'appel, énoncés aux articles 354 et 365 de la loi sur les juridictions de droit commun, englobent notamment la partialité (de l'évaluateur ou du membre du Conseil supérieur de la Justice, selon le cas), les attitudes discriminatoires, l'abus des pouvoirs conférés par la législation géorgienne, le fondement de l'évaluation sur des informations fondamentalement incorrectes ou le non-respect de la législation dans la mise en œuvre de la procédure.

¹¹ Malgré les critères désormais prévus par la loi sur les juridictions de droit commun pour la nomination des juges, le Conseil supérieur de la Justice aurait un large pouvoir discrétionnaire en la matière. En témoigne en particulier le fait que ce ne sont pas nécessairement les candidats ayant obtenu les meilleurs résultats à l'évaluation qui sont nommés (les candidates font plutôt l'objet d'un vote), que les entretiens se déroulent le plus souvent à huis clos et qu'il est difficile de savoir quel poids ont ces derniers dans l'évaluation générale. En outre, les informations sur lesquelles les membres du Conseil supérieur de la Justice devraient se fonder pour évaluer les compétences et l'intégrité des candidats ne sont pas définies de façon précise (sachant que, malgré l'introduction d'un système de points, il n'y a aucune obligation de justifier le score des candidats). Voir, entre autres, Coalition for Independent and Transparent Judiciary, [Coalition addresses Parliament with legislative proposal concerning selection/appointment of judges](#) (La Coalition adresse au parlement une proposition législative concernant la sélection/la nomination des juges) (13 juillet 2018) ; Transparency International, [Corruption Risks in the Georgian Judiciary](#) (Les risques de corruption dans le système judiciaire géorgien) (5 juillet 2018) et Coalition for Independent and Transparent Judiciary, [The Judicial System: Past Reforms and Future Perspectives](#) (Le système judiciaire : réformes effectuées et perspectives) (2017), p. 37 et suivantes.

27. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

28. *Le GRECO a recommandé que le projet législatif sur la mutation des juges, s'il devait être adopté, comprenne des garanties adéquates contre le détournement de la possibilité de muter un juge dans une autre juridiction sans son consentement, y compris en veillant à ce que la mutation ne soit possible que dans des cas exceptionnels, dans le respect de critères clairement définis par la loi, et en veillant à ce qu'il soit possible de faire appel de la décision.*

29. Les autorités indiquent que le 8 février 2018, d'autres amendements à la loi sur les juridictions de droit commun ont été adoptés dans le cadre du « troisième volet de la réforme judiciaire ». Ainsi, cette loi comporte désormais un nouvel article 1 qui dispose que les mutations de juges ne peuvent être décidées que dans deux situations précises, à savoir s'il manque un juge dans un autre tribunal de district (municipal) ou dans une autre cour d'appel de district, ou si un tribunal donné voit le nombre d'affaires dont il est saisi augmenter de façon spectaculaire. La mutation d'un juge est soumise à son consentement, mais, si aucun juge n'accepte d'être muté dans le tribunal concerné, le Conseil supérieur de la Justice est autorisé à sélectionner au hasard un juge de la juridiction de même degré la plus proche (en procédant à un tirage au sort). Le juge ainsi sélectionné a la possibilité de présenter des arguments contre sa mutation, qui seront examinés par le Conseil supérieur de la Justice. Un juge ne peut être muté dans un autre tribunal sans son consentement plus d'une fois tous les dix ans, et seulement pour une durée maximale d'un an (au cours de laquelle le Conseil supérieur de la Justice doit annoncer un concours pour le poste en question). En aucun cas les mutations sans le consentement du juge concerné ne peuvent se faire vers une juridiction de degré inférieur. Les décisions du Conseil supérieur de la Justice sur la mutation d'un juge peuvent faire l'objet d'un recours devant les juridictions de droit commun conformément à la procédure prévue par le Code de procédure administrative pour faire appel des actes administratifs.

30. Le GRECO se félicite des informations communiquées. La nouvelle procédure de mutation des juges représente une amélioration considérable par rapport à la situation décrite dans le Rapport d'Évaluation et, si elle est mise en œuvre comme prévu, elle devrait fournir des garanties adéquates contre l'utilisation abusive de la possibilité de muter un juge sans son consentement.

31. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

32. *Le GRECO a recommandé la mise en place d'un système impartial et transparent pour l'attribution des affaires à chaque juge, pouvant prendre la forme d'un dispositif automatique (électronique) distribuant les dossiers de manière aléatoire.*

33. Les autorités indiquent qu'un système électronique pour l'attribution aléatoire des affaires a été introduit en Géorgie (conformément à l'article 1 de la loi sur les juridictions de droit commun) le 1er janvier 2018 (à l'issue d'une période d'essai au Tribunal municipal de Roustavi). Les affaires sont ainsi automatiquement réparties entre les juges des tribunaux de district (municipaux), des cours d'appel et de la Cour suprême, en tenant compte de la spécialité des juges.

34. En outre, en janvier 2018, le Conseil supérieur de la Justice a adopté une décision abolissant la pratique jusque-là observée en cas de panne ponctuelle du système électronique d'attribution des affaires, qui consistait à confier cette tâche au président du tribunal concerné. Désormais, celle-ci sera assurée par membre du greffe du tribunal en question, dans le respect des règles régissant l'attribution des affaires (c'est-à-dire en fonction de leur ordre d'enregistrement et du classement alphabétique des juges). De janvier 2018 à mars 2019, le système électronique d'attribution des affaires est tombé six fois en panne en raison de problèmes avec le service Internet. Au total, 46 affaires ont donc été attribués par un membre du greffe dûment autorisé conformément aux règles susmentionnées régissant l'attribution des affaires.
35. Le GRECO salue la mise en place d'un système (électronique) automatique pour l'attribution aléatoire des affaires. Il comprend que certains problèmes initiaux liés au mode de classification des affaires soient encore en cours de résolution, mais il se félicite qu'un système objectif et transparent d'attribution des affaires aux différents juges entre en vigueur dès que les problèmes rencontrés avec le système électronique conçu à cet effet auront été résolus.
36. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

37. *Le GRECO a recommandé de (i) mettre à jour les normes éthiques judiciaires, de les communiquer à tous les juges et de les rendre facilement accessibles par le public; (ii) les compléter par des mesures pratiques de mise en œuvre des règles, comme des orientations et explications écrites, davantage d'actions de formation et des conseils confidentiels.*
38. Les autorités indiquent que la mise à jour des « Normes éthiques judiciaires » de 2007 et l'établissement d'un mécanisme chargé de dispenser des conseils confidentiels sur des questions éthiques sont présentés comme des priorités dans la stratégie judiciaire 2017-2021 de la Géorgie et son Plan d'action 2017-2018. Le groupe de travail chargé de la mise en œuvre de ce Plan d'action a préparé une analyse des bonnes pratiques concernant la création d'un mécanisme de conseils confidentiels dans le système judiciaire. En outre, l'École supérieure de la magistrature (ESM), en collaboration avec deux projets USAID différents, a conçu une « formation de base sur l'éthique judiciaire » et une « formation approfondie sur l'éthique judiciaire » (auxquelles ont participé 38 et 30 juges, respectivement, après que des formateurs ont été formés). L'ESM poursuivra ces activités de formation, qui deviendront pérennes.
39. Le GRECO prend note du fait que les « Normes éthiques judiciaires » n'ont pas encore été mises à jour, ce qui a aussi des répercussions sur la mise en œuvre d'autres éléments de la recommandation. Ainsi, la première partie n'a pas été mise en œuvre. S'agissant de la seconde, il est clair que des mesures pratiques supplémentaires devront être prises une fois que les normes auront été mises à jour. Toutefois, étant donné qu'un certain nombre d'activités de formation ont été organisées et que la formation sur l'éthique semble désormais faire partie intégrante du cursus des juges, le GRECO considère que ce volet de la recommandation a été partiellement traité.
40. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

41. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures appropriées pour améliorer l'efficacité, la transparence et l'objectivité des procédures disciplinaires ouvertes à l'encontre des juges, entre autres en définissant plus précisément les fautes disciplinaires ; en garantissant un examen approfondi des plaintes déposées auprès du Conseil supérieur de la magistrature et en demandant à ce que ses décisions entraînant la classification d'affaires soient justifiées, notifiées au plaignant et qu'il soit possible de les réviser ; en mettant en place l'obligation que les décisions du Conseil soient validées par un vote à la majorité simple, et en abolissant la possibilité pour le Conseil d'envoyer des notifications écrites aux juges en tant que mesure disciplinaire.*
42. Les autorités signalent que, dans le cadre du « quatrième volet de la réforme judiciaire », un groupe de travail a finalisé ses travaux relatifs à un projet de loi sur les motifs engageant la responsabilité disciplinaire, qui sera soumis au gouvernement prochainement.
43. Parallèlement, en avril 2018, un nouveau chapitre sur les procédures disciplinaires a été ajouté à la loi sur les juridictions de droit commun. Celui-ci prévoit la création du Bureau de l'Inspecteur indépendant¹², qui est investi du pouvoir de recevoir les plaintes (et de donner suite aux renseignements reçus sous d'autres formes également), d'engager des procédures disciplinaires et de mener l'enquête préliminaire sur les fautes disciplinaires¹³, à l'issue de laquelle il soumet ses conclusions au Conseil supérieur de la Justice. Celui-ci peut alors décider, à la majorité des deux tiers (conformément à l'article 75⁸ de la loi sur les juridictions de droit commun), de lancer des poursuites disciplinaires à l'encontre du juge concerné. Le Conseil supérieur de la Justice peut mettre un terme à la procédure à ce stade s'il estime que la faute disciplinaire n'a pas été prouvée, si le délai de prescription a expiré, si une décision sur la même question a déjà été prise à l'égard du même juge par une institution disciplinaire ou s'il a été mis un terme aux fonctions du juge (article 75¹² de la loi susmentionnée). Les décisions du Conseil supérieur de la Justice sur la clôture de la procédure disciplinaire (ainsi que leurs motivations) seront communiquées au juge concerné, transmises au plaignant et publiées sur le site internet du Conseil (sans identifier le juge ou les autres parties à l'affaire, sauf si le juge en question a demandé que la procédure soit rendue publique) (article 75¹² de la loi sur les juridictions de droit commun). Un plaignant ne peut pas faire appel de la décision de mettre fin à la procédure disciplinaire.
44. S'il n'est pas mis fin à la procédure disciplinaire à ce stade, celle-ci est renvoyée devant le Conseil de discipline des magistrats de tribunaux de droit commun, conformément à la procédure décrite dans le Rapport d'Évaluation, et elle peut faire l'objet d'un recours devant la Chambre disciplinaire de la Cour Suprême. Les décisions du Conseil et de la Chambre disciplinaire sont communiquées au juge

¹² Le Bureau de l'Inspecteur indépendant se situe dans les locaux du Conseil supérieur de la Justice et est dirigé par l'Inspecteur indépendant (un citoyen géorgien diplômé en droit, doté d'au moins cinq ans d'expérience professionnelle spécialisée et jouissant d'une excellente réputation), qui est élu à la majorité simple par le Conseil supérieur de la Justice pour un mandat de cinq ans (article 51¹ de la loi sur les juridictions de droit commun).

¹³ Les fautes disciplinaires, définies à l'article 75¹ de la loi sur les juridictions de droit commun, englobent les infractions de corruption, y compris les violations de la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques – à moins qu'elles n'engagent déjà la responsabilité pénale ou administrative du juge, l'utilisation abusive du statut officiel d'un juge au détriment des intérêts de la justice et des fonctions exercées, les activités incompatibles ou les conflits d'intérêts avec les obligations d'un juge, tout acte inapproprié exécuté par un juge qui porte atteinte à la réputation d'un tribunal ou met à mal la confiance qui lui est accordée, les retards de procédure injustifiés, le manquement aux obligations d'un juge ou le respect partiel de celles-ci, la divulgation des délibérations des juges ou d'informations protégées par le secret, l'entrave aux activités des organismes ayant un pouvoir disciplinaire ou le manque de respect envers celles-ci, et le non-respect des normes éthiques.

concerné, au Conseil supérieur de la Justice, à la Conférence des Juges et au plaignant, le cas échéant (article 75⁵² de la loi sur les juridictions de droit commun).

45. Depuis la création du Bureau de l'Inspecteur indépendant, 410 affaires disciplinaires (approximativement 85 % des plaintes reçues) ont été examinées par l'Inspecteur et environ 173 conclusions (concernant 188 plaintes disciplinaires) ont été soumises au Conseil supérieur de la Justice assorties d'une recommandation d'engager la procédure ou d'y mettre fin. Cette recommandation a été suivie par le Conseil dans 92 % des cas. Des procédures disciplinaires ont été engagées dans 33 affaires : dans 21 affaires, la procédure est toujours en cours, huit affaires ont été classées et quatre renvoyées à la Commission disciplinaire (qui a acquitté un juge et émis une « lettre de recommandation » privée dans trois affaires).
46. Outre la création du Bureau de l'Inspecteur indépendant du Conseil supérieur de la Justice et la publication des décisions relatives aux procédures disciplinaires, les autorités signalent l'adoption d'autres modifications à la loi sur les juridictions de droit commun visant à améliorer l'efficacité, la transparence et l'objectivité des procédures disciplinaires. En vertu de ces modifications, le président d'un tribunal et le Secrétaire du Conseil supérieur de la Justice n'ont plus le pouvoir de lancer des procédures disciplinaires, un juge doit être immédiatement notifié de toute plainte déposée à son encontre et a le droit d'être représenté par un avocat et de demander la tenue d'une audience publique dans le cadre de la procédure disciplinaire par laquelle il est visé, et le Conseil supérieur de la Justice n'a plus la possibilité d'envoyer des notifications écrites (le Conseil de discipline conservant toutefois ce pouvoir).
47. Le GRECO prend note des mesures prises pour améliorer l'efficacité, la transparence et l'objectivité des procédures disciplinaires. Il salue la mise en place du Bureau de l'Inspecteur indépendant au sein du Conseil supérieur de la Justice (ce qui devrait permettre un examen plus approfondi des plaintes – à condition que l'Inspecteur dispose de ressources suffisantes et ait accès aux informations pertinentes pour enquêter sur les fautes disciplinaires). Le GRECO se félicite également du fait que le pouvoir de mettre fin aux procédures disciplinaires ne revienne plus au seul Secrétaire du Conseil supérieur de la Justice, que les fonctions d'enquête soient désormais séparées de celles relatives à l'établissement de la faute et à la décision des sanctions (conformément aux normes pertinentes du Conseil de l'Europe), et que le pouvoir du Conseil supérieur de la Justice d'envoyer des notifications écrites ait été supprimé. Il considère qu'il s'agit là de mesures importantes pour répondre aux préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation ; elles devront cependant être complétées par d'autres mesures consistant notamment à définir plus précisément les fautes disciplinaires et à introduire une majorité simple pour les décisions prises par le Conseil supérieur de la Justice ainsi que la possibilité d'une révision des décisions mettant fin aux procédures disciplinaires (en particulier lorsque le Conseil supérieur de la Justice ne suit pas la recommandation de l'Inspecteur indépendant).
48. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

49. *Le GRECO a recommandé que l'immunité des juges se limite aux activités en lien avec leur participation au processus décisionnel judiciaire (« immunité fonctionnelle »).*
50. Les autorités indiquent que l'élaboration d'une loi visant à limiter l'immunité des juges à une « immunité fonctionnelle » fait partie des mesures prévues dans le cadre la stratégie judiciaire 2017-2021 de la Géorgie. Celle-ci prévoit également la

mise au point d'une procédure claire et transparente pour la levée de l'immunité des juges.

51. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui indiquent que les travaux visant à mettre en œuvre la recommandation ix n'en sont qu'à un stade initial.
52. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation x.

53. *Le GRECO a recommandé d'assurer un suivi de la mise en œuvre de la récente réforme du parquet et, si nécessaire, que des mesures appropriées soient prises pour réduire encore l'influence du gouvernement/de la majorité parlementaire sur la procédure de nomination du Procureur général et sur l'activité du Conseil des procureurs.*
54. Les autorités indiquent qu'un suivi de la mise en œuvre des réformes du ministère public a été assuré depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation et qu'entre temps, de nouvelles modifications ont été apportées à la Constitution dans le but, notamment, de renforcer l'indépendance du ministère public. Ainsi, depuis le 16 décembre 2018, jour de l'investiture du nouveau Président et de l'entrée en vigueur de ces modifications, la Constitution dispose clairement que le ministère public mène ses activités de façon indépendante, sous la direction du procureur général, qui est élu à la majorité des membres du parlement dans sa composition plénière à la suite de la désignation d'un candidat par le Conseil des procureurs (article 65 de la Constitution). Aux termes de ces modifications constitutionnelles, le ministre de la Justice n'est ni le président d'office du Conseil des procureurs (désormais, le président est élu par le Conseil lui-même), ni membre d'office du Conseil.
55. Le GRECO note que la réforme du ministère public de la Géorgie ne s'est pas limitée aux mesures décrites dans le Rapport d'Évaluation et que d'autres mesures et dispositions ont été adoptées pour réduire l'influence du gouvernement sur la procédure de nomination du procureur général (notamment celle en vertu de laquelle la désignation d'un candidat à présenter au parlement n'incombe plus au ministre de la Justice¹⁴, mais au Conseil des procureurs) et sur les activités du Conseil des procureurs (entre autres, l'abolition de la présidence d'office du ministre de la Justice). Même si le GRECO avait également souhaité voir, à cet égard, qu'une majorité qualifiée au parlement soit nécessaire pour l'élection du procureur général afin de dépolitiser encore davantage ce processus (comme l'a également recommandé la Commission de Venise à plusieurs reprises¹⁵), il se félicite du fait que la réforme du ministère public ait fait l'objet d'un suivi et salue les mesures supplémentaires prises jusqu'à présent, qui sont conformes à l'objectif de la recommandation.

¹⁴ Comme expliqué au paragraphe n° 159 du Rapport d'Évaluation, auparavant, le ministre de la Justice, après avoir consulté des universitaires, des membres de la société civile et des spécialistes du droit, présentait au Conseil des procureurs trois candidats au poste de procureur général. Le candidat qui obtenait les votes d'au moins deux tiers de l'ensemble des membres du Conseil des procureurs était ensuite présenté par le ministre de la Justice au gouvernement. Si ce dernier donnait son accord, le candidat était ensuite présenté au parlement pour une élection à bulletin secret, à la majorité de l'ensemble des membres.

¹⁵ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur le projet de Constitution révisée (CDL-AD(2017)013-f), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2017\)013-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)013-f), paragraphe 83, et son Avis sur les projets d'amendements à la Constitution tels qu'adoptés en deuxième lecture en décembre 2017 (CDL-AD(2018)005-f), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)005-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)005-f).

56. Le GRECO conclut que la recommandation x a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xi.

57. *Le GRECO a recommandé de (i) réglementer de manière plus détaillée le recrutement et la promotion des procureurs de manière à ce que les décisions relatives à ces questions soient fondées sur des critères précis et objectifs, notamment le mérite ; (ii) définir des procédures transparentes, notamment en rendant publics les critères susmentionnés, et de veiller à ce que toute décision prise dans le cadre de ces procédures soit motivée.*
58. Les autorités signalent qu'une nouvelle loi sur le ministère public, qui aligne les dispositions légales sur les amendements constitutionnels susmentionnés, a été adoptée par le Parlement le 30 novembre 2018 et est entrée en vigueur le 16 décembre 2018. Cette loi dispose que les procureurs sont recrutés dans le cadre d'un stage ou d'un concours (et exceptionnellement sans stage ni concours, sur la base d'une décision motivée du Procureur général, si la personne répond à certains critères spécifiques, par exemple quatre ans d'expérience en tant que juge ou avocat). Tout citoyen géorgien qui a une formation juridique supérieure et une bonne maîtrise des langues nécessaires, a réussi un examen d'aptitude professionnelle en droit et a effectué un stage au ministère public peut, compte tenu de son « travail et de ses qualités morales » et de sa santé, exercer les fonctions de procureur/enquêteur au sein du ministère public et être nommé au poste de procureur/enquêteur. Les personnes qui ont deux ans d'expérience en tant que juge, procureur, enquêteur ou avocat pénal ou cinq ans d'expérience dans une spécialité juridique peuvent être nommées sur la base d'un concours (sans qu'il soit nécessaire de faire un stage). Les personnes qui ont un casier judiciaire, une dépendance à l'alcool ou à la drogue ou une maladie mentale ou chronique grave, qui ont été déclarées mentalement incompétentes ou qui ont fait l'objet d'une vérification de leurs antécédents qui ne répond pas aux exigences requises, ne peuvent pas être employées par le ministère public.
59. En ce qui concerne l'avancement professionnel des procureurs, la loi sur le ministère public comprend de nouvelles dispositions sur l'évaluation de la performance des procureurs, qui prévoient une évaluation tous les deux ans (dans le cadre de laquelle, conformément à l'article 58 de la loi sur le ministère public, la qualité des activités/enquêtes des procureurs est évaluée, ainsi que leur charge de travail, les récompenses éventuellement reçues, les procédures disciplinaires engagées contre eux et l'évaluation effectuée par leur supérieur hiérarchique). Les résultats de cette évaluation seront pris en compte dans les décisions relatives à l'avancement professionnel d'un procureur/enquêteur, qui peut être promu lorsqu'il a acquis l'expérience professionnelle requise (deux ou trois ans selon l'avancement sollicité). De plus, le paragraphe 4 de l'article 36 de la loi sur le ministère public dispose que le Procureur général approuve les règles et critères encadrant l'avancement professionnel des procureurs.
60. En outre, le rôle et le mandat du Conseil des procureurs ont été renforcés, entre autres, en ce qui concerne la gestion des carrières des procureurs. La loi prévoit désormais explicitement un sous-conseil chargé de la gestion des carrières et de la discipline des procureurs, le Conseil de gestion des carrières, des mesures d'encouragement professionnel et des questions de déontologie (dont les réunions peuvent être suivies par des procureurs/enquêteurs, ce qui permet d'accroître la transparence des procédures).
61. Enfin, les autorités indiquent que les critères énoncés ci-dessus sont inclus dans la loi sur le ministère public (et sont donc publics) et que, sur la base des dispositions

pertinentes de la loi, les décisions relatives au recrutement et à l'avancement professionnel des procureurs sont motivées.

62. Le GRECO prend note des éléments communiqués. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les informations fournies indiquent clairement que des améliorations ont été apportées aux procédures. Cependant, il n'est pas possible de savoir si les préoccupations exprimées par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation (selon lesquelles les décideurs, qu'il s'agisse du Procureur général ou de la commission de stage, ont ou semblent avoir un pouvoir discrétionnaire trop important) ont été suffisamment prises en compte et si les décisions relatives au recrutement et l'avancement professionnel sont désormais fondées sur le mérite. Dans ce contexte, le GRECO note également que le Procureur général peut continuer de recruter des procureurs sans concours ni stage (si certains critères sont remplis) et d'approuver les critères de promotion. En l'absence d'informations complémentaires, le GRECO ne peut donc pas considérer à ce stade que la recommandation a été pleinement mise en œuvre. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités géorgiennes selon lesquelles toutes les décisions de recrutement et d'avancement de procureurs sont motivées. Il n'a pas pu juger cependant s'il s'agit d'une obligation découlant des dispositions législatives qui lui ont été communiquées (hormis l'obligation faite au Procureur général de motiver sa décision s'il décide de recruter un procureur sans concours ni stage). Les informations fournies ne lui ont pas permis non plus de conclure que des procédures transparentes sont désormais prévues. Le GRECO ne peut donc pas affirmer pour l'instant que cette partie de la recommandation est pleinement mise en œuvre.
63. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xii.

64. *Le GRECO a recommandé de (i) définir des critères clairs et objectifs pour l'attribution et le retrait d'affaires aux procureurs ; (ii) veiller à ce que les décisions et les instructions des procureurs de rang supérieur, notamment des décisions visant à retirer des affaires à des procureurs de rang inférieur, soient justifiées par écrit.*
65. Les autorités indiquent qu'en 2017, un groupe de travail créé au sein du ministère public a été chargé d'examiner les critères et les pratiques en vigueur pour l'attribution et le retrait d'affaires aux procureurs et d'analyser la réglementation et les pratiques existantes concernant les instructions données par les procureurs. Sur la base des recommandations de ce groupe de travail, le Procureur général a publié le 28 février 2019 une ordonnance sur la définition des principes fondamentaux de l'attribution des affaires aux procureurs, laquelle dispose qu'un procureur supérieur doit assurer une attribution équitable et transparente des affaires dans l'unité placée sous sa supervision, et tenir compte du nombre d'affaires, de leur difficulté et de leur volume, ainsi que de la spécialisation, des compétences, de l'expérience et des compétences requises pour poursuivre et/ou enquêter sur une affaire donnée. L'ordonnance susmentionnée énumère en outre les circonstances dans lesquelles un procureur supérieur peut retirer une affaire à un procureur subordonné et prévoit que ces décisions doivent être motivées¹⁶.

¹⁶ Les circonstances exposées dans l'ordonnance comprennent les situations décrites aux articles 59 et 62 du Code de procédure pénale pour lesquelles un juge ou un procureur doit se récuser d'une affaire donnée (notamment être un proche parent de l'accusé, de l'avocat de la défense ou de la victime; le fait qu'une enquête soit ouverte contre lui pour une infraction et/ou d'autres circonstances qui remettent en question son objectivité ou son impartialité ; le fait que l'affaire exige les compétences d'un procureur spécialisé; l'incapacité de mener à bien l'enquête/les poursuites pour des raisons de santé ou d'absence; la commission d'une erreur

66. Le GRECO prend note des informations soumises, qui font état d'une amélioration bienvenue par rapport à la situation décrite dans le Rapport d'Évaluation.
67. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xiii.

68. *Le GRECO a recommandé(i) que le Code d'éthique à l'usage des employés du ministère public de Géorgie continue d'être mis à jour, soit communiqué à tous les procureurs et soit rendu facilement accessible au public ; (ii) qu'il soit complété par des mesures pratiques pour la mise en œuvre des règles, comme des orientations et explications écrites, davantage d'actions de formation et des conseils confidentiels.*
69. S'agissant de la première partie de la recommandation, les autorités indiquent qu'à la suite d'une analyse effectuée par des agents du ministère public, des experts de l'Union européenne et des États-Unis, des membres du Conseil pour la réforme de la justice pénale et des membres intéressés de la société civile, un nouveau Code d'éthique à l'usage des membres du ministère public a été élaboré. Adopté par le ministre de la Justice en mai 2017, il est entré en vigueur quelques jours plus tard. Ce Code traite de questions telles que les conflits d'intérêts, les activités incompatibles avec la fonction de procureur, les cadeaux, l'exercice de l'autorité et l'impartialité. Il a été transmis par courrier électronique à tous les procureurs et enquêteurs du ministère public, qui ont été invités à renvoyer un formulaire signé au service des ressources humaines du ministère public confirmant qu'ils avaient bien pris connaissance du Code, qui a été publié sur le site internet du Journal officiel et sur celui du ministère public¹⁷.
70. À la suite de l'adoption du nouveau Code d'éthique, le ministère public a conçu à l'intention des procureurs et des enquêteurs un module de formation spécial sur les règles de conduite. Entre juillet 2017 et la mi-octobre 2018, 25 sessions de formation ont été organisées, auxquelles ont participé 560 procureurs, enquêteurs, conseillers et experts. En outre, les conseils confidentiels sont une pratique établie au sein du ministère public, les procureurs prenant rendez-vous avec l'Inspection générale ou consultant cette dernière par téléphone en cas de questions sur des dilemmes éthiques.
71. Enfin, des travaux sont en cours pour élaborer un commentaire du Code d'éthique à l'usage des procureurs. À la suite d'un examen effectué par des experts du ministère de la Justice de l'UE et des États-Unis d'Amérique, ce commentaire a encore été modifié et sera adopté (et distribué à tout le personnel du ministère public) sous peu. Le projet de commentaire, d'une longueur de 44 pages, donne des indications supplémentaires sur les différents sujets abordés dans le Code d'éthique, en donnant des exemples de la conduite à adopter (sur la base de situations réelles rencontrées par l'Inspection générale).
72. Le GRECO prend note du nouveau Code d'éthique à l'usage des procureurs et félicite les autorités pour la manière dont ce document a été communiqué aux procureurs. Il se félicite également de la formation et des conseils confidentiels qui ont été – et continuent d'être – dispensés (bien qu'il aurait préféré que ces conseils confidentiels soient fournis par un organisme qui ne mène pas d'enquêtes sur les

juridique, qui peut avoir une incidence sur l'issue de l'affaire; la charge de travail du procureur, ou; une demande motivée formulée par le procureur subordonné lui-même).

¹⁷ Voir le Journal officiel (<https://matsne.gov.ge/ka/document/view/3679145?publication=0>) et le site internet du ministère public (http://poq.gov.ge/qeo/news?info_id=1242).

infractions disciplinaires) et du projet de commentaire du code qui fournit des orientations et des explications écrites supplémentaires. Même si le commentaire (et le Code lui-même) gagnerait à inclure des orientations plus détaillées à certains égards (par exemple en ce qui concerne les situations dans lesquelles un conflit d'intérêts pourrait survenir, les réactions aux offres d'un avantage indu, les moyens de signaler une faute, les procédures à suivre lorsqu'un procureur a reçu une instruction illégale de son supérieur et la possibilité de recevoir des conseils confidentiels de l'Inspection générale), le GRECO accepte que ce soient des documents vivants qui seront régulièrement mis à jour. Cependant, dans l'attente de l'adoption et de la diffusion du commentaire, le GRECO ne peut pas encore conclure que cette recommandation a été entièrement traitée.

73. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

74. *Le GRECO a recommandé d'élargir le champ d'application du régime de déclaration de patrimoine dans le cadre de la LCI pour le rendre applicable à tous les procureurs.*

75. Les autorités déclarent que cette question reste à l'étude.

76. Le GRECO conclut que la recommandation xiv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xv.

77. *Le GRECO a recommandé de réviser le régime disciplinaire applicable aux procureurs, y compris en définissant plus précisément les fautes disciplinaires, et en veillant à la proportionnalité des sanctions.*

78. Les autorités signalent que le régime disciplinaire des procureurs a encore été modifié avec l'adoption de la nouvelle loi susmentionnée sur le ministère public, entrée en vigueur en décembre 2018. La nouvelle loi classe, entre autres, les fautes disciplinaires en trois catégories, à savoir les fautes mineures, moyennes et graves, assorties de sanctions allant de la réprimande à la révocation. À cette fin, les paragraphes 8 et 10 de l'article 76 de la nouvelle loi disposent que si un procureur:

- s'acquitte de ses fonctions de façon négligente, la faute doit être considérée comme une faute mineure qui peut, selon les circonstances, entraîner une réprimande ou un reproche à l'encontre du procureur en question;
- « commet une faute », celle-ci peut être considérée comme mineures ou moyenne, selon les circonstances, et peut entraîner une réprimande, un reproche ou une déduction de salaire de 30 % pour une période d'un à six mois ;
- « agit de manière inappropriée » ou « ne s'acquitte pas des fonctions qui lui sont dévolues par la loi », il s'agit d'une faute grave, qui, selon les circonstances, peut entraîner un reproche, une rétrogradation à un grade inférieur, une déduction de salaire de 30 % pour une période d'un à six mois ou une révocation du ministère public.

Des catégories similaires d'infractions disciplinaires sont décrites dans le nouveau Code d'éthique, mentionné plus haut dans la recommandation xiii, qui définit quatre motifs d'engagement de la responsabilité disciplinaire, correspondant à l'article 76 de la loi.

79. Le GRECO rappelle qu'il avait estimé qu'il était absolument nécessaire de prévoir « une liste de motifs définis plus en détail et intégrant les fautes disciplinaires telles

que, entre autres, la violation des dispositions du Code d'éthique » et qu'il avait regretté le fait que « la loi ne fixe aucun critère définissant les mesures à appliquer selon les circonstances ». Bien que le GRECO se félicite que le régime disciplinaire ait été revu dans la loi elle-même (et pas uniquement dans le Code d'éthique), il ne peut pas considérer pour autant que les infractions sont désormais plus clairement définies. Les motifs d'engagement de la responsabilité disciplinaire restent vagues et se réfèrent à des notions telles que « commettre une faute » et « agir de manière inappropriée » (semblables à ce qui a été décrit dans le Rapport d'Évaluation). Le Code d'éthique n'aborde pas non plus cette question. Le GRECO est d'avis que les infractions ne sont toujours pas clairement définies et que la proportionnalité des sanctions n'est pas assurée.

80. Le GRECO conclut que la recommandation xv n'a pas été mise en œuvre.

Concernant toutes les catégories

Recommandation xvi.

81. *Le GRECO a recommandé de prendre des mesures appropriées pour garantir le contrôle effectif des déclarations de patrimoine devant être soumises par les membres du Parlement, les juges et les procureurs, y compris en donnant au Bureau de la fonction publique et/ou tout autre organe compétent les compétences et les ressources nécessaires pour contrôler de manière proactive et approfondie les déclarations.*
82. Les autorités indiquent qu'en vertu des modifications apportées à la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques entrées en vigueur le 1er janvier 2017, le Bureau de la fonction publique est désormais chargé de contrôler les déclarations et de vérifier l'exactitude des informations qui y sont portées. Un nouveau service employant actuellement huit personnes a été créé au sein du Bureau de la fonction publique à cette fin : le service du contrôle des déclarations de patrimoine. Ce service peut consulter un certain nombre de bases de données de l'État, ce qui lui permet notamment d'accéder à des informations sur les droits de propriété, la détention de participations dans des personnes morales, les véhicules immatriculés et les impôts payés par le fonctionnaire et les membres de sa famille. Le service du contrôle des déclarations de patrimoine n'a pas accès à des informations provenant d'institutions financières autres que celles qui ont été fournies par le fonctionnaire lui-même.
83. Conformément à l'article 18¹ de cette loi et du décret gouvernemental intitulé « Adoption de l'instruction pour le contrôle des déclarations de patrimoine des agents publics », sont soumises à un contrôle les déclarations de patrimoine a) sélectionnées aléatoirement par le système électronique, b) sélectionnées par une commission indépendante, créée par le chef du Bureau de la fonction publique¹⁸ et c) faisant l'objet d'une demande écrite motivée de contrôle d'une déclaration de patrimoine (qui peut être faite par n'importe quel citoyen). Le nombre total de déclarations contrôlées sélectionnées par les méthodes a) et b) ne peut excéder 10 % du nombre total des déclarations de patrimoine soumises, les déclarations visées par une demande écrite motivée n'étant pas prises en compte dans le calcul de ce pourcentage¹⁹.

¹⁸ Cette commission a été créée en décembre 2018 et comprend quatre représentants de la société civile et trois universitaires. Elle sélectionne les déclarations de patrimoine de représentants politiques de l'État (c'est-à-dire les hauts fonctionnaires) et se fonde sur des critères spécifiques (tels que le poste occupé par le fonctionnaire concerné, les risques particuliers de corruption, l'intérêt public et la détection d'infractions lors de contrôles préalables).

¹⁹ En 2018, le nombre de fonctionnaires devant présenter une déclaration d'actif était de 6410.

84. En 2017, le Bureau de la fonction publique a contrôlé 287 déclarations au total, dont 284 avaient été sélectionnées aléatoirement et 3 avaient fait l'objet d'une demande écrite. Sur ces 287 déclarations, 56 ont été évaluées positivement, et 224 négativement ; les sept déclarations restantes, soupçonnées de comporter des informations volontairement mensongères, ont donc été transmises au Parquet pour un examen plus approfondi. Les résultats des contrôles ont été publiés sur le site internet du Bureau de la fonction publique en décembre 2017. Pour l'année 2018, sur les 448 déclarations contrôlées, 320 ont été sélectionnées aléatoirement et 128 avaient fait l'objet d'une demande de contrôle écrite.
85. Sur la base des résultats des contrôles de 2017, d'autres amendements à la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques ont été élaborés - ils sont entrés en vigueur en mai 2018 - en vue d'imposer des sanctions plus proportionnées. Ainsi, en cas d'infraction mineure dans une déclaration de patrimoine (désignée par l'expression « infraction non fondamentale » dans la loi susmentionnée), le Bureau de la fonction publique rendra publique cette information et adressera un avertissement au fonctionnaire concerné. Quant aux infractions majeures, au lieu de les sanctionner par une amende de 1 000 GEL (environ 330 EUR), le Bureau de la fonction publique peut décider d'imposer au déclarant concerné une amende d'un montant représentant 20 % de son traitement mensuel (et au minimum de 500 GEL, soit environ 165 EUR), sans préjudice d'éventuelles sanctions pénales.
86. Enfin, à la suite de la création de la commission indépendante susmentionnée en décembre 2018, 297 déclarations supplémentaires ont été sélectionnées (parmi les responsables politiques de l'État et sur la base de critères spécifiques) afin d'être contrôlées par le Bureau de la fonction publique en 2019.
87. Le GRECO se félicite des mesures prises par les autorités géorgiennes pour renforcer l'efficacité du suivi des déclarations de patrimoine, qui sont conformes aux objectifs de la recommandation. Il encourage les autorités à poursuivre l'évaluation de la nécessité d'adopter des mesures supplémentaires à l'avenir (telles que l'augmentation des ressources du Bureau de la fonction publique ou l'élargissement de ses pouvoirs d'enquête, le cas échéant).
88. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

89. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Géorgie a mis en œuvre de façon satisfaisante cinq des seize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Sur les recommandations restantes, huit ont été partiellement mises en œuvre et trois n'ont pas été mises en œuvre.
90. Plus spécifiquement, les recommandations v, vi, x, xii et xvi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations i-iv, vii, viii, xi et xiii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ix, xiv et xv n'ont pas été mises en œuvre.
91. Certaines évolutions positives ont été constatées en ce qui concerne la prévention de la corruption des parlementaires : diverses mesures ont été prises pour renforcer la transparence du processus législatif, et un code d'éthique à l'usage des parlementaires a été adopté. Cependant, des règles complémentaires claires concernant un processus de consultation publique pour les projets de loi doivent encore être conçues, de même qu'un mécanisme de mise en œuvre du Code d'éthique à l'usage des parlementaires, des mesures pratiques pour la mise en

œuvre de ce code, et des règles plus complètes concernant la déclaration ponctuelle des conflits d'intérêts des parlementaires.

92. S'agissant des juges, plusieurs amendements à la loi sur les juridictions de droit commun ont été adoptés dans le cadre du « troisième volet de la réforme judiciaire ». Ceux-ci instaurent des critères plus précis pour la sélection des juges candidats à une période probatoire de trois ans (malgré les critiques exprimées sur le processus décisionnel au sein du Conseil supérieur de la Justice à cet égard) et des garanties supplémentaires contre l'utilisation abusive de la possibilité de muter un juge dans une autre juridiction sans son consentement. Ils prévoient également l'introduction d'un mécanisme pour l'attribution aléatoire des affaires, la création d'un Inspecteur indépendant, ce qui devrait permettre de mener des enquêtes plus approfondies sur les plaintes visant des juges, et la suppression du pouvoir du Secrétaire du Conseil supérieur de la Justice de mettre fin à lui seul aux procédures disciplinaires. Cela étant, il faut aller encore plus loin, notamment en instaurant des critères clairs et objectifs pour l'avancement professionnel des juges, en mettant à jour les Normes d'éthique judiciaire (et en adoptant des mesures pratiques pour leur mise en œuvre), en prenant des mesures pour renforcer l'efficacité des procédures disciplinaires (s) et notamment l'adoption d'une définition plus précise des fautes disciplinaires) et en limitant l'immunité des juges à une « immunité fonctionnelle ».
93. S'agissant des procureurs, le GRECO se félicite que de nouvelles mesures aient été prises pour réduire l'influence du gouvernement et/ou de la majorité parlementaire sur la nomination du procureur général et sur les activités du Conseil des procureurs, et que des critères aient été introduits pour l'attribution et le retrait des affaires aux procureurs. Il se félicite également que le Code d'éthique à l'usage des membres du ministère public ait été mis à jour et que cette mesure ait été complétée par la mise en place de nouvelles formations et de conseils confidentiels sur la conduite à adopter ainsi que par des indications et des explications écrites et un commentaire du Code qui n'a pas encore été adopté. Cependant, même si une nouvelle loi sur le ministère public est entrée en vigueur en décembre 2018, le GRECO ne peut pas encore affirmer que les préoccupations qu'il a exprimées dans le Rapport d'Évaluation concernant le processus de recrutement et d'avancement professionnel des procureurs ont été suffisamment prises en compte. De même, le GRECO attend toujours que le régime disciplinaire applicable aux procureurs soit révisé et que le régime de déclaration de patrimoine couvre tous les procureurs.
94. Enfin, le GRECO se félicite des travaux qui ont été réalisés pour améliorer la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques. Les diverses mesures qui y figurent devraient permettre de renforcer l'efficacité du contrôle des déclarations de patrimoine des parlementaires, des juges et des procureurs.
95. Au vu de ce qui précède, le GRECO constate que des progrès tangibles ont été accomplis au regard de tous les thèmes visés. Toutefois, des efforts supplémentaires sont toutefois nécessaires dans les 18 prochains mois pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Dans ce contexte, le GRECO invite le chef de la délégation de la Géorgie à soumettre des informations complémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations i-iv, vii-ix, xi, et xiii-xv avant le 30 septembre 2020.
96. Enfin, le GRECO invite les autorités géorgiennes à autoriser dès que possible la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.