



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 17 juin 2022
Publication : 13 juillet 2022

Public
GrecoRC4(2022)11

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

ADDENDUM AU DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ GÉORGIE

Adopté par le GRECO lors de sa 91^e réunion plénière
(Strasbourg, 13-17 juin 2022)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Addendum au 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 le 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^e réunion plénière du GRECO (2 décembre 2016) et rendu public le 17 janvier 2017 avec l'autorisation des autorités de ce pays ([GrecoEval4Rep\(2016\)3](#)).
3. Le Rapport de Conformité a été adopté par le GRECO lors de sa 82^e réunion plénière (22 mars 2019) et rendu public le 2 juillet 2019, avec l'autorisation de la Géorgie ([GrecoRC4\(2019\)9](#)). Le GRECO avait conclu que des progrès tangibles avaient été réalisés concernant tous les thèmes.
4. Dans son Deuxième Rapport de Conformité adopté lors de sa 87^e réunion plénière (25 mars 2021) ([GrecoRC4\(2021\)9](#)) et rendu public le 12 avril 2021, le GRECO concluait que la Géorgie avait mis en œuvre 7 des 16 recommandations, partiellement mis en œuvre 7 autres recommandations et non mis en œuvre 2 recommandations. Le GRECO invitait le chef de la délégation géorgienne à fournir des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations en suspens. Ces informations, reçues le 31 mars 2021 et complétées par la suite, constituent la base du présent Addendum.
5. Le présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis l'adoption dudit rapport — à savoir les recommandations i, ii, iii, iv, vii, viii, ix, xiv et xv — et porte une appréciation globale sur le niveau de conformité à ces recommandations.
6. Le GRECO avait chargé l'Estonie et les États-Unis de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs ainsi nommés — Mme Kätlin-Chris Kruusmaa pour l'Estonie et Mme Michelle MORALES pour les États-Unis — avaient bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

7. Le GRECO avait adressé 16 recommandations à la Géorgie dans son Rapport d'Évaluation. Aux stades précédents de la procédure de conformité, les recommandations v, vi, x, xi, xii, xiii et xvi avaient été jugées mises en œuvre ou traitées de façon satisfaisante, les recommandations i, ii, iii, iv, vii, viii et xv partiellement mises en œuvre et les recommandations ix et xiv non mises en œuvre. La conformité aux neuf recommandations en suspens est examinée ci-après.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation i.

8. *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.*

9. Le GRECO rappelle ses conclusions énoncées dans le Deuxième Rapport de Conformité selon lesquelles, dans l'attente de la mise en place d'un cadre réglementaire uniforme prévoyant une procédure de consultation publique pour les lois et les amendements législatifs, cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Alors qu'il existait une procédure de consultation détaillée pour les amendements constitutionnels, la possibilité de formuler des commentaires sur les projets de loi ou de soumettre une initiative législative via le site web du Parlement géorgien ne correspondait pas à l'obligation faite à ce dernier de consulter de manière proactive les parties prenantes dans les cas appropriés (en les invitant par exemple à une réunion de commission), indépendamment des initiatives éventuelles prises par ces mêmes parties prenantes. Dans le Rapport de Conformité, le GRECO notait que le site web du Parlement était régulièrement actualisé, les projets de loi et les amendements aux projets de loi publiés de manière visible et des mises à jour effectuées sur le site web des commissions parlementaires après chaque audition. Le Règlement intérieur du Parlement (RIP) a également été modifié en ce qui concerne les pétitions électroniques, les initiatives législatives électroniques et les suites à donner aux commentaires relatifs aux projets de loi.
10. Les autorités indiquent aujourd'hui que la procédure de consultation publique relative aux amendements constitutionnels, à savoir l'organisation de réunions publiques dans les différentes unités territoriales administratives de Géorgie, n'est pas applicable au processus législatif ordinaire. Cela étant, le RIP offre toute une gamme d'outils sur lesquels les commissions parlementaires peuvent s'appuyer afin de « garantir la participation des parties prenantes et des parties intéressées au processus législatif, tels que : (i) les séances des commissions (qui sont ouvertes au public, diffusées en direct, accessibles aux particuliers qui peuvent contribuer aux discussions, sur invitation ou à leur demande), (ii) les groupes de travail (qui seraient composés de parlementaires et d'experts du domaine, pour la préparation préliminaire des questions législatives), (iii) des conseils consultatifs scientifiques (qui seraient composés d'experts-consultants, spécialistes du domaine en cause et à même de proposer des solutions sur des questions relevant de la compétence de la commission) et (iv) la possibilité pour tout individu « d'exprimer son opinion sous forme de commentaire afin de recevoir des consultations publiques¹ concernant un projet de loi » ou de commenter toute disposition particulière via le site web officiel du Parlement géorgien.
11. Le GRECO note que les informations fournies par les autorités concernant l'existence de certains moyens de consultation publique ont déjà été décrites dans le Rapport d'Évaluation (voir les paragraphes 21 et 26 à 29), ainsi que les Premier (voir le paragraphe 7) et Deuxième (voir le paragraphe 8) Rapports de Conformité. Les autorités n'ont fourni aucune nouvelle information pertinente qui justifierait un écart par rapport aux conclusions antérieures du GRECO selon lesquelles la Géorgie n'a pas adopté un cadre réglementaire uniforme permettant les consultations publiques au cours du processus d'élaboration de la législation (c'est-à-dire que le Parlement n'est pas tenu de consulter le public sur certains projets de textes législatifs initiés par le Gouvernement ou le Parlement).
12. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

¹ Comme indiqué dans le Deuxième Rapport de Conformité, il est entendu que les mots « recevoir des consultations publiques » signifient que toute partie prenante (personne physique ou morale) 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.

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 avait été jugée partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité précédent. Après l'adoption d'un Code de conduite des parlementaires en 2019, la mise en place d'un mécanisme d'application au moyen d'un Conseil d'éthique spécialement mis sur pied et l'inclusion de dispositions explicites sur les cadeaux, les contacts avec les lobbyistes et certaines incompatibilités, le premier volet de la recommandation avait été jugé mis en œuvre. Toutefois, le GRECO avait estimé que le deuxième volet n'était pas pleinement mis en œuvre dans la mesure où, malgré la formation dispensée aux nouveaux députés, le Conseil d'éthique n'était pas devenu pleinement opérationnel et où d'autres mesures pratiques visant l'application du Code de conduite — telles que la possibilité d'obtenir des conseils à titre confidentiel — se faisaient attendre.
15. Les autorités signalent aujourd'hui qu'à la suite des modifications introduites le 25 juin 2021, le Conseil d'éthique comprendra désormais 14 membres (et non plus 8). Les divers corps représentés ont désigné leurs candidats respectifs et des informations actualisées sur la composition et le fonctionnement de cet organe seront communiquées dans le prochain Rapport de Situation.
16. Le GRECO prend note des changements intervenus dans la composition du Conseil d'éthique, lequel, une fois pourvu et devenu opérationnel, sera en mesure de se prononcer sur les infractions présumées aux règles de conduite. Dans ces circonstances et compte tenu de l'absence de progrès tangibles concernant la possibilité de prodiguer des conseils à titre confidentiel aux parlementaires, le GRECO considère que le deuxième volet de la recommandation demeure partiellement mis en œuvre.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

18. *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.*
19. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre, dans la mesure où les parlementaires étaient tenus — en vertu du Code d'éthique — de divulguer toutes leurs activités entrepreneuriales sans pour autant devoir déclarer sur une base ad hoc les conflits entre leurs intérêts personnels et le sujet traité dans le cadre d'une procédure parlementaire.
20. Les autorités signalent aujourd'hui que la législation géorgienne régit de manière détaillée les incompatibilités entre le mandat d'un parlementaire et ses activités entrepreneuriales ou autres. Ainsi, conformément à l'article 6, paragraphes 4 à 7, du RIP, un parlementaire nouvellement élu doit cesser tout travail ou activité incompatible dans les sept jours suivant la date de sa confirmation. La Commission pour les questions de procédure et la réglementation contrôle le respect

de cette exigence, examine les cas d'incompatibilité présumée et prépare les conclusions correspondantes. En outre, les articles 3(b) et 4(2) du Code d'éthique couvrent les incompatibilités concernant l'intérêt particulier d'un député pour certaines activités entrepreneuriales.

21. Le GRECO se réfère au Rapport de Conformité (paragraphe 20) dans lequel il estime que l'obligation statutaire pour chaque parlementaire de divulguer toute activité entrepreneuriale, énoncée à la fois dans le RIP et le Code d'éthique, est trop étroite. Il relève que les autorités n'ont pas fourni de nouvelles informations à cet égard. En outre, aucun progrès n'a été réalisé s'agissant d'introduire l'obligation de divulgation ponctuelle (ad hoc) par chaque parlementaire de ses conflits d'intérêts.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation iv.

23. *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.*
24. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Le GRECO s'était félicité de la réforme en profondeur du processus de recrutement des juges, lequel 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 malheureux, de contester la décision du CSM devant la Cour suprême. D'autres modifications de la législation méritent également d'être saluées, s'agissant notamment de la révision de la Loi sur les tribunaux de droit commun (LTDC) prévoyant la suppression du vote à bulletin secret au sein du CSM, la publication des décisions de cet organe, la récusation de ses membres candidats à des postes vacants au sein de la Cour suprême dans la procédure de sélection et de nomination des juges de ladite Cour et la possibilité de faire appel des décisions du CSM devant la Chambre des qualifications de la même Cour suprême. Toutefois, les préoccupations exprimées par le GRECO au paragraphe 94 du Rapport d'Évaluation concernant l'opacité des procédures et l'absence de critères clairs et objectifs pour l'avancement des juges déjà en fonction n'ont pas été prises en compte, sauf en ce qui concerne ceux nommés à la Cour suprême pour lesquels le GRECO a exhorté les autorités à suivre les avis de la Commission de Venise².
25. Les autorités affirment aujourd'hui que la promotion des juges de première instance à un poste au sein d'une juridiction d'appel se déroule par une procédure de concours ou sans concours. En ce qui concerne la promotion par concours, laquelle est régie par les articles 35 et 36 de la LTDC, le CSM publie un avis au Journal officiel et fixe le délai de soumission des candidatures. À l'expiration du délai, le CSM s'assure que

² Voir l'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](#). Ces avis préconisaient de prévoir la divulgation, avec le vote et les motifs, de l'identité du membre du CSM ayant pris part à l'élection et de permettre un second et dernier recours devant la Chambre des qualifications de la Cour suprême contre la seconde décision de cet organe refusant de présenter un candidat au Parlement pour l'élection à la Cour suprême après l'annulation de la première décision du même CSM par ladite Chambre.

les candidatures soumises sont conformes aux conditions statutaires, telles que l'obligation d'avoir exercé la fonction de juge de tribunal de district (municipal) pendant cinq ans. Le CSM recueille des informations fiables sur les candidats préalablement aux entretiens menés par le CSM et examine la réputation et les activités professionnelles des intéressés. De brèves informations générales sur les candidats satisfaisant aux conditions statutaires sont publiées sur le site web du CSM. Les candidats sont évalués sur la base de deux critères : l'intégrité et la compétence³. Cinq affaires — sélectionnées au hasard parmi celles traitées par l'intéressé — sont également examinées par le CSM. Après avoir mené des entretiens avec les candidats, les membres du CSM remplissent pour chaque candidat une fiche d'évaluation qui est ensuite résumée par son secrétariat. Les fiches d'évaluation et les résultats sont accessibles au public sur simple demande. Après la présentation des résultats de l'évaluation, le CSM vote pour approuver la nomination du juge en cause à une cour d'appel à la majorité des deux tiers, à condition que ce candidat ait été déclaré conforme ou pleinement conforme au critère d'intégrité par plus de la moitié des membres du Conseil et qu'il ait obtenu au moins 70 % de la note maximale en ce qui concerne le critère de compétence. Les décisions du CSM sont motivées et publiées. Tout candidat peut faire appel de la décision le concernant auprès de la Chambre des qualifications de la Cour suprême de Géorgie.

26. Un juge de tribunal de district (municipal) peut être nommé à une Cour d'appel sans concours s'il possède au moins cinq ans d'expérience en qualité de juge de tribunal de district (municipal). Les articles 37 et 41 de la LTDC et l'article 13 du Règlement intérieur du CSM régissent la procédure de promotion sans concours. Après publication d'un avis de vacance par le CSM, la réception des candidatures dans le délai fixé et leur examen par ce Conseil, un juge peut être promu à une Cour d'appel si ses compétences et son expérience, ainsi que sa réputation professionnelle et morale sont conformes au rang de juge de Cour d'appel et s'il ne fait l'objet d'aucune sanction disciplinaire en cours. Dans le cadre de son processus décisionnel, le CSM prend en compte les critères énoncés dans l'article 13 de son Règlement Intérieur, tels que : les indicateurs quantitatifs et qualitatifs des performances du juge, le rapport entre le nombre d'affaires examinées, la complexité des affaires traitées, le respect des délais de procédure s'agissant de rendre et de préparer une décision, la cohérence desdites décisions, la discipline de travail du juge, la réputation de l'intéressé parmi ses pairs, la participation du juge à l'encadrement et à l'enseignement des jeunes juges et avocats, son rôle dans la réflexion autour de questions judiciaires et juridiques, son sens de l'organisation, son activité scientifique et pédagogique, son respect des normes éthiques et professionnelles, l'évolution de sa carrière. La décision est prise par vote à bulletin secret à la majorité des deux tiers du CSM. Elle doit être motivée et publiée. Toute opinion dissidente doit être annexée à la décision du CSM qui est soumise à un contrôle juridictionnel conformément aux dispositions du Code de procédure administrative.
27. En relation avec la nomination et la promotion des juges à la Cour suprême, les autorités font valoir que, en réponse aux avis de la Commission de Venise rendus en 2020 et 2019 (voir plus haut le paragraphe 24), le 30 septembre 2020 et le 1^{er} avril 2021 respectivement, le Parlement géorgien a modifié (l'article 34 de) la LTDC. Cette disposition prévoit désormais que : (i) Le CSM procède à une audition publique de chaque candidat conformément au principe d'égalité de traitement ; (ii) les informations relatives à l'identité des membres du CSM ayant évalué les candidats selon les critères de compétence et d'intégrité sont rendues publiques et publiées sur

³ En vertu de la LTDC, l'intégrité dans ce contexte est définie comme incluant : la bonne foi et la conscience professionnelle ; l'indépendance, l'impartialité et l'équité ; le comportement professionnel et social ; la réputation professionnelle et sociale et le respect des obligations financières. La compétence, quant à elle, englobe : la connaissance des normes légales ; la capacité d'avancer des arguments juridiques pertinents ; la facilité de communication orale et écrite ; les compétences professionnelles y compris au sein du prétoire ; la carrière universitaire et la formation professionnelle.

le site web de ce Conseil, de même que la note de chacun et la justification écrite des décisions. À supposer qu'un membre du CSM n'évalue pas tous les candidats et ne soumette pas son évaluation (assortie d'une justification écrite), il sera considéré comme n'ayant pas participé à la procédure d'évaluation ; (iii) le CSM établit une liste restreinte de candidats en fonction de la moyenne des points obtenus lors de l'évaluation. Seuls les candidats ayant obtenu les meilleurs résultats lors de l'évaluation des critères de compétence et d'intégrité passent à l'étape suivante, à condition d'avoir recueilli au minimum 70 % du nombre maximum de points pour le critère de compétence et de s'être vus reconnus conformes au critère d'intégrité par au moins dix membres du CSM. La liste et l'ordre des candidats sont publiés sur le site web du CSM ; (iv) La liste complète des candidats doit être avalisée par au moins deux tiers des membres de cette instance lors d'une séance de vote ouverte, avant d'être soumise conjointement au Parlement, si l'un des candidats n'obtient pas la majorité des deux tiers des membres du CSM, les autres candidats ne sont pas soumis au vote. Tout membre doit soumettre une justification écrite de sa décision prise au cours du vote ; (v) Chaque candidat peut faire appel de la décision du CSM auprès de la Chambre des qualifications de la Cour suprême sur la base des motifs de recours spécifiques prévus par la loi. À supposer que ladite Chambre annule la décision du CSM, elle devra renvoyer l'affaire à ce dernier pour réexamen. Une deuxième décision du CSM est, elle aussi, susceptible de recours devant la même Chambre. À supposer que cette dernière annule également la deuxième décision du CSM, elle renverra une fois de plus l'affaire à cette instance pour réexamen. Les décisions du CSM rendues en troisième instance ne sont pas susceptibles d'appel ; (vi) Lorsqu'une décision/nomination du CSM fait l'objet d'un recours, la procédure de sélection et de nomination des candidats aux postes vacants de juges à la Cour suprême est suspendue jusqu'à ce que la Chambre des qualifications de cette juridiction se prononce sur la question.

28. En réponse à un récent avis de la Commission de Venise portant sur les amendements à la LTDC et formulant des recommandations correspondantes⁴, les autorités soutiennent que la recommandation de la Commission de Venise concernant la modification de la composition du CSM — dans le cas où elle prendrait des décisions ultérieures à la suite d'un renvoi de l'affaire pour réexamen par la Chambre des qualifications de la Cour suprême — ne serait pas compatible avec la Constitution géorgienne, ses normes et ses règles. En particulier, à supposer que six membres ou plus du CSM soient jugés partiels et exclus du processus de vote, la majorité des deux tiers⁵ requise au sein de cet organe pour soumettre une liste de candidats au Parlement ne serait pas atteinte. En ce qui concerne l'autre recommandation, les autorités indiquent qu'en raison des modifications apportées à la LTDC concernant la sélection des juges de la Cour suprême, du 6 au 12 avril 2021, trois nouvelles candidatures supplémentaires ont été reçues, alors que l'évaluation de tous les candidats n'avait pas encore commencé. Ainsi, les modifications statutaires du 1^{er} avril 2021 s'appliqueront de la même manière à tous les candidats, y compris ceux ayant déposé une demande de nomination à la Cour suprême avant le 1^{er} avril 2021.
29. Le GRECO note que la procédure de concours aux fins de promotion des juges de tribunaux de district (municipaux) à une juridiction d'appel repose sur des critères clairs et objectifs, à savoir l'intégrité et la compétence, ainsi que l'exigence de posséder au moins cinq ans d'expérience, ces deux conditions étant énoncées par la loi. Il constate avec satisfaction que la procédure de mise en concurrence contient

⁴ Voir l'avis urgent de la Commission de Venise sur les amendements portant sur la Loi organique sur les tribunaux de droit commun, [CDL-AD \(2021\)020](#), dans laquelle ladite commission a formulé les principales recommandations suivantes : (i) Envisager de modifier la composition du CSM pour décisions ultérieures en excluant les membres de cette instance qui ont été jugés partiels ou pour d'autres raisons prévues par la loi, (ii) suspendre la procédure de nomination jusqu'à ce qu'une décision soit rendue par la Chambre des qualifications de la Cour suprême et (iii) afin d'assurer l'égalité de traitement des candidats, recommencer éventuellement la procédure de sélection.

⁵ Selon le paragraphe 83 du Rapport d'Évaluation, le CSM compterait 15 membres.

des éléments de transparence et publicité, que les décisions du CSM sont motivées et publiées et que les candidats non retenus ont le droit de contester ces décisions devant la Cour suprême. Cependant, le GRECO nourrit des doutes quant à la promotion des juges hors concours. Alors que le cadre légal établit des critères objectifs, leur évaluation par les membres du CSM n'est pas régie par des règles de procédures claires assurant l'impartialité et la transparence des membres de cet organe. Deuxièmement, le processus de vote au sein du CSM manque totalement de transparence. Au vu des raisons susmentionnées, le GRECO estime que la promotion hors concours est contraire au principe d'égalité de traitement de tous les juges de première instance et, par conséquent, invite les autorités à envisager de réviser ou de supprimer ce mode d'avancement.

30. En ce qui concerne les nominations à la Cour suprême, le GRECO considère que les amendements à la LTDC vont dans la bonne direction. Ils concernent la divulgation de l'identité des membres du CSM ayant évalué les candidats, y compris leurs notes respectives et la justification écrite de la décision correspondante, ainsi que la préparation d'une liste restreinte des seuls candidats ayant obtenu les meilleurs résultats globaux. En outre, ces amendements envisagent la suspension de la procédure de sélection et de nomination jusqu'à ce que la Chambre des qualifications de la Cour suprême se prononce sur un recours formé contre la décision/nomination adoptée par la CSM, et l'égalité de traitement de tous les candidats. Ceci dit, le GRECO exprime les mêmes craintes que celles soulevées par la Commission de Venise dans son avis le plus récent, rendu en 2021, concernant le réexamen de l'affaire par un CSM composé des mêmes membres après que la Chambre des qualifications de la Cour suprême a renvoyé l'affaire à cet organe pour examen *de novo*. De plus, le GRECO encourage les autorités à envisager l'introduction d'un mécanisme antiblocage au cas où l'exigence de la majorité des deux tiers du CSM pour prendre une décision ne pourrait pas être satisfaite, afin que le processus de nomination puisse fonctionner efficacement.

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

Recommandation vii.

32. *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.*

33. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne le premier volet de la recommandation, le CSM avait approuvé le projet de Règles d'éthique judiciaire avant de le communiquer à la Conférence des Juges en vue de son adoption finale. En ce qui concerne le deuxième volet de la recommandation, les seules mesures concrètes adoptées avaient été l'organisation d'activités de formation initiale sous la forme d'une « formation de base sur l'éthique judiciaire » et d'une « formation approfondie sur l'éthique judiciaire ».

34. Les autorités signalent aujourd'hui que, le 31 octobre 2021, la Conférence des Juges a approuvé la mise à jour des Règles d'éthique judiciaire, lesquelles ont depuis été publiées sur les sites web de la Cour suprême⁶ et du CSM⁷. L'Ecole Supérieure de la magistrature a déjà mis à jour le module de formation sur l'éthique judiciaire conformément aux Règles d'éthique judiciaire approuvées. Par conséquent, la première formation sur les Règles d'éthique judiciaire actualisées sous la forme d'un

⁶ Cliquer [ici](#).

⁷ Cliquer [ici](#).

cours approfondi a été organisée pour les juges les 16 et 17 avril 2022. Des activités de formation supplémentaires sont prévues pour 2022 et d'autres mesures pratiques seront prises en vue de la rédaction d'un commentaire sur lesdites règles.

35. Le GRECO se félicite de l'adoption et de la publication de la mise à jour des Règles d'éthique judiciaire. Il considère donc que le premier volet de la recommandation a été mis en œuvre de manière satisfaisante. En ce qui concerne le deuxième volet, le GRECO est satisfait que le module de formation sur l'éthique judiciaire a été mis à jour et que la première formation sur ces Règles d'éthique judiciaire mises à jour a eu lieu. Ce sont des pas dans la bonne direction. Néanmoins, le GRECO considère que, puisque des mesures pratiques sont en cours en 2022, s'agissant notamment de l'organisation de nouvelles formations, de la fourniture de conseils à titre confidentiel et de la production d'un commentaire sur les Règles d'éthique judiciaire mises à jour — le deuxième volet de la recommandation est partiellement mis en œuvre.
36. Le GRECO conclut que la recommandation vii est partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii.

37. *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.*
38. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre. Il avait noté que : un Bureau de l'Inspecteur indépendant — investi du pouvoir de recevoir des plaintes, d'engager des procédures disciplinaires et de mener l'enquête préliminaire sur les fautes disciplinaires — a été créé ; les fonctions d'enquête ont été séparées de celles qui établissent les fautes et décident des sanctions ; le Secrétaire du CSM ne peut plus mettre fin seul à une procédure disciplinaire et le pouvoir de cet organe d'envoyer des « lettres de recommandation privées » a été supprimé ; des améliorations ont été apportées à la définition des infractions disciplinaires et les notions vagues, ainsi que les concepts généraux de certaines infractions disciplinaires, ont été modifiés ou supprimés ; les résultats des procédures disciplinaires sont communiqués au pouvoir judiciaire et au public de manière anonyme ; les décisions de l'Inspecteur indépendant et du CSM de mettre fin à une procédure doivent être motivées et les plaignants être informés de ces décisions. Toutefois, le GRECO avait relevé que les décisions du CSM de poursuivre une procédure disciplinaire nécessitent toujours une majorité des deux tiers et qu'aucun réexamen des décisions du CSM mettant fin à une procédure disciplinaire n'est prévu, contrairement à ce qu'exige la recommandation.
39. Les autorités signalent aujourd'hui que, depuis les modifications apportées à la LTDC le 30 décembre 2021, l'exigence d'une majorité des deux tiers pour toute décision du CSM en matière disciplinaire a été supprimée et cette instance prend ses décisions par vote à bulletin secret et à la majorité simple de ses membres. Les décisions du CSM sont motivées et indiquent le nombre de membres qui ont voté pour ou contre. Les décisions mettant fin à une procédure disciplinaire, qui sont définitives, sont publiées sur le site web du CSM. En outre, un Guide explicatif sur les motifs d'engagement de la responsabilité disciplinaire a été préparé en 2021 ; il contient une

interprétation approfondie des motifs de responsabilité disciplinaire à appliquer au cours des procédures disciplinaires par les organes compétents et donne des exemples de cas tranchés par des organes compétents en France et en Italie. Le Guide explicatif a été posté sur le site web du Bureau de l'Inspecteur indépendant⁸.

40. Le GRECO accueille favorablement les amendements à la LTDC supprimant l'exigence d'une majorité des deux tiers pour les décisions du CSM en matière disciplinaire, ce qui constitue une étape importante dans la prise en compte de l'un des derniers éléments énoncés dans la recommandation. Il prend également note de la préparation d'un Guide explicatif sur l'interprétation des motifs de responsabilité disciplinaire. Ceci dit, et se référant aux conclusions du Premier (voir paragraphe 47) et du Deuxième (voir paragraphe 43) Rapports de Conformité, le GRECO note que le cadre légal ne prévoit toujours pas de possibilité de révision des décisions du CSM mettant fin à une procédure disciplinaire, ce qui empêche de conclure à la mise en œuvre intégrale de cette recommandation.
41. Dans l'attente de l'introduction de la possibilité d'un tel examen, le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

42. *Le GRECO avait recommandé que l'immunité des juges se limite aux activités en lien avec leur participation au processus décisionnel judiciaire (« immunité fonctionnelle »).*
43. Il convient de rappeler que, dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu à la non-mise en œuvre de cette recommandation. Il avait pris note de l'information selon laquelle l'élaboration d'une loi visant à limiter l'immunité des juges à une « immunité fonctionnelle » faisait partie des mesures prévues dans le cadre la Stratégie judiciaire 2017-2021 de la Géorgie. Cependant, dans le Deuxième Rapport de Conformité, les autorités n'avaient fait état d'aucun progrès dans la mise en œuvre de cette recommandation.
44. Les autorités n'ont fourni aucune autre information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de cette recommandation.
45. En l'absence de nouveaux éléments concrets, le GRECO conclut que la recommandation ix demeure non mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xiv.

46. *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.*
47. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait pris note de projets d'amendements à la Loi sur le conflit d'intérêts et la corruption au sein des institutions publiques (LCI) visant à élargir le champ d'application du régime de déclaration de patrimoine applicable aux procureurs.
48. Les autorités n'ont pas fourni d'éléments nouveaux sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette recommandation.

⁸ [Practical-Guide-to-the-Grounds-of-the-Disciplinary-Liability-of-Judges_GEO.pdf \(court.ge\)](#)

49. En l'absence de nouveaux éléments concrets, le GRECO conclut que la recommandation ix demeure non mise en œuvre.

Recommandation xv.

50. *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.*
51. Le GRECO rappelle que, dans le Deuxième Rapport de Conformité, cette recommandation avait été jugée partiellement mise en œuvre en raison de certaines mesures prises par les autorités, notamment en ce qui concerne la suppression de la mention de la faute disciplinaire dite du « non-respect de serment » dans la loi et de la communication d'exemples de fautes disciplinaires et de sanctions applicables dans le Commentaire du Code d'éthique. Les modifications apportées au régime disciplinaire applicable aux magistrats ont permis de cerner plus précisément des catégories de fautes disciplinaires autrefois très semblables et ont aussi inspiré d'autres réformes.
52. Les autorités signalent aujourd'hui qu'un groupe de travail a été mis en place au sein du parquet pour revoir la pratique en matière de détection et de sanction des fautes disciplinaires afin de définir plus précisément les types de fautes disciplinaires et d'assurer la proportionnalité des sanctions. En conséquence, le 16 mai 2022, le procureur général a adopté l'arrêté no. 14 sur les motifs de responsabilité disciplinaire et les catégories d'inconduite disciplinaire des employés du ministère public. L'arrêté est entré en vigueur le 17 mai 2022 à la suite de sa publication sur le site web du Journal officiel de la Géorgie⁹.
53. L'arrêté énonce les motifs de la responsabilité disciplinaire, à savoir (i) le manquement à la discipline du travail consistant en une violation des exigences du règlement intérieur, (ii) la commission d'un acte indigne d'un employé du ministère public entraînant une violation des instructions et des principes du code de déontologie des employés du ministère public, (iii) l'inexécution des devoirs dévolus à la loi, tels que le non-respect de la Constitution, du Code pénal, du Code de procédure pénale et d'autres actes juridiques, ainsi que des ordonnances du procureur général et/ou des directives internes, et (iv) l'exécution défectueuse des obligations prévues par la loi, telles que la conformité défectueuse avec la Constitution, le Code pénal, le Code de procédure pénale et d'autres actes juridiques, ainsi que les ordonnances du procureur général et/ou les directives internes.
54. Selon l'arrêté, les fautes disciplinaires sont qualifiées de mineures, moyennes et graves. Le manquement à la discipline du travail est considéré comme une faute mineure ou moyenne, selon les circonstances du cas. La commission d'un acte indigne d'un employé du ministère public et l'inexécution des devoirs dévolus par la loi sont qualifiées de faute grave. L'exécution défectueuse des obligations imposées par la loi est considérée comme une faute légère. La règle énumère de nombreux exemples d'infractions disciplinaires pour chaque motif de responsabilité disciplinaire.
55. Les autorités indiquent en outre que l'arrêté complète la loi organique géorgienne de 2018 sur le ministère public, dont l'article 76 § 10 prévoit l'imposition des sanctions applicables suivantes : le manquement à la discipline du travail est passible d'une réprimande, d'une réprobation ou d'une retenue de 30% du salaire pendant une période de un à six mois, selon les circonstances d'une affaire; la commission d'un acte indigne d'un employé du ministère public et l'inexécution des devoirs qui lui est dévolue par la loi sont punis d'une réprobation, d'une mutation à un grade inférieur,

⁹ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5463825?publication=0>

d'une retenue de 30 % du salaire pendant une période de un à six mois ou d'une révocation du poste, selon les circonstances d'une affaire; l'exécution défectueuse des obligations imposées par la loi, compte tenu des circonstances en l'espèce, est punie d'un réprimande ou d'une réprobation¹⁰.

56. Le GRECO se félicite de l'approbation par le Procureur général de l'arrêté sur les motifs de responsabilité disciplinaire et les catégories de fautes disciplinaires pour les employés du ministère public, de son entrée en vigueur et publication. Il est convaincu que l'arrêté a défini plus précisément un large éventail d'infractions disciplinaires pour chaque motif de responsabilité disciplinaire. En outre, le GRECO note que la loi organique de 2018 sur le ministère public a prévu une série de mesures disciplinaires (qui semblent proportionnées) pour chaque catégorie de faute disciplinaire, compte tenu des circonstances d'une affaire en l'espèce. Dans ces circonstances, le GRECO considère que les préoccupations à l'origine de cette recommandation ont été pleinement satisfaites.
57. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été mise en œuvre d'une manière satisfaisante.

III. CONCLUSIONS

58. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la Géorgie a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante huit des seize recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle.** Parmi les recommandations restantes, six ont été partiellement mises en œuvre et deux n'ont pas été mises en œuvre.
59. Plus précisément, les recommandations v, vi, x, xi, xii, xiii, xv et xvi ont été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, ii, iii, iv, vii et viii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations ix et xiv n'ont pas été mises en œuvre.
60. En ce qui concerne les parlementaires, le GRECO déplore l'absence de progrès tangibles dans la mise en œuvre des recommandations en suspens depuis le Deuxième Rapport de Conformité. Les autorités n'ont fourni aucune information pertinente concernant la mise en place d'un cadre réglementaire uniforme relatif à la procédure de consultation publique portant sur les projets de loi. Le Conseil d'éthique n'est toujours pas pleinement opérationnel et les députés ne peuvent toujours pas solliciter des conseils à titre confidentiel. Malheureusement, aucun progrès n'a été réalisé en vue d'introduire l'obligation de divulgation ponctuelle des conflits d'intérêts des députés.
61. En ce qui concerne les juges, le GRECO se félicite que la procédure de concours régissant l'avancement des juges sous forme de nomination à une Cour d'appel soit conforme aux exigences de sa recommandation. Toutefois, le GRECO émet de sérieuses réserves quant à la promotion des juges hors concours et invite les autorités à envisager de réviser ou de supprimer ce mode d'avancement. Par ailleurs, le GRECO se félicite des améliorations apportées à la LTDC en ce qui concerne la procédure de nomination des juges à la Cour suprême. Il reste néanmoins préoccupé par le manque présumé d'impartialité lors du réexamen d'une affaire par un CSM composé exactement de la même manière qu'en première instance et par l'absence d'un mécanisme antiblocage permettant de contourner, en cas de besoin, l'exigence d'une majorité des deux tiers pour les décisions prises par cet organe. En outre, le GRECO se félicite de l'adoption et de la publication des Règles d'éthique judiciaire. Les autorités ont également organisé une formation sur les Règles d'éthique judiciaire

¹⁰ Une réprimande est une désapprobation formelle administrée à un procureur à titre de sanction disciplinaire. Une réprobation est une forme sévère de désapprobation forte et une sanction disciplinaire plus sévère.

actualisées. Cela dit, le GRECO encourage les autorités à prodiguer des conseils à titre confidentiel et à dispenser des formations, ainsi qu'à fournir des consignes et des explications sur les Règles mises à jour. Enfin, en ce qui concerne les procédures disciplinaires à l'encontre des juges, le GRECO a pris note de la suppression de l'exigence d'une majorité des deux tiers pour les décisions du CSM en matière disciplinaire et appelle les autorités à prévoir un droit de recours contre les décisions de cet organe mettant fin à une procédure disciplinaire.

62. En ce qui concerne les procureurs, le GRECO se félicite de l'approbation, de l'entrée en vigueur et de la publication de l'arrêté sur les motifs de responsabilité disciplinaire et les catégories de fautes disciplinaires pour les agents du ministère public, qui a défini plus précisément les fautes disciplinaires. Il note en outre que le droit interne prévoit des sanctions adéquates pour différentes catégories de fautes disciplinaires. LE GRECO regrette que les autorités n'aient enregistré aucune avancée dans la poursuite de leurs projets d'amendements à la LCI et qu'il n'y ait pas eu de progrès tangibles dans leurs travaux visant à élargir le champ d'application du régime de déclaration de patrimoine. Il appelle les autorités à redoubler d'efforts pour introduire des modifications législatives afin que tous les procureurs soient tenus de soumettre des déclarations de patrimoine.
63. Étant donné que huit 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 et xiv, au plus tard le 30 juin 2023.
64. 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.