

Adoption: 23 mars 2018  
Publication: 19 décembre 2018

**Public**  
**GrecoRC3(2018)2**

## **Troisième Cycle d'Évaluation**

### **Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité sur la Géorgie**

**« Incriminations (ETS 173 et 191, PDC 2) »**

**\* \* \***

**« Transparence du financement des partis politiques »**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 79<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 19-23 mars 2018)

## I. INTRODUCTION

1. Le présent Addendum au Deuxième Rapport de Conformité évalue les nouvelles mesures prises par les autorités géorgiennes, depuis l'adoption des Premier et Deuxième Rapports de Conformité, en vue de se conformer aux recommandations formulées par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation du Troisième cycle sur la Géorgie. Il est rappelé que le Troisième cycle d'évaluation porte sur deux thèmes distincts, à savoir :
  - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et 1b, 2 à 12, 15 à 17, 19 paragraphe 1 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (STE 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption) ; et
  - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation du Troisième cycle (Greco Eval III Rep (2010) 12F, [Thème I](#) et [Thème II](#)) lors de sa 51<sup>e</sup> réunion plénière (23-27 mai 2011) et l'a rendu public le 1<sup>er</sup> juillet 2011, après en avoir reçu l'autorisation des autorités géorgiennes. Il a adopté le Rapport de Conformité du Troisième cycle ([Greco RC-III \(2013\) 9F](#)) lors de sa 60<sup>e</sup> réunion plénière (17-21 juin 2013) et l'a rendu public le 5 juillet 2013, après en avoir reçu l'autorisation des autorités géorgiennes. Enfin, le GRECO a adopté le Deuxième Rapport de Conformité ([Greco RC-III \(2015\) 4F](#)) lors de sa 68<sup>e</sup> réunion plénière (19 juin 2015). Ce rapport a été rendu public le 11 août 2015, après en avoir reçu l'autorisation des autorités géorgiennes. L'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité ([Greco RC3 \(2016\) 12F](#)) a été adopté et rendu public simultanément par le GRECO lors de sa 74<sup>e</sup> réunion plénière (2 décembre 2016) après en avoir reçu l'autorisation des autorités géorgiennes.
3. Il est rappelé que les cinq recommandations adoptées concernant le Thème I ont toutes été considérées comme mises en œuvre de façon satisfaisante dans le cadre de la procédure de conformité. Le présent rapport est donc consacré au thème II.
4. Conformément à l'article 31 révisé, paragraphe 9, de son Règlement intérieur, le GRECO a, dans son Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, invité le Chef de la délégation de la Géorgie à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des sept recommandations en suspens. Ces informations ont été fournies le 29 janvier 2018 et ont servi de base pour établir le présent Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité.
5. Le GRECO a chargé la Norvège de désigner un rapporteur pour la procédure de conformité concernant le Thème II. M. Jens-Oscar NERGÅRD a été nommé rapporteur pour le Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité. Il a été assisté par le Secrétariat du GRECO pour la rédaction de ce rapport.

## II. ANALYSE

### Thème II : Transparence du financement des partis

6. Il est rappelé que le GRECO avait adressé, dans son Rapport d'Evaluation, dix recommandations à la Géorgie concernant le Thème II. Le Deuxième Rapport de Conformité concluait que les recommandations iii, v et vii avaient été traitées de manière satisfaisante et que les recommandations i, ii, iv, vi, viii, ix et x avaient été partiellement mises en œuvre. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO concluait que les recommandations i, ii, iv, vi, viii, ix et x avaient été partiellement mises en œuvre étant donné que la Géorgie n'avait enregistré aucun progrès tangible depuis l'adoption du Deuxième Rapport de Conformité, mais notait que des améliorations pourraient apparaître prochainement compte tenu de l'intention déclarée de modifier le code électoral (CE) et la loi sur les Unions politiques de citoyens (LUPC) après les élections parlementaires en octobre 2016. La conformité avec les recommandations en instance est examinée ci-après.
7. Les autorités indiquent à présent que le ministère de la Justice avec la Cour des comptes nationale (SAO) et la Commission électorale centrale (CEC) préparent des amendements à la LUPC et au Code électoral qui répondraient à la plupart, voire à toutes les recommandations en suspens ci-après, comme le soulignent par ailleurs la stratégie anti-corruption de la Géorgie (2017-2018) et le plan d'action correspondant. Les projets d'amendements seront soumis au Gouvernement pour approbation et au Parlement pour adoption au premier semestre 2018.

#### **Recommandation i.**

8. *Le GRECO avait recommandé de poursuivre les efforts engagés afin de réviser la législation existante sur le financement des partis politiques, de manière à parvenir à un cadre légal plus homogène, notamment en harmonisant le (nouveau) Code électoral avec la loi sur les unions politiques de citoyens (et réciproquement).*
9. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, la recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Des efforts avaient été déployés pour aligner le Code électoral plus étroitement sur la LUPC et combler plusieurs lacunes. Toutefois l'extension des dispositions sur la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales dans la LUPC à d'autres sujets électoraux paraissait discutable, les nombreuses références croisées entre la LUPC et le Code électoral prêtaient à confusion, enfin l'harmonisation des deux textes n'avait pas été pleinement réalisée. Le Deuxième Rapport de Conformité et son Addendum mentionnaient l'élaboration d'amendements législatifs concrets, notamment par un groupe de travail ad hoc en 2014, sous la direction de la Cour nationale des comptes (SAO) en mars 2015 et conjointement par la SAO et la CEC en 2016. Étant donné que ces amendements étaient encore en préparation, le GRECO ne pouvait que conclure que la recommandation restait partiellement mise en œuvre.
10. Les autorités indiquent à présent, suite à l'analyse faite par la SAO et la CEC, que des amendements à la LUPC et au CE ont été rédigés par le ministère de la Justice (avec la SAO et la CEC). Les projets d'amendements envisagent d'éclaircir la portée de la LUPC, en précisant notamment qu'elle fixe non seulement les règles pour la création et le fonctionnement des partis politiques mais aussi les règles de contrôle des activités financières des autres sujets électoraux. Dans ce contexte, il sera indiqué explicitement que les dispositions de la LUPC en relation avec la propriété, les financements et le contrôle des activités financières d'un parti politique ou sujet électoral s'appliquent aussi aux personnes morales et physiques poursuivant « des objectifs

électorales déclarés » (et que les règlements du CE applicables aux candidats indépendants s'appliquent également aux personnes physiques poursuivant « des objectifs électoraux déclarés »). En outre, les projets d'amendements doivent supprimer les nombreuses références à la LUPC dans le CE et aligner la terminologie entre ces deux textes. Selon les autorités, le projet d'amendement sera d'abord examiné par le groupe de travail pertinent du Conseil anti-corruption et par le Gouvernement, avant d'être soumis au Parlement pour adoption au premier semestre 2018.

11. Le GRECO note que d'autres amendements à la LUPC et au CE, visant à établir un cadre légal plus homogène et cohérent pour réglementer le financement de la vie politique sont encore en préparation. Il demande instamment aux autorités de tout mettre en œuvre pour accélérer le processus législatif.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

13. *Le GRECO avait recommandé de i) définir un format standardisé pour les déclarations financières annuelles que doivent soumettre les partis politiques, en veillant à ce que l'information financière (sur les revenus, les dépenses, les avoirs et les dettes des partis) soit présentée de manière suffisamment détaillée ; ii) assurer que l'information contenue dans les déclarations financières annuelles (y compris à propos des dons dépassant un certain seuil) soit rendue publique d'une manière facilitant l'accès du public à cette information.*
14. Le GRECO rappelle s'être déclaré satisfait, dans le Rapport de Conformité, des informations qui lui avaient été fournies au sujet de la seconde partie de la recommandation<sup>1</sup>. S'agissant de la première partie de la recommandation, le GRECO s'était réjoui de ce que la SAO ait élaboré un format standardisé pour les déclarations annuelles des partis politiques (permettant de communiquer des informations sur leurs revenus, leurs dépenses et leur patrimoine, tandis que le passif devait être déclaré sur un autre formulaire). Ceci étant, l'ambiguïté qui n'avait pas été levée sur les dispositions légales imposant des obligations de déclaration financière aux personnes poursuivant des « objectifs électoraux déclarés » ne permettait pas de conclure que la recommandation avait été mise en œuvre de manière satisfaisante (étant donné que la LUPC ne concernait explicitement que les personnes physiques poursuivant ces mêmes objectifs, la réglementation applicable aux personnes morales ne reposait que sur les décrets de la SAO et, de la même façon, l'obligation faite aux personnes ayant un « objectif électoral déclaré » de satisfaire aux exigences de déclaration financière au-delà de la période électorale n'était prévue que par les décrets de la SAO). Les obligations incongrues de déclaration financière applicables à ces personnes restaient la seule question en suspens au titre de cette recommandation. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, les autorités avaient fait part de leur intention de regrouper toutes les dispositions en matière d'obligations de déclaration financières applicables aux personnes (physiques et morales) poursuivant des « objectifs électoraux déclarés » dans la LUPC, amenant le GRECO à conclure que la recommandation restait partiellement mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> À savoir, les déclarations financières annuelles des partis politiques doivent englober les informations concernant toute somme donnée par des personnes physiques et rendues accessibles sur le site internet de la SAO, les informations sur la réception de dons et les cotisations d'adhésion doivent être signalées à la SAO dans un délai de cinq jours ouvrables, et la SAO garantir l'accès du public en les publiant sur son site internet tous les mois.

15. Les autorités font savoir à présent que le ministère de la Justice, conjointement avec la SAO et le CEC, a préparé des amendements législatifs, aux termes desquels la disposition susmentionnée et ses décrets seront intégrés à la LUPC. Les projets d'amendements seront soumis au Parlement pour adoption au premier semestre 2018.
16. Le GRECO prend note des mesures législatives en cours. Il rappelle que l'intention d'intégrer les dispositions pertinentes des décrets de la SAO à la LUPC était déjà signalée dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité. Le GRECO invite instamment les autorités à concrétiser cette intention sans plus attendre.
17. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

18. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures appropriées pour assurer que : 1) les dons en nature, y compris les prêts (lorsqu'ils sont fournis à des conditions plus favorables que celles pratiquées normalement sur le marché ou à titre gratuit) et d'autres biens et services (autres que le travail bénévole fourni par des non-professionnels) reçus à tarif préférentiel soient identifiés de façon adéquate et comptabilisés ; 2) les cotisations des adhérents ne puissent être utilisées pour contourner la réglementation sur les dons.*
19. Le GRECO rappelle avoir noté avec satisfaction dans le Rapport de Conformité – au sujet de la seconde partie de la recommandation – qu'en introduisant un plafond par année calendaire à la fois aux cotisations des adhérents et aux dons effectués par des personnes physiques, la possibilité d'utiliser les cotisations des adhérents pour contourner les règles sur les dons effectués par des personnes physiques avait été réduite. Concernant la première partie de la recommandation, le GRECO s'était félicité des dispositions réglementaires modifiées sur l'évaluation des dons en nature figurant à l'article 5<sup>1</sup> du décret n° 142/37 de l'auditeur général du 17 août 2012 « sur l'approbation des formulaires de déclaration financière et des dispositions réglementaires relatives au dépôt de déclaration aux fins de transparence du financement des activités politiques ». Néanmoins, il ne disposait pas en nombre suffisant d'éléments attestant que ledit décret contenait effectivement des directives claires et précises facilitant la *cohérence de la déclaration* de dons en nature par les partis politiques et autres sujets électoraux, y compris dans les situations où les biens ou services non monétaires n'ont pas de valeur de marché visible et en faisant une distinction claire entre le travail volontaire professionnel et non professionnel. Étant donné qu'aucun progrès supplémentaire n'avait été signalé dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO concluait que la recommandation iv restait partiellement mise en œuvre.
20. Les autorités font savoir à présent que l'article 5<sup>1</sup> du décret n°142/37 susmentionné dispose que l'estimation de la valeur d'un don en nature sera basée sur la valeur marchande du bien ou service conformément aux normes internationales en matière d'évaluation (IVS). La SAO a acheté la version IVS 2017 en langue nationale à l'Institution géorgienne des experts en évaluation de biens et élaboré ses propres lignes directrices sur cette base. Ces lignes forment la base d'un nouveau projet de décret de l'Auditeur général exposant les normes et la méthodologie à utiliser pour évaluer les dons en nature, y compris les biens et services non monétaires n'ayant pas de valeur marchande quantifiable et le travail bénévole effectué par des professionnels. Le nouveau décret a été adopté et publié dans le journal officiel le 14 mars 2018.

21. Le GRECO se réjouit du travail fait sur les lignes directrices pour l'évaluation des dons en nature qui semble s'orienter dans la direction voulue par la recommandation. Sur la base des informations fournies, le GRECO est satisfait du fait que les normes et la méthodologie décrites contribuent à améliorer le mode d'identification des dons en nature et leur comptabilisation dans les rapports des partis politiques et autres sujets électoraux.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

**Recommandation vi.**

23. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures supplémentaires pour empêcher l'utilisation abusive de tous les types de ressources administratives au cours des campagnes électorales.*
24. Le GRECO rappelle qu'il avait pris note des explications détaillées fournies par les Autorités géorgiennes sur le contenu exact de l'article 48(1) du CE concernant l'interdiction d'utiliser abusivement les ressources administratives aux fins de campagne électorale et les lignes directrice de la CEC à cet effet. Cependant, il demeurait préoccupé par la disposition légale permettant les activités de campagne sans limites des hauts fonctionnaires, la multiplication des organes responsables (c'est-à-dire la CEC, la SAO, les tribunaux et le nouveau groupe de travail inter-agences pour des élections libres et équitables – IATF), le faible niveau des amendes applicables en cas d'utilisation abusive des ressources administratives (2 000 GEL / environ EUR 840). Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, GRECO avait pris note des projets en vue de modifier le CE en ce qui concerne les campagnes des hauts fonctionnaires et les sanctions applicables en cas d'utilisation abusive des ressources administratives. Il avait aussi considéré les informations fournies par les autorités selon lesquelles des changements institutionnels n'étaient pas nécessaires, à la lumière du fait que l'IATF avait été délibérément créée pour aider les organes existants – la CEC et la SAO – et garantir une réaction rapide et adaptée lors de la constatation d'infractions, moyennant l'adoption, après vérification des faits signalés, de recommandations et de propositions à l'intention des organes étatiques responsables et de la CEC. En l'absence de progrès tangibles, le GRECO concluait que la recommandation restait partiellement mise en œuvre.
25. Les autorités indiquent à présent que le ministère de la Justice a préparé, conjointement avec la SAO et la CEC, des amendements législatifs qui prévoient la suppression de la disposition du CE permettant les activités de campagne sans limites des hauts fonctionnaires et le doublement de l'amende pour utilisation abusive des ressources administratives portée à 4 000 GEL (approximativement 1 300 EUR). En ce qui concerne la multiplication des organes en charge de cette question, les autorités déclarent que l'IATF a été créé pour traiter principalement les cas de suppression de l'opposition politique et qu'elles espéraient qu'à long terme l'existence de ce groupe de travail inter-agences ne serait plus nécessaire. L'intention de supprimer l'IATF, une fois l'absence d'effet négatif sur les processus politiques en Géorgie sera assurée, a aussi été soulignée dans la stratégie nationale anti-corruption de Géorgie.
26. Le GRECO rappelle qu'il avait déjà pris note, dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, des projets d'amendements législatifs. Au vu des préoccupations exprimées par les observateurs internationaux aux élections législatives de 2016 et des élections locales de 2017 sur l'effacement des frontières entre l'État et les partis politiques, le GRECO considère que la suppression de la disposition du CE permettant les activités de campagne illimitées des hauts fonctionnaires s'imposait depuis longtemps. En outre, le GRECO se réjouit de l'augmentation

prévue de l'amende en cas d'utilisation abusive des ressources administratives. En ce qui concerne l'IATF, étant donné les préoccupations, le GRECO s'est déjà exprimé sur la multiplication des organes responsables, il prend note de l'objectif durable de mettre un terme au groupe de travail ad hoc.<sup>2</sup> Le véritable test de succès de toutes les mesures précitées est leur application au cours des campagnes électorales. Du reste, les projets d'amendements au CE n'ayant pas été adoptés, le GRECO ne peut pas conclure que des mesures adéquates pour empêcher l'utilisation abusive de tous types de ressources administratives ont maintenant été mises en œuvre.

27. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

28. *Le GRECO a recommandé i) d'assurer la mise en place d'un organe indépendant de supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales, conformément à l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; ii) doter cet organe d'un mandat, de pouvoirs et de ressources adéquats pour lui permettre de superviser de manière efficace le financement des partis politiques et des campagnes électorales, d'enquêter sur les allégations de violation de la réglementation sur le financement des partis politiques et, le cas échéant, d'imposer des sanctions.*
29. Le GRECO rappelle qu'il avait noté, dans le Deuxième Rapport de Conformité, que la supervision des partis, le financement de la campagne électorale et la répression des infractions à la loi en la matière avaient été en fait confiés à un organe unique, la SAO, et que – au regard des doutes exprimés auparavant sur l'indépendance et l'impartialité de cette dernière dans la pratique – la situation s'était suffisamment améliorée pour conclure que la première partie de la recommandation avait été mise en œuvre. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, le GRECO avait mis en évidence la nécessité de renforcer encore les compétences de la SAO, préciser ses pouvoirs au regard des candidats indépendants et la doter de ressources adéquates. En outre, le GRECO était convenu avec les Autorités géorgiennes – ainsi qu'il est indiqué dans le Rapport de Conformité – de l'ambiguïté constitutionnelle du mandat de la SAO dans le domaine du financement des partis politiques et de la nécessité de préciser dans l'article 97 de la Constitution que la SAO est habilitée à contrôler le financement des partis politiques et des campagnes de tous les sujets électoraux, indépendamment du fait de savoir s'ils reçoivent des subventions publiques. Dans des rapports ultérieurs, le GRECO avait noté que, malgré certains progrès (y compris en permettant à la SAO d'imposer des sanctions pour violations des règles de financement non seulement par les partis et les personnes poursuivant des « objectifs électoraux déclarés », mais aussi par d'autres sujets électoraux et en obtenant cette compétence de la CEC), que certaines préoccupations subsistaient en ce qui concernait les compétences de la SAO, le caractère ambigu du fondement constitutionnel de son mandat et du fait que seuls les tribunaux administratifs peuvent décider de sanctionner des cas sur la base de protocoles d'infractions administratives déposés par la SAO auprès du tribunal municipal ou de district compétent. Enfin, le GRECO considérait que même si le budget de la SAO avait augmenté au fil des années, il n'avait pas été démontré que des mesures avaient été prises afin de renforcer les moyens du Service de contrôle financier (FMS).

---

<sup>2</sup> Dans ce contexte, le GRECO note les [observations](#) d'observateurs internationaux selon lesquelles lors des dernières élections locales l'IATF avait été considéré comme un cadre utile pour faire entendre des plaintes en rapport avec des élections mais qu'une confusion générale concernant le mandat de cet organe demeurait parmi les concurrents aux élections.

30. Les autorités signalent à présent, concernant la seconde partie de la recommandation, sur la question des ressources à allouer au FMS, que le budget annuel du Service de contrôle financier (FMS) de la SAO avait régulièrement augmenté passant de 282 204 GEL (environ 92 000 EUR) à 440 000 GEL (environ 143 000 EUR) en 2018. Ce service comptait en outre 11 employés permanents assistés de personnel temporaire pour des périodes de six mois pendant les périodes électorales. En outre, jusqu'à 200 auditeurs professionnels de la SAO peuvent s'associer au travail du FMS, en cas de nécessité, complétant l'aide fournie par le département juridique qui examine les plaintes et représente la SAO dans les procédures judiciaires, les départements d'audit régionaux à Batumi et Kutaisi. Par exemple, au cours des élections locales de 2017, le FMS a engagé 10 personnes supplémentaires venues d'autres départements de la SAO. Les autorités signalent aussi l'aide reçue de donateurs internationaux, comme le Conseil de l'Europe, International IDEA, IFES, NIMD et OSCE/ODHIR, soulignant que le soutien du Conseil de l'Europe avait notamment permis à la SAO de mettre en place un système de déclaration électronique pour la transmission par les partis politiques de rapports sur leurs dépenses au FMS. Sur la question du fondement constitutionnel du mandat de la SAO, les autorités soutiennent qu'aucune révision de l'article 97 de la Constitution n'est nécessaire, car cet article, lu conjointement avec d'autres dispositions légales, permet à la SAO de surveiller non seulement l'utilisation des fonds par les partis politiques, mais aussi d'autres recettes / dépenses (également d'autres sujets électoraux). À cet égard, ils se réfèrent à l'analogie fournie par la décision n° 4/2167-16 du tribunal municipal de Tbilissi en avril 2016, dans laquelle une société (dont l'État détenait plus de 50% des actions) conteste l'autorité de la SAO à auditer la partie de ses revenus qui ne proviennent pas de fonds publics. La Cour a estimé que la position de la société n'était pas fondée et que l'article 97 autorisait la SAO à contrôler le financement de la société par des sources publiques ou privées.
31. Le GRECO se félicite de l'augmentation des ressources apportées au FMS, ce qui représente une amélioration considérable par rapport à la situation au moment de l'adoption des Rapports d'évaluation et de conformité. En ce qui concerne le mandat de la SAO dans le domaine du financement des partis politiques non lié à l'utilisation des fonds publics, le GRECO prend note des informations fournies sur le jugement du tribunal municipal de Tbilissi d'avril 2016, mais considère que, s'agissant d'une société clairement détenue par l'État, son application par analogie aux sujets électoraux n'utilisant pas de fonds publics ne peut être garantie. Le GRECO souligne la nécessité d'une reconnaissance plus explicite de l'autorité de la SAO pour contrôler tout financement des partis politiques et des campagnes électorales, indépendamment du fait qu'il soit public ou non (compte tenu également du fait que l'article 6 de la loi sur la SAO continue à se référer uniquement au « suivi financier des partis politiques (unions politiques des citoyens) »). S'agissant des décisions prises par les tribunaux sur la base de protocoles déposés par la SAO, le GRECO se félicite des rapports des observateurs internationaux selon lesquels des sanctions ont été effectivement infligées aux sujets électoraux lors des deux dernières élections (élections législatives en octobre 2016 et élections locales en 2017), même si certaines préoccupations demeurent par rapport à la durée des procédures pour obtenir l'approbation sur ces protocoles par les tribunaux.<sup>3</sup> Pour conclure, le GRECO reconnaît que des efforts ont été fournis pour la mise en œuvre de cette deuxième partie de la recommandation, mais compte tenu de l'ambiguïté qui subsiste concernant le mandat de la SAO dans ce domaine, ainsi que les autorités elles même l'ont déjà souligné, et l'absence d'informations relatives au renforcement des pouvoirs de la SAO, le GRECO n'est toujours pas en mesure de conclure que cette recommandation a été pleinement traitée.

---

<sup>3</sup> Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (ODIHR), [Rapport final de la mission d'observation des élections législatives d'octobre 2016](#), 3 février 2017, p. 2 et al. Voir aussi l'énoncé susmentionné des [résultats et conclusions préliminaires](#) de l'ODIHR sur les élections locales de 2017.



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

**Recommandation ix.**

33. *Le GRECO avait recommandé i) d'harmoniser les dispositions sur les sanctions actuellement contenues dans le Code électoral, la loi sur les unions politiques de citoyens et le code des infractions administratives ; ii) de veiller à ce que des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives puissent être imposées à toutes les personnes/entités assujetties au Code électoral et à la loi sur les unions politiques de citoyens en relation avec les diverses infractions prévues dans ces deux textes de loi ; iii) de clarifier la procédure d'initiation et d'imposition de sanctions aux termes de la loi sur les unions politiques de citoyens, y compris en ce qui concerne le dépôt des plaintes et les recours/demandes de réexamen judiciaire, et examiner l'opportunité d'en faire autant à l'égard du Code électoral.*
34. Dans le Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait estimé que la troisième partie de la recommandation avait été mise en œuvre de façon satisfaisante (en intégrant dans la LPUC de nouvelles dispositions détaillant la procédure d'initiation et d'imposition de sanctions et un examen des articles pertinents du Code électoral à l'issue duquel il avait été conclu qu'aucune précision supplémentaire n'était requise). En outre, s'agissant des première et deuxième parties de la recommandation, malgré la création d'un régime de sanctions plus uniforme et cohérent, le GRECO demeurait préoccupé par le fait que des infractions identiques puissent faire l'objet de sanctions différentes ; qu'en outre les sanctions ne puissent pas être imposées à toutes les entités soumises à obligations en vertu du droit (par exemple, les sujets électoraux autres que les partis politiques qui ne présentent pas de rapport de campagne électorale) et par l'absence de proportionnalité de certaines sanctions (par exemple, d'une part le faible montant des amendes monétaires prévues par le CE et la LUPC et, d'autre part, la suspension des subventions publiques pour la non présentation en temps voulu du rapport financier). Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, le GRECO avait conclu – en tenant compte des informations communiquées par les autorités sur les projets d'amendement de la LUPC et du CE – que la recommandation demeurait partiellement mise en œuvre.
35. Les autorités indiquent à présent, s'agissant des première et seconde parties de la recommandation, que le ministère de la Justice, conjointement avec la SAO et la CEC, a examiné en profondeur le régime répressif prévu par le CE et la LUPC en vue de supprimer les incohérences et faire en sorte que les sanctions soient effectives, dissuasives et proportionnelles. À la suite de cet examen, la LUPC et le CE seront modifiés, afin notamment de supprimer différentes sanctions pour des infractions identiques, la possibilité d'appliquer des sanctions pour tous manquements aux obligations que la LUPC et le CE imposent aux partis politiques, sujets électoraux et/ou personnes physiques ou morales poursuivant un objectif électoral déclaré (selon le cas), le doublement de la plupart des amendes monétaires prévues par ces deux textes, le remplacement de la suspension d'une subvention publique sanctionnant la non présentation d'un rapport financier en temps utile par une amende de 10 000 GEL (environ 3 300 EUR).
36. Le GRECO prend note des informations fournies sur les amendements au CE et à la LUPC, qui semblent aller dans le sens voulu par les première et seconde parties de la recommandation, harmonisant les dispositions relatives aux sanctions prévues dans la LUPC et le CE, et faisant en sorte que des sanctions effectives, proportionnelles et dissuasives puissent être imposées pour tous les manquements et à toutes les personnes physiques et morales auxquelles la législation impose des obligations financières concernant les partis et campagnes électorales. Ces projets d'amendements n'ont cependant pas encore été adoptés.

37. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation x.**

38. *Le GRECO avait recommandé d'étendre le délai de prescription applicable aux infractions administratives de la réglementation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales.*

39. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, la LPUC ayant été modifiée pour porter à six ans la durée de la prescription pour les infractions administratives aux règles de financement des partis et des campagnes électorales. En revanche, le délai de prescription de deux mois prévu par le Code électoral (notamment pour violation de l'interdiction d'utiliser abusivement des ressources administratives et l'achat de voix qui, dans certains cas, auraient été découverts longtemps après l'annonce des résultats des élections) n'avait pas été modifié. Dans l'Addendum au Deuxième Rapport de Conformité les autorités avaient annoncé des projets d'amendement du CE à cet effet, ce qui avait conduit le GRECO à conclure que la recommandation x restait partiellement mise en œuvre.

40. Les autorités annoncent à présent que, dans cadre du processus susmentionné d'analyse de la législation relative aux élections, des discussions approfondies se sont tenues entre le ministère de la Justice, le SAO et la CEC sur la durée du délai de prescription. Il a été décidé que le délai de six années pour violation du CE serait trop long, étant donné que ces violations devaient être révélées le plus rapidement possible et qu'il faudrait par conséquent aussi raccourcir le délai de prescription des infractions aux règles de financement des partis prévus par la LUPC afin de l'aligner sur les amendements envisagés au CE. Les projets d'amendements au CE et à la LUPC, qui prévoient respectivement un allongement du délai de prescription, le portant de deux mois à trois ans dans le CE et une réduction de six à trois ans dans la LUPC, devraient être adoptés au premier semestre 2018.

41. Le GRECO prend note des discussions en Géorgie sur l'instauration d'un délai de prescription pertinent en cas de violation de la législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Il convient qu'un délai de prescription de trois ans parait raisonnable et invite instamment les autorités à modifier le CE à cet égard sans plus attendre.

42. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

### **III. CONCLUSIONS**

43. **Au vu de ce qui précède et des précédents rapports, le GRECO conclut qu'à ce jour, au total neuf recommandations sur quinze ont été mises en œuvre.** Depuis l'adoption de l'Addendum au Deuxième rapport de conformité en décembre 2016, une recommandation a été mise en œuvre. Des progrès supplémentaires semblent être en cours, mais en général des résultats limités ont été obtenus par la Géorgie en ce qui concerne la mise en œuvre des recommandations jugées partiellement mises en œuvre à la fois dans le Deuxième Rapport de Conformité et son Addendum. Six recommandations - sur un total de quinze - restent partiellement mises en œuvre.

44. En ce qui concerne le Thème I – Incriminations - les premiers rapports indiquent que l'ensemble des cinq recommandations a été mis en œuvre de manière satisfaisante. Le GRECO se félicite des modifications rapides apportées au code pénal en 2011, harmonisant les dispositions juridiques pertinentes avec la Convention pénale sur la corruption, l'incrimination de la corruption des arbitres et des jurés étrangers, et la ratification ultérieure du Protocole additionnel à la Convention pénale sur la corruption.
45. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis - quatre recommandations (iii, iv, v et vii) sont à présent mises en œuvre de façon satisfaisante et six (i, ii, vi, viii, ix et x) demeurent partiellement mises en œuvre. Le GRECO note les progrès importants qui ont été accomplis au cours des sept années ou presque depuis l'adoption du Rapport d'évaluation, en particulier pour s'assurer de la mise en place d'un mécanisme de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales et de publication d'informations sur le revenu et les dépenses des partis politiques et la facilitation de leur accès au public. Cela étant dit, un certain nombre de problèmes restent en suspens. Le GRECO rappelle que, dans le Deuxième Rapport de Conformité et son Addendum, il avait déjà été question de la rédaction d'amendements législatifs concrets, notamment par un groupe de travail ad hoc en 2014, sous la direction de la SAO en mars 2015 et conjointement par cette dernière et la CEC en 2016. Il était prévu d'adopter ces amendements après les élections législatives de 2016. Une fois de plus, de nouveaux amendements à la LUPC et au CE semblent maintenant avoir été rédigés cette fois par le ministère de la Justice conjointement avec la SAO et la CEC, susceptibles de traiter les recommandations en suspens. Le GRECO regrette – suite à ce qui semble être un processus de préparation minutieuse d'amendements à la LUPC et au CE – que l'adoption de ces modifications législatives dans des domaines importants couverts par les recommandations en suspens n'ait pas été menée à bien avec un sentiment d'urgence plus aigüe, depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, qui remonte à presque sept ans en arrière. Le GRECO invite instamment les autorités géorgiennes à achever ces réformes législatives sans plus attendre. Les Autorités géorgiennes peuvent vouloir tenir le GRECO informé des faits nouveaux en la matière.
46. L'adoption de ce second Addendum au Deuxième Rapport de Conformité met fin à la procédure de conformité du Troisième cycle concernant la Géorgie.
47. Le GRECO invite les autorités de la Géorgie à autoriser, dès que possible, la publication de ce Deuxième Addendum au Deuxième Rapport de Conformité, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.