



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 25 mars 2021  
Publication : 12 avril 2021

Public  
GrecoRC4(2021)9

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

### DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ GÉORGIE

Adopté par le GRECO à sa 87<sup>e</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 22-25 mars 2021)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le deuxième 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 (voir paragraphe 2) consacré à la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur la Géorgie a été adopté lors de la 74<sup>e</sup> réunion plénière du GRECO (2 décembre 2016) et rendu public le 17 janvier 2017, avec l'autorisation de la Géorgie ([GrecoEval4Rep\(2016\)3](#)).
3. Le Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 82<sup>e</sup> réunion plénière (22 mars 2019) et rendu public le 2 juillet 2019, avec l'autorisation de la Géorgie ([GrecoRC4\(2019\)9](#)). Conformément au Règlement intérieur du GRECO, les autorités géorgiennes ont présenté un Rapport de Situation sur les mesures supplémentaires prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Ce rapport, reçu le 31 décembre 2020, et les informations communiquées par la suite, ont servi de base à l'élaboration de ce deuxième Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Estonie et les États-Unis de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés – Mme Mari-Liis SÕÖT pour l'Estonie et Mme Michelle MORALES pour les États-Unis - ont été assistés par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction du Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Le GRECO avait adressé 16 recommandations à la Géorgie dans son Rapport d'Évaluation. Dans son Rapport de Conformité, il avait conclu que les recommandations v, vi, x, xii et xvi avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, que les recommandations i - iv, vii, viii, xi, et xiii avaient été partiellement mises en œuvre et que les recommandations ix, xiv, et xv n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les onze recommandations en suspens est examinée ci-après.

### *Prévention de la corruption des parlementaires*

#### **Recommandation i.**

6. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle qu'il avait jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il avait noté que le site internet du Parlement semblait être régulièrement mis à jour, que les modifications apportées aux projets de loi étaient publiées de manière visible et que les sites internet de chacune des commissions parlementaires étaient actualisés, et que cela devait permettre de suivre plus facilement l'évolution des projets de loi, à condition que les délais fixés par le Règlement du Parlement soient effectivement respectés. Le GRECO avait également salué les modifications apportées au Règlement concernant les pétitions électroniques, les initiatives législatives électroniques et les suites à donner aux commentaires sur les projets de loi, mais avait estimé que ces mesures étaient insuffisantes pour constituer des règles instaurant un processus de consultation

publique ; il avait par conséquent conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.

8. Les autorités indiquent à présent que le Règlement du Parlement géorgien garantit la transparence et l'efficacité des procédures de consultation publique. L'article 46 du Règlement prévoit par exemple que si une commission parlementaire établit un groupe de travail pour la préparation préliminaire d'un projet de loi ou d'une autre question en cours, la commission a le pouvoir d'inviter les parties prenantes concernées à participer à ses travaux en tant que membres du groupe de travail. Plus particulièrement, aux termes de l'article 102 du Règlement, toute personne peut donner son avis en adressant un commentaire pour « recevoir des consultations publiques » sur le projet de loi, ou publier un commentaire concernant un article en particulier sur le site internet officiel du Parlement géorgien<sup>1</sup>. Les avis/remarques formulés avant la discussion d'un projet de loi, tels que publiés sur le site web du Parlement, sont ensuite transmis au président de la commission, qui - si nécessaire - les présente aux membres de la commission pour la discussion du projet de loi (article 107, paragraphe 3, du Règlement). Si la commission accepte les avis/remarques, cela doit être reflété dans les conclusions de la commission.
9. En outre, l'article 105 du Règlement reconnaît à tous les citoyens géorgiens, organismes de l'État (à l'exception des instances de l'exécutif et des personnes morales de droit public relevant du pouvoir exécutif), collectivités locales, associations politiques et publiques enregistrées en Géorgie ainsi qu'à toute autre personne morale, le droit de soumettre une proposition de loi au Parlement. Après avoir pris acte de cette initiative législative, le Bureau du Parlement transmet la proposition à une commission parlementaire désignée, qui peut inviter l'auteur de la proposition à participer aux délibérations de la commission. Les autorités soulignent qu'une fois une proposition législative soumise, la commission compétente est tenue de discuter de la proposition. En 2019 et 2020, environ 200 propositions législatives ont été enregistrées au Parlement, et les parties prenantes qui ont demandé à participer aux débats sur une telle proposition ont reçu l'accès approprié (avec quelques exceptions dues aux restrictions du Covid-19). Le Règlement prévoit également la possibilité de lancer une pétition électronique (demande écrite adressée par un groupe comptant au moins 300 personnes sur des questions qui concernent l'État et/ou un problème d'ordre général) et de soumettre des initiatives législatives (articles 203 et 105) ; une plateforme en ligne prévue à cet effet est désormais opérationnelle<sup>2</sup>.
10. S'agissant plus précisément des modifications constitutionnelles, l'article 77(2) de la Constitution géorgienne prévoit une procédure de consultation spécifique, obligeant le Parlement à rendre public le projet de loi constitutionnelle (qui peut être proposé par plus de la moitié des membres du Parlement ou 200 000 électeurs) afin qu'il fasse l'objet d'un débat public à l'échelle nationale. À cette fin, conformément à l'article 125 du Règlement du Parlement, celui-ci crée une « commission de pilotage du débat public », qui organise des réunions publiques dans différentes collectivités territoriales du pays, afin d'informer et de mobiliser la population. Les avis électroniques oraux et/ou écrits figurent dans le protocole final de la commission de pilotage et sont publiés sur le site internet du Parlement au plus tard 10 jours après chaque réunion. En 2019, deux projets de loi constitutionnelle de ce type ont été examinés et, en 2020, un projet de loi de ce type (qui prévoyait des amendements

---

<sup>1</sup> Il est entendu que les mots "recevoir des consultations publiques" signifient que toute partie prenante (personnes physiques et morales) peut exprimer une observation/opinion écrite sur un projet de loi ou toute autre question discutée par le Parlement ou par une commission parlementaire. Il/elle peut également demander à participer à la procédure devant la commission parlementaire et exprimer une opinion/remarque lors de la réunion de la commission et/ou demander une explication sur le projet de loi en question ou sur toute autre question discutée par la commission.

<sup>2</sup> [Site internet](#) pour la soumission par voie électronique d'initiatives législatives et de pétitions.

constitutionnels concernant le système des élections parlementaires, dans lequel un grand nombre de parties prenantes étaient engagées).

11. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui apportent des éclairages supplémentaires sur les règles existantes, même si ni le Règlement ni la procédure de consultation spécifique pour les amendements constitutionnels n'ont été modifiés depuis le rapport de conformité. Il se félicite que la procédure de consultation des modifications constitutionnelles soit clairement réglementée, mais aurait apprécié que des règles tout aussi claires s'appliquent à d'autres lois et amendements législatifs et prévoient des délais suffisants pour permettre de tenir compte des contributions des parties prenantes concernées. Si l'on laisse de côté les amendements constitutionnels, la possibilité de formuler des commentaires sur les projets de loi ou de soumettre une initiative législative par le biais du site web du Parlement n'oblige pas le Parlement lui-même à consulter de manière proactive les parties prenantes dans les cas appropriés (par exemple en les invitant à une réunion de commission), indépendamment de toute initiative éventuelle prise par ces parties prenantes elles-mêmes<sup>3</sup>. Dans l'ensemble, comme le souligne déjà le Rapport de conformité, le GRECO reconnaît que – au vu des modifications apportées au Règlement dont fait état le Rapport de Conformité, de la publication (manifestement de manière visible) des projets de loi, de leurs mises à jour et des informations sur les travaux des commissions, de la procédure spécifique de consultation pour les modifications constitutionnelles et de la possibilité de lancer des pétitions électroniques et de soumettre des propositions législatives par voie électronique (grâce à une plateforme désormais opérationnelle) – des mesures importantes ont été prises pour améliorer la transparence du processus législatif. Dans l'attente de la mise en place d'un cadre réglementaire uniforme régissant la consultation publique, le GRECO ne peut toutefois pas affirmer que cette recommandation a été pleinement mise en œuvre à ce stade.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

13. *Le GRECO avait 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.*
14. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO avait plus précisément salué l'adoption d'un Code de conduite à l'usage des parlementaires, le fait que le Conseil d'éthique, une fois mis en place, pourrait se prononcer sur les violations (mineures) du Code et que ce dernier contenait désormais des dispositions explicites sur les cadeaux, les contacts avec les lobbyistes et certaines incompatibilités. Même s'il avait jugé qu'il aurait pu être utile, pour certaines violations du Code (qui ne renvoient pas

---

<sup>3</sup> Même si, lorsqu'il s'agit de projets de loi du gouvernement, celui-ci est censé avoir ses propres règles en matière de procédure de consultation, les règles existantes devraient également permettre des contributions à d'autres stades du processus législatif, y compris au moment de leur examen devant le Parlement, notamment parce que les projets de loi sont susceptibles d'être modifiés à un stade ultérieur du processus législatif. Dans ce contexte, le GRECO observe également que les délais relativement courts impartis dans la pratique ne permettent pas toujours de dûment tenir compte des avis des parties prenantes concernées. Les projets d'amendements relatifs à la nomination des juges de la Cour suprême, dont il est question dans la recommandation iv ci-dessous, en sont un bon exemple : en effet, seuls neuf jours séparaient le lancement du projet de loi de sa première lecture au Parlement. Voir à cet égard, par exemple, OSCE/BIDDH, [Opinion of Draft Amendments Relating to the Appointment of Supreme Court Judges of Georgia](#) (17 avril 2019), paragraphes 96-98.

au régime de sanctions de la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques), de prévoir des sanctions plus dissuasives que la publication de la violation concernée sur le site internet du Parlement, le GRECO avait considéré qu'un code abordant diverses situations de conflits d'intérêts était en vigueur et facilement accessible par le public. Le premier volet de la recommandation avait donc été traité de manière satisfaisante. S'agissant du second volet de la recommandation, le GRECO s'était félicité que le Code fasse explicitement référence à l'organisation d'une formation. Toutefois, dans la mesure où cette formation n'avait pas eu lieu, qu'aucune autre mesure concrète pour la mise en œuvre du Code n'avait été prise et que le Conseil d'éthique n'avait pas encore commencé à en assurer le suivi, le GRECO avait dû conclure à la non-mise en œuvre de ce volet de la recommandation.

15. Les autorités indiquent à présent que l'article 5 du Code de conduite prévoit qu'à chaque nouvelle convocation du Parlement, les parlementaires bénéficient d'une formation leur permettant de se familiariser avec le Code. À cette fin, un module de formation a été élaboré et prévoit une séance sur les conflits d'intérêts et les règles d'éthique parlementaire (en complément de thèmes tels que les processus législatifs et budgétaires, l'égalité de genre dans l'élaboration des politiques, la transparence législative et les mécanismes d'engagement civique). Après les élections législatives d'octobre et novembre 2020, la première formation a eu lieu les 9 et 10 février 2021.
16. Les autorités précisent également qu'un nouveau Conseil d'éthique a été créé le 4 février 2021. Ce conseil a été chargé de superviser la mise en œuvre du Code de conduite et d'en examiner les violations présumées, soit sur la base d'une plainte, soit *ex officio*. Malgré le boycott continu du Parlement par certains partis d'opposition, huit membres du Parlement (quatre du parti au pouvoir, quatre d'un parti d'opposition) ont été sélectionnés pour devenir membres du nouveau Conseil d'éthique le 2 mars 2021. Le Conseil devrait être pleinement opérationnel sous peu, une fois qu'il aura élu son président.
17. Le GRECO se félicite de la formation dispensée aux nouveaux membres du Parlement et de la nomination du Conseil d'éthique (même si l'ensemble de l'opposition parlementaire n'est pas représentée au sein de ce Conseil). En attendant que le Conseil devienne pleinement opérationnel et que d'autres mesures pratiques soient prises, le GRECO ne peut que conclure que le deuxième volet de la recommandation n'a pas été pleinement respecté.
18. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

19. *Le GRECO avait 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.*
20. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO a pris note de l'information selon laquelle, en vertu du Code d'éthique, les parlementaires sont tenus de déclarer par écrit à la Commission pour les questions de procédure et la réglementation – et ce, avant la fin des débats au Parlement – leur intérêt (ou celui de membres de leur famille) dans des activités en lien avec la gestion d'une entreprise, mais a jugé qu'il s'agissait-là d'une approche trop limitée de la question.
21. Les autorités géorgiennes indiquent à présent que le Règlement du Parlement comporte un certain nombre de dispositions permettant le suivi des conflits d'intérêts potentiels, à savoir :

- Les articles 40 et 41 en vertu desquels les commissions parlementaires sont autorisées à se renseigner auprès des représentants de l'État sur les allégations visant un parlementaire ;
  - L'article 61 qui prévoit la création d'une Commission d'enquête temporaire au sein du Parlement pour examiner les violations de la législation géorgienne commises par des organes de l'État et des agents publics ;
  - L'article 8(3) qui autorise la Commission pour les questions de procédure à contrôler, périodiquement et en cas de besoin, les déclarations de patrimoine soumises par les membres du Parlement au Bureau de la Fonction publique, conformément à la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques.
22. Les autorités précisent par ailleurs que le 11 novembre 2019, le Bureau du Parlement a publié un décret qui prévoit l'obligation pour les parlementaires qui siègent au Conseil d'éthique d'utiliser un formulaire spécial pour déclarer qu'ils ne présentent « aucun conflit d'intérêts susceptible d'influencer leur décision dans l'examen de la question » ni « aucun des motifs de récusation ou d'auto-récusation prévus par les statuts du Conseil d'éthique » et qu'ils ne se trouvent dans aucune des situations décrites dans la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques. Le décret prévoit également la mise à disposition d'un formulaire spécial que les citoyens (et les parlementaires eux-mêmes) peuvent utiliser pour déposer une plainte auprès du Conseil d'éthique concernant une violation présumée du Code d'éthique.
23. Le GRECO prend note des informations communiquées. Les mesures mentionnées, telles que la possibilité de créer une commission d'enquête temporaire ou le fait d'habiliter la commission pour les questions de procédure à contrôler les déclarations de patrimoine et la possibilité pour toute personne de déposer une plainte auprès du Conseil d'éthique, peuvent être des outils importants, pour le contrôle des conflits d'intérêts. Toutefois, au-delà de l'obligation faite aux parlementaires par le code d'éthique de divulguer toute activité entrepreneuriale (qui a déjà été jugée trop étroite dans le Rapport de conformité) et de la déclaration concernant spécifiquement les procédures devant le Conseil d'éthique, on ne peut pas dire qu'une obligation de divulgation *ad hoc* des conflits entre les intérêts privés d'un député et une question examinée par le Parlement est désormais en place.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iii reste partiellement mise en œuvre.

*Prévention de la corruption des juges*

**Recommandation iv.**

25. *Le GRECO avait 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.*
26. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Le GRECO s'était félicité de la réforme en profondeur du processus de recrutement des juges, qui introduisait des critères préétablis pour la sélection des juges candidats à une période probatoire, de l'obligation faite au Conseil supérieur de la magistrature (ci-après le « CSM ») de justifier ses décisions et de communiquer ses motifs aux candidats qui en font la demande et de la possibilité, pour les candidats, de contester la décision du CSM devant la Cour suprême. Toutefois, le GRECO avait également pris note des

inquiétudes émises notamment par des organisations de la société civile concernant le manque de transparence et d'impartialité des décisions du CSM et demandé aux autorités de suivre la situation (et de prendre des mesures complémentaires le cas échéant). Les préoccupations exprimées par le GRECO dans son Rapport d'Évaluation au sujet de la promotion des juges n'ayant pas été prises en compte, le GRECO avait conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.

27. Les autorités géorgiennes indiquent aujourd'hui que de nouvelles réglementations ont été adoptées concernant aussi bien la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême que la motivation des décisions du CSM sur la nomination des juges des tribunaux de première et de deuxième instance. S'agissant de la sélection et de la nomination des juges de la Cour suprême, à la suite des modifications constitutionnelles de 2017, de nouvelles modifications de la loi sur les tribunaux de droit commun ont été adoptées en mai 2019. Ces modifications introduisent un processus de sélection au mérite pour ces juges de la Cour suprême, prévoyant que les décisions du CSM seraient fondées sur les deux mêmes critères principaux que la nomination initiale des juges des tribunaux de première et deuxième instance et l'évaluation des performances des juges affectés à des mandats de trois ans : l'intégrité et la compétence<sup>4</sup>. En vertu de ces modifications, le CSM est tenu de procéder à un recrutement ouvert des juges de la Cour suprême, d'établir l'éligibilité des candidats, de présélectionner des candidats par un vote à bulletin secret, de vérifier les antécédents des candidats et d'entendre chacun d'eux lors d'une audition publique. À l'issue de l'entretien, les candidats sont notés par chacun des membres du CSM dans le but d'établir une liste restreinte comprenant autant de candidats que de postes vacants. La liste est ensuite mise aux voix et les candidats qui obtiennent au moins deux tiers des votes des membres du CSM sont désignés pour être évalués par le Parlement. À l'issue des entretiens menés par la commission parlementaire, les candidats qui recueillent la majorité des voix du Parlement (dans sa composition plénière) sont nommés à la Cour suprême. Le 12 décembre 2019, le Parlement a sélectionné 14 candidats (sur les 20 nominations) qu'il a nommés à vie à la Cour suprême.
28. D'autres modifications de la loi sur les tribunaux de droit commun ont été adoptées le 30 septembre 2020. En vertu de ces modifications :
- la tenue de scrutins à bulletin secret est supprimée ; la candidature soutenue par tel ou tel membre du CSM est ainsi connue des autres membres et du personnel du Conseil supérieur de la justice (mais pas du grand public) ;
  - chaque membre du CSM est tenu d'accompagner son vote d'un argumentaire écrit qui est ensuite publié sur le site internet du CSM, avec les notes et évaluations de chaque candidat, sans révéler l'identité du membre du CSM concerné ;
  - les candidats ont la possibilité de contester les décisions du CSM à tous les stades de la procédure de sélection auprès de la Chambre des qualifications de la Cour suprême.
- Le 8 octobre 2020, le CSM a annoncé le lancement de la nouvelle procédure de sélection des candidats au poste de juge de la Cour suprême, pour laquelle les entretiens ont débuté le 10 décembre 2020.
29. Les autorités précisent par ailleurs, concernant la motivation des décisions du CSM sur la nomination des juges des tribunaux de première et de deuxième instance, qu'une nouvelle série de modifications à la loi sur les tribunaux de droit commun a été adoptée en décembre 2019, dans le cadre du « quatrième volet » de la réforme

---

<sup>4</sup> L'intégrité a été définie dans ce contexte comme la bonne foi et la conscience professionnelle ; l'indépendance, l'impartialité et l'équité ; la conduite personnelle et professionnelle ; et la réputation personnelle et professionnelle. Les compétences englobent quant à elles la connaissance des normes juridiques, la capacité et l'aptitude à fournir des arguments juridiques ; les aptitudes de communication orale et écrite ; les qualités professionnelles ; les diplômes universitaires et la formation professionnelle ; l'activité professionnelle (articles 35(1) et 36(3) de la loi sur les tribunaux de droit commun).

judiciaire. En vertu de ces modifications, les membres du CSM sont tenus de fournir un argumentaire écrit et de publier les décisions sur la nomination à vie des juges des tribunaux de district (municipaux) et des cours d'appel, sur la nomination du président d'un tribunal de district (municipal) et du président et vice-président d'une cour d'appel<sup>5</sup>. Depuis le 22 mai 2020, toutes les décisions sur les nominations des juges ont été motivées et cet argumentaire a été rendu public peu de temps après la publication des décisions de nomination. En parallèle, le CSM étudierait les recommandations adressées par des experts d'organisations partenaires, afin de s'assurer que la pratique en matière de motivation des décisions est pleinement conforme aux normes et bonnes pratiques internationales.

30. Enfin, les autorités précisent que, bien que la loi prévoit que les entretiens des candidats à la magistrature se déroulent à huis clos, sauf demande contraire du candidat, en 2019 cette règle n'a été respectée que pour 12 des 78 entretiens menés par le CSM pour le poste de juge d'un tribunal de première instance et/ou d'une cour d'appel.
31. Le GRECO prend note des informations détaillées qui ont été communiquées sur la nomination des juges à la Cour suprême. Il n'a toutefois pas échappé au GRECO que les 14 premières nominations de juges à la Cour suprême intervenues en décembre 2019 ont été controversées, en cela qu'elles ne sont pas parvenues - pour reprendre les termes du BIDDH de l'OSCE - à « garantir un processus impartial reposant sur des critères clairement définis et objectifs échappant à l'influence de la politique partisane<sup>6</sup> ». Le GRECO se félicite que la loi sur les tribunaux de droit commun ait fait l'objet de nouvelles modifications concernant la nomination des juges de la Cour suprême<sup>7</sup>. Il invite instamment les autorités à suivre toutes les recommandations de l'avis de la Commission de Venise sur la question et à veiller à ce que la sélection, actuelle et à venir, des juges de la Cour suprême ne reproduise pas les dysfonctionnements observés en 2019, afin de renforcer la confiance des citoyens dans ces procédures et dans la composition d'une institution aussi importante que la Cour suprême<sup>8</sup>.
32. La promotion et la nomination à la Cour suprême ne sont toutefois qu'un aspect (certes important) du processus de recrutement et de promotion des juges évoqué dans la recommandation ci-dessus. Le GRECO note à cet égard qu'aucune information n'a été communiquée sur les critères s'appliquant à la promotion des juges (autrement dit ceux qui ont déjà été nommés à un poste de juge) autres que ceux nommés à la Cour suprême (notant que l'article 41 de la loi sur les tribunaux de droit commun prévoit uniquement que « les juges sont évalués à l'aune de critères d'avancement professionnel par le CSM»), information qui lui permettrait d'affirmer que la recommandation a été pleinement mise en œuvre.

---

<sup>5</sup> Cet argumentaire devrait inclure la description de la procédure et le profil du juge nommé, y compris les notes qu'il a obtenues et les conclusions sur son intégrité. L'opinion dissidente d'un membre du CSM doit par ailleurs être publiée.

<sup>6</sup> Selon le BIDDH « en dépit de certains aspects positifs (...) ni le CSM ni le Parlement n'ont pris de mesures suffisantes pour garantir l'objectivité, l'équité et la cohérence du processus de sélection ». Voir BIDDH, [Second report on the nomination and appointment of Supreme Court judges in Georgia \(July-December 2019\)](#), 19 janvier 2020. Les rapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont tenu des propos similaires dans une [déclaration](#) le 13 décembre 2019, tout comme l'[UJE](#) (Service européen pour l'action extérieure).

<sup>7</sup> Il se félicite notamment que le vote à bulletin secret ait été supprimé, que chaque vote du CSM doive être accompagné d'un argumentaire écrit et rendu public, que les candidats à la Cour suprême qui sont aussi membres du CSM soient tenus de se récuser des procédures du CSM sur cette question et que les décisions du CSM puissent être contestées auprès de la Chambre des qualifications de la Cour suprême (tout en notant cependant que si le CSM ne suit pas la décision de la Chambre des qualifications, aucun autre recours n'est possible).

<sup>8</sup> La Commission de Venise a recommandé de « prévoir la divulgation, avec le vote et le raisonnement, de l'identité du membre du CSM qui a voté » et de « permettre un deuxième et dernier recours devant la Chambre des qualifications de la Cour suprême contre la deuxième décision du CSM ». Voir Avis de la Commission de Venise sur le projet de loi organique sur les amendements portant sur la loi organique sur les tribunaux de droit commun CDL-AD(2020)021, ainsi que l'[Avis urgent sur la sélection et la nomination des juges de la Cour suprême](#), CDL-AD(2019)009.



33. Le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

**Recommandation vii.**

34. *Le GRECO avait 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.*

35. Il convient de rappeler que, dans le Rapport de Conformité, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait pris note du fait que les « Normes éthiques judiciaires » de 2007 n'avaient pas encore été mises à jour et que la mise en œuvre d'autres éléments de la recommandation s'en trouvait affectée. Il avait donc considéré que le premier volet de la recommandation n'avait pas été mis en œuvre. S'agissant du second, il avait reconnu que des mesures concrètes supplémentaires pour la mise en œuvre des « Normes éthiques judiciaires » ne pourraient être prises qu'une fois les normes mises à jour. Cependant, dans la mesure où des activités de formation initiale avaient été organisées et que la formation sur l'éthique (sous la forme d'une « formation de base sur l'éthique judiciaire » et d'une « formation approfondie sur l'éthique judiciaire ») devait être poursuivie et pérennisée par l'École supérieure de la magistrature, le GRECO avait considéré que le second volet de la recommandation avait été partiellement traité.

36. Les autorités géorgiennes indiquent à présent qu'une version actualisée des « Normes éthiques judiciaires » a été élaborée en collaboration avec des juges des trois instances judiciaires et avec le concours d'experts internationaux. Ce texte a tout d'abord été soumis à un groupe de travail supervisant la mise en œuvre de la Stratégie judiciaire pour la période 2017-2021, comprenant également des représentants d'organisations de la société civile et d'autres parties prenantes (telles que l'Inspecteur indépendant, qui est habilité à recevoir des plaintes et à engager des procédures disciplinaires) avant d'être transmis au CSM. Le 31 janvier 2020, le CSM a officiellement approuvé le projet de « Règles d'éthique judiciaire » et l'a soumis à la Conférence des Juges pour adoption définitive<sup>9</sup>. Toutefois, le processus d'adoption des « Règles d'éthique judiciaire » a été ajourné en raison de la pandémie de covid-19. Une fois le projet de « Règles d'éthique judiciaire » adopté par la Conférence des Juges, de nouvelles mesures concrètes de mise en œuvre (par ex. des commentaires) seront prises.

37. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite du projet de « Règles d'éthique judiciaire » et du vaste processus de consultation dont il a vraisemblablement fait l'objet. Ces règles n'ayant pas encore été adoptées et aucune autre mesure concrète - hormis les activités de formation initiale mentionnées dans le Rapport de Conformité - n'ayant encore pu être prises, le GRECO se doit de conclure que cette recommandation n'a pas été pleinement respectée.

38. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure partiellement mise en œuvre.

---

<sup>9</sup> Le projet de « Règles d'éthique judiciaire » adopté par le CSM établit des règles régissant la conduite des juges, reposant sur sept principes (1. indépendance, 2. impartialité, 3. intégrité (inviolabilité), 4. respectabilité, 5. égalité, 6. compétence, diligence et équité et 7. activité extra judiciaire) et couvrant notamment des questions comme la récusation, les relations personnelles, l'obligation d'éviter l'impression de partialité, la confidentialité des informations, le refus des cadeaux dans l'exercice des fonctions judiciaires, les activités annexes (etc.).

### **Recommandation viii.**

39. *Le GRECO avait 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.*
40. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, il avait jugé cette recommandation partiellement mise en œuvre. Il avait salué la mise en place d'un Bureau de l'Inspecteur indépendant, le fait que le pouvoir de mettre fin aux procédures disciplinaires ne revienne plus au seul Secrétaire du CSM, que les fonctions d'enquête soient à présent séparées de celles relatives à l'établissement de la faute et à la décision des sanctions et que le CSM n'ait plus la possibilité d'envoyer des notifications écrites, conformément à la recommandation. Le GRECO avait estimé qu'il s'agissait de mesures importantes, mais qu'elles devaient être complétées par d'autres pour satisfaire à la recommandation. Il considérait notamment qu'il importait de définir plus précisément les fautes disciplinaires, d'introduire une majorité simple pour les décisions prises par le CSM et de prévoir la possibilité de réexaminer les décisions de clore la procédure disciplinaire, en particulier lorsque le CSM ne suit pas la recommandation de l'Inspecteur indépendant.
41. Les autorités géorgiennes indiquent à présent qu'à la mi-2019, dans le cadre du quatrième volet de la réforme judiciaire, des efforts supplémentaires ont été entrepris pour renforcer la responsabilité des juges. Plus précisément, l'article 75<sup>1</sup> de la loi sur les tribunaux de droit commun précise les motifs engageant la responsabilité disciplinaire des juges, établissant une distinction entre les normes déontologiques et les règles disciplinaires. Ainsi, la loi révisée dispose que seul un acte intentionnel ou de négligence de la part d'un juge peut constituer une faute disciplinaire<sup>10</sup>. La faute disciplinaire en question englobe des aspects tels que l'ingérence dans les activités d'un autre juge aux fins d'influencer l'issue d'une affaire, le refus de se récuser lorsqu'il existe des motifs juridiques évidents justifiant la récusation, l'intervention dans l'attribution des affaires, les violations de diverses dispositions de la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques, les actes discriminatoires (verbaux ou autres) et l'utilisation abusive d'informations confidentielles, etc.
42. Parmi les autres modifications apportées à la loi sur les tribunaux de droit commun figurent notamment la réduction (à 3 ans) du délai de prescription pour faute disciplinaire, l'obligation d'obtenir la majorité des deux tiers au sein du CSM pour révoquer l'Inspecteur indépendant (mais avec la possibilité de faire appel de la décision du CSM), un renforcement du rôle et des capacités de l'Inspecteur indépendant<sup>11</sup>, des précisions sur le niveau de preuve requis dans les procédures disciplinaires et l'obligation pour l'Inspecteur indépendant et le CSM de motiver les décisions relatives à la clôture des procédures disciplinaires ainsi qu'une obligation

---

<sup>10</sup> Une faute disciplinaire est dite intentionnelle lorsque le juge qui en est l'auteur avait conscience de la possibilité de causer un dommage ; une faute est dite de négligence lorsqu'il est établi que le juge qui en est l'auteur n'avait pas conscience de la possibilité de causer un dommage, mais aurait pu ou aurait dû en avoir conscience.

<sup>11</sup> L'Inspecteur indépendant est habilité à clore une procédure disciplinaire, à juger irrecevable une plainte déposée contre un juge, à rejeter une plainte en s'appuyant sur les motifs prévus par la loi, à saisir le CSM d'une demande de renvoi des dossiers au ministère public, si l'examen disciplinaire préliminaire fait apparaître des éléments constitutifs d'une infraction pénale, et a accès à une multiplicité de base de données pour procéder à un examen approfondi des plaintes.

pour la HCJ de motiver sa décision sur la responsabilité disciplinaire d'un juge. . La décision de l'Inspecteur indépendant ou du CSM de mettre fin à la procédure disciplinaire est publiée sur le page internet du CSM sans que soit divulguée l'identité du juge concerné. Le juge en question et le plaignant doivent tous deux être informés de la décision dans les cinq jours suivant la prise de décision. Une décision de l'Inspecteur indépendant de ne pas donner suite à une plainte dans les cas prévus par la loi (mettant ainsi effectivement fin à une procédure disciplinaire contre un juge) est définitive et non susceptible de recours, tout comme la décision motivée de la HCJ de mettre fin à la procédure (à la suite d'un examen préliminaire des fautes commises par un juge, sur la base de la conclusion de l'Inspecteur indépendant)

43. Le GRECO prend note des modifications apportées à la loi sur les tribunaux de droit commun. Si selon lui certains éléments constitutifs de la faute disciplinaire visés à l'article 75<sup>1</sup> mériteraient d'être plus clairement définis (par ex. « le fait pour un juge d'être influencé par des intérêts personnels ou des considérations politiques ou sociales dans l'exercice de sa fonction judiciaire », il observe que, dans l'ensemble, des efforts considérables ont été entrepris pour définir plus précisément les fautes disciplinaires. Il se félicite notamment que des formulations vagues comme « le fait pour un juge de ne pas s'acquitter convenablement de ses obligations » et des concepts généraux comme « le non-respect des normes éthiques » aient été, soit modifiés, soit totalement retirés de la loi. Le GRECO salue également le fait que l'issue des procédures judiciaires soit communiquée de manière anonyme au pouvoir judiciaire et au grand public, que le CSM et l'Inspecteur indépendant soient tenus de motiver leurs décisions de clôturer les procédures disciplinaires et que les plaignants soient informés de ces décisions. Cependant, elle note également que les décisions du CSM de poursuivre la procédure disciplinaire requièrent toujours une majorité des deux tiers et qu'aucune révision des décisions de la HCJ mettant fin à la procédure disciplinaire n'est prévue, comme l'exige la recommandation. Par conséquent, en dépit des progrès bienvenus réalisés, le GRECO ne peut pas encore affirmer que cette recommandation a été pleinement respectée.

44. Le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix.**

45. *Le GRECO avait recommandé que l'immunité des juges se limite aux activités en lien avec leur participation au processus décisionnel judiciaire (« immunité fonctionnelle »).*

46. Il convient de rappeler que dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu à la non-mise en œuvre de cette recommandation. Il prend note de l'information selon laquelle 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. Les travaux visant à mettre en œuvre la recommandation n'en étant encore qu'à un stade précoce, le GRECO avait considéré que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre.

47. Les autorités géorgiennes déclarent à présent que cette question reste à l'étude.

48. Le GRECO déplore qu'aucun progrès n'ait été accompli et invite instamment les autorités à poursuivre les efforts dans ce domaine.

49. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a toujours pas été mise en œuvre.

**Recommandation xi.**

50. *Le GRECO avait 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.*
51. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, il avait constaté que la nouvelle loi sur le ministère public avait permis d'améliorer nettement les procédures de recrutement des procureurs. Cependant, les préoccupations exprimées dans le Rapport d'Évaluation n'avaient pas été suffisamment prises en compte. Ainsi, le Procureur général pouvait encore approuver les critères d'avancement professionnel et recruter des procureurs sans concours ni stage. Concernant le deuxième volet de la recommandation, le GRECO avait pris note de l'information indiquant que toutes les décisions devaient désormais être motivées, mais n'avait pu établir s'il s'agissait d'une obligation légale ni conclure d'après les informations fournies que des procédures transparentes étaient désormais prévues.
52. Les autorités géorgiennes indiquent que le 26 août 2020, le Procureur général a promulgué les actes normatifs suivants (qui sont entrés en vigueur le lendemain, une fois publiés au Journal officiel) :
- ordonnance n°39 sur l'adoption de la règle relative au recrutement, à la vérification des antécédents, au concours, au concours interne, à la promotion, à la rétrogradation et à la rotation des agents du ministère public géorgien (ci-après : « la règle relative au recrutement et à la promotion des procureurs ») ;
  - ordonnance n°40 sur l'adoption de la règle relative aux stages effectués au sein du ministère public géorgien (ci-après : « Règle relative aux stages au sein du ministère public »).
53. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités précisent que la Règle relative au recrutement et à la promotion des procureurs et celle relative aux stages au sein du ministère public réglementent de manière précise le recrutement et la promotion des procureurs et, conjointement avec la loi sur le ministère public, fixent les critères qui s'appliquent aux décisions en matière de recrutement et de promotion des procureurs. S'agissant du recrutement, la Règle relative aux stages au sein du ministère public prévoit désormais un formulaire type d'évaluation de la formation, des qualifications, de l'expérience professionnelle, des compétences en matière de communication, de la motivation, de la capacité d'analyse et des compétences organisationnelles et argumentatives des candidats. La commission des stages ne peut désormais plus exercer son pouvoir discrétionnaire en décidant de ne pas utiliser le questionnaire et le formulaire d'évaluation pour les candidats à un stage au sein du ministère public ou d'utiliser un questionnaire dit spécial pour l'entretien des candidats. Des obligations similaires s'appliquent à la commission des concours du ministère public. En ce qui concerne plus précisément l'avancement professionnel, il est désormais établi que les décisions en la matière – sur recommandation du Conseil de gestion des carrières, des mesures d'encouragement professionnel et des questions de déontologie – doivent prendre en compte l'ancienneté et l'expérience professionnelle, les qualifications, les compétences personnelles et professionnelles et les résultats de l'évaluation des performances des procureurs/enquêteurs concernés.

54. En outre, si le Procureur général est toujours autorisé à nommer un procureur sans concours ni stage, il ne peut le faire que si cette personne répond aux critères généraux de recrutement des procureurs<sup>12</sup> et qu'elle remplisse en outre certaines conditions spécifiques (par exemple, quatre ans d'expérience en tant qu'enquêteur, juge ou avocat de la défense en matière pénale).<sup>13</sup> Les décisions du Procureur général de nommer une personne sans concours ni stage devront être motivées et la personne nommée devra encore suivre avec succès une formation professionnelle de deux mois au maximum. Les autorités indiquent qu'en 2019-2020, 34 procureurs ont été nommés au ministère public, dont six sans concours ni stage. Tous les six étaient d'anciens employés du ministère public ayant une expérience considérable dans le domaine des poursuites et des enquêtes.
55. Concernant la deuxième partie de la recommandation, les autorités précisent que, outre la publication des critères évoqués plus haut, il est désormais explicitement prévu que toutes les décisions prises au titre de la Règle relative au recrutement et à la promotion des procureurs et de celle relative aux stages au sein du ministère public doivent être publiées sur le site internet du ministère public et/ou dans d'autres médias. En outre, les deux règles prévoient expressément que toutes les décisions relatives à la nomination et à la promotion des procureurs doivent être motivées. Enfin, bien que la loi le prévoit déjà, ces règles disposent également que toute décision à laquelle elles donnent lieu peut être contestée en justice.
56. Le GRECO se félicite de l'adoption des Règles relatives au recrutement et à la promotion des procureurs et aux stages au sein du ministère public qui - même si le Procureur général conserve un certain pouvoir discrétionnaire pour nommer quelqu'un dans certaines affaires sans concours ni stage ou pour promouvoir un procureur sans la recommandation du Conseil pour la gestion des carrières - améliorent nettement les bases du recrutement et de la promotion des procureurs, en prévoyant des procédures plus transparentes et en exigeant que les décisions prises dans le cadre de ces procédures soient motivées.
57. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

### **Recommandation xiii.**

58. *Le GRECO avait 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 des explications écrites, davantage d'actions de formation et des conseils confidentiels.*
59. Il convient de rappeler que dans le Rapport de Conformité, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait salué l'adoption du nouveau Code d'éthique à l'usage des procureurs et la manière dont il avait été diffusé auprès de ceux-ci ; il s'était également félicité de la formation et des conseils confidentiels dispensés (même s'il aurait préféré que ces conseils confidentiels soient fournis par un organisme qui ne mène pas d'enquêtes sur les fautes disciplinaires) et du projet de commentaire sur le code (même si celui-ci gagnerait à proposer des

---

<sup>12</sup> Ces critères sont énoncés à l'article 34, paragraphe 2 de la loi organique sur le ministère public et concernent des questions telles que la citoyenneté géorgienne, un diplôme de droit, etc.

<sup>13</sup> Les exigences spécifiques sont énoncées à l'article 34, paragraphe 8, de la loi organique sur le ministère public : Avoir au moins quatre ans d'expérience en tant qu'enquêteur, juge ou avocat de la défense en matière pénale ; avoir au moins deux ans d'expérience de travail en tant que procureur/enquêteur au sein du ministère public et avoir été licencié au cours des dix dernières années sur demande personnelle, détérioration de la santé, licenciement ou changement d'emploi ; être inscrit dans le personnel de réserve du ministère public ; avoir effectué un stage au sein du ministère public au cours des trois dernières années, ou être un expert reconnu en droit pénal.

orientations plus détaillées sur certains aspects traités dans le code). Dans l'attente de l'adoption et de la diffusion du projet de commentaire, le GRECO a considéré qu'il ne pouvait pas encore conclure que cette recommandation avait été pleinement traitée.

60. Les autorités précisent à présent que le 26 août 2020, un nouveau Code d'éthique à l'usage des employés du ministère public a été adopté par ordonnance du Procureur général et est entré en vigueur le lendemain. L'objectif était d'harmoniser les dispositions de ce nouveau code, qui remplace le précédent adopté en 2017, avec celles de la loi organique sur le ministère public, en supprimant les dispositions relatives aux fautes disciplinaires qui figurent désormais dans ladite loi. Le 22 septembre 2020, le Parquet général de Géorgie a publié le commentaire sur le Code d'éthique et les procédures disciplinaires à l'usage des agents du ministère public, qui a été transmis par courrier électronique à l'ensemble du personnel concerné le jour même. Des activités de formation sur le Code d'éthique et le projet de commentaire se sont poursuivies en parallèle<sup>14</sup>.
61. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite que le commentaire sur le nouveau Code d'éthique (qui à l'instar du précédent 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, etc.) ait lui aussi été adopté. Le GRECO constate avec satisfaction que ce document contient des exemples concrets (tirés de situations réelles rencontrées par l'Inspection générale). Il considère que la recommandation a été mise en œuvre. Il encourage néanmoins les autorités à poursuivre l'examen de ces questions, par exemple en confiant la responsabilité de dispenser des conseils confidentiels à un organisme autre que celui chargé des enquêtes sur les fautes disciplinaires.
62. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xiv.**

63. *Le GRECO avait 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.*
64. Dans son Rapport de Conformité, le GRECO avait estimé que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Les autorités avaient déclaré que cette question était à l'étude.
65. Les autorités géorgiennes indiquent maintenant que le projet d'amendements à la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques a été élaboré. Selon les amendements, le champ d'application du régime de déclaration de patrimoine applicable aux procureurs sera étendu.
66. Le GRECO se félicite ces informations et encourage les autorités à poursuivre ce travail. Les amendements étant encore à un stade précoce, le GRECO ne peut que conclure que la recommandation xiv n'est toujours pas mise en œuvre.

---

<sup>14</sup> Entre janvier 2019 et septembre 2020, 114 procureurs et enquêteurs ont bénéficié d'une formation dans le cadre de laquelle les rédacteurs du commentaire ont pu examiner plus en détail avec eux les règles de conduite et les fautes disciplinaires figurant dans le projet de document.

## **Recommandation xv.**

67. *Le GRECO avait 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.*
68. Le GRECO rappelle que cette recommandation a été jugée non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Il avait plus précisément noté que le régime disciplinaire avait été revu dans la loi sur le ministère public, mais n'avait pas été plus clairement défini et que la proportionnalité des sanctions n'était pas assurée.
69. Les autorités indiquent à présent qu'elles ont poursuivi l'examen du régime disciplinaire applicable aux procureurs ; à ce titre la faute disciplinaire de « non-respect du serment » a notamment été retirée de l'article 76 de la loi sur le ministère public. Les autorités précisent en outre que les motifs engageant la responsabilité disciplinaire ont été expressément définis dans le commentaire sur le code d'éthique et les procédures disciplinaires à l'usage des agents du ministère public, dont le chapitre 6 dispose que :
- « le respect partiel des obligations définies par la loi » désigne « le respect partiel de la Constitution, du Code pénal, du Code de procédure pénale, d'autres textes de loi géorgiens ainsi que de l'ordonnance du Procureur général et/ou des directives internes ». Il s'agit d'une faute disciplinaire mineure qui peut être sanctionnée par un avertissement ou un blâme ;
  - « la commission d'une faute » entraîne le non-respect des dispositions du règlement intérieur du ministère public et, selon les cas, est considérée comme une faute disciplinaire mineure ou moyenne qui peut être sanctionnée par un avertissement, un blâme ou une retenue sur salaire pouvant aller jusqu'à 30 % pendant une période d'un à six mois ;
  - « la commission d'un acte indigne d'un employé du ministère public » entraîne le non-respect du Code d'éthique, et selon les cas, constitue une faute disciplinaire grave qui peut être sanctionnée par un blâme, une rétrogradation, une retenue sur salaire pouvant aller jusqu'à 30 % pendant un à six mois ou la révocation du ministère public ;
  - « le manquement aux devoirs imposés par la loi » désigne « le non-respect de la de la Constitution, du Code pénal, du Code de procédure pénale, d'autres textes de loi géorgiens ainsi que de l'ordonnance du Procureur général et/ou des directives internes » et peut constituer une faute disciplinaire grave qui peut être sanctionnée – à l'instar de la catégorie précédente – par un blâme, une rétrogradation, une retenue sur salaire pouvant aller jusqu'à 30 % pendant un à six mois ou la révocation du ministère public .
70. Le commentaire comporte des exemples détaillés des comportements précités et précise les motifs engageant la responsabilité disciplinaire ainsi que les sanctions qui peuvent s'appliquer. En outre, des informations sur les audiences disciplinaires et les sanctions infligées pour des fautes disciplinaires sont régulièrement publiées sur le site internet du ministère public (sans divulguer l'identité de l'agent concerné), pour offrir plus de garanties et uniformiser la pratique dans les procédures disciplinaires et les sanctions infligées.
71. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il constate que la catégorisation des fautes disciplinaires dans la loi et dans le commentaire du code d'éthique n'indique pas encore très clairement quel type de comportement est passible de sanctions ni quelle sanction s'applique à une faute donnée. Toutefois, il accepte qu'avec la fourniture d'exemples de fautes disciplinaires et de sanctions applicables dans le commentaire du code d'éthique, ainsi que la suppression de la faute disciplinaire "non-respect de serment" de la loi (prise conjointement avec les

modifications de la loi signalées dans le Rapport de conformité), certaines mesures ont été prises pour se conformer à la recommandation, ce qui permet au GRECO de conclure que cette recommandation a été partiellement mise en œuvre. Les modifications apportées au régime disciplinaire applicable aux juges (qui donnent une définition plus précise de catégories de fautes disciplinaires initialement assez similaires) peuvent inspirer d'autres modifications. .

72. Le GRECO conclut que la recommandation xv est partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

73. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Géorgie a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante sept des seize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, sept ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.
74. Plus précisément, les recommandations v, vi, x, xi, xii, xiii et xvi ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, iii, iv, vii, viii et xv ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ix et xiv n'ont pas été mises en œuvre.
75. S'agissant des parlementaires, le cadre réglementaire sur la transparence du processus législatif au niveau du Parlement a été considérablement renforcé, grâce à une publication plus visible des projets de loi, des amendements correspondants et des informations relatives aux travaux des commissions parlementaires ; des règles devraient toutefois être adoptées pour permettre la tenue de véritables consultations. En outre, une formation des parlementaires sur le code de conduite a eu lieu, mais l des mesures pratiques afin d'en assurer la mise en œuvre (telles que des conseils confidentiels et de suivi) doivent encore devenir pleinement opérationnelles. La mise en œuvre de ces mesures a été, dans une certaine mesure, entravée par les développements politiques qui ont suivi les élections législatives de 2020. Enfin, il faut encore établir une obligation claire ou des règles précises à l'intention des parlementaires concernant la déclaration (*ad hoc*) des situations de conflits d'intérêts qui se présentent.
76. En ce qui concerne les juges, en vertu des modifications apportées à la législation sur le recrutement des juges, les critères sur lesquels doivent reposer les décisions en matière de recrutement sont plus clairement définis et ces décisions doivent être motivées et peuvent être réexaminées. Il convient cependant de noter, comme en a témoigné le processus de nomination à la Cour suprême, que si elles peuvent paraître bonnes sur le papier, certaines intentions sont encore trop facilement éclipsées par d'autres considérations. Le GRECO invite donc instamment les autorités à prendre des mesures supplémentaires pour renforcer la confiance du public dans le processus de recrutement des juges, que ce soit de la Cour suprême ou de tribunaux de droit commun, notamment au niveau de la prise de décision au sein du CSM. Cela dit, des mesures positives ont été prises concernant les procédures disciplinaires (même si certains amendements restants doivent encore être adoptés pour mettre pleinement en œuvre la recommandation en question), et ont notamment permis de définir plus clairement les fautes disciplinaires et dans l'élaboration d'une mise à jour des Normes d'éthique judiciaire, dont l'adoption est toutefois encore en suspens. Enfin, concernant les juges, le GRECO déplore que la question de la limitation de la large immunité des juges n'ait pas encore été tranchée.
77. S'agissant des procureurs, des mesures positives ont été prises pour assurer la mise en œuvre pratique du Code d'éthique et des règles améliorées en matière de



recrutement et de promotion des procureurs sont désormais également en place. En dépit des améliorations apportées au régime disciplinaire applicable aux procureurs, d'autres modifications sont nécessaires, notamment en définissant plus précisément les comportements passibles de sanctions.

78. Étant donné que neuf des seize recommandations n'ont pas encore été mises en œuvre, le GRECO, conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9 de son Règlement intérieur, demande au chef de la délégation géorgienne de soumettre des informations supplémentaires sur les recommandations en suspens, à savoir les recommandations i, ii, iii, iv, vii, viii, ix, xiv et xv au plus tard le 31 mars 2022.
79. Enfin, 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 cette traduction publique.