



Strasbourg, le 18 décembre 2023

**CDL-AD(2023)046**

Or. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**GEORGIE**

**AVIS**

**SUR LES DISPOSITIONS DE LA LOI SUR LA LUTTE CONTRE LA  
CORRUPTION CONCERNANT LE BUREAU ANTI-CORRUPTION**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa 137e session plénière  
(Venise, 15-16 décembre 2023)**

**Sur la base des commentaires de**

**M. Eirik HOLMØYVIK (Membre, Norvège)  
Mme Angelika NUSSBERGER (Membre, Allemagne)  
M. Tuomas OJANEN (Membre, Finlande)  
Mr Panayotis VOYATZIS (Membre suppléant, Grèce)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



**Contenu**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte et champ d'application de l'avis .....	3
III.	Normes internationales et bonnes pratiques pertinentes .....	4
IV.	Analyse .....	6
A.	Structure institutionnelle et pouvoirs du BAC .....	6
B.	Indépendance et autonomie du BAC .....	7
C.	Commentaires sur des dispositions spécifiques .....	10
1.	Tests obligatoires de dépistage de drogues (nouvel article 13 <sup>6</sup> ) .....	10
2.	Déclarations de patrimoine et d'intérêts (nouveaux articles 14, 18, 18 <sup>1</sup> et 19) ...	11
3.	Le Conseil inter-agences de lutte contre la corruption (nouvel article 20 <sup>22</sup> ).....	13
V.	Conclusion .....	14

## I. Introduction

1. Par lettre du 22 septembre 2023, le président du Parlement de Géorgie, M. Shalva Papuashvili, a demandé un avis à la Commission de Venise sur les dispositions de la loi sur la lutte contre la corruption concernant le Bureau anti-corruption ([CDL-REF\(2023\)056](#)).

2. M. Eirik Holmøyvik, Mme Angelika Nussberger, M. Tuomas Ojanen et M. Panayotis Voyatzis ont été désignés comme rapporteurs pour cet avis. Les 15 et 16 novembre 2023, une délégation de la Commission composée de M. Holmøyvik et M. Voyatzis, accompagnée de Mme Tania van Dijk du Secrétariat de la Commission de Venise, a rencontré des représentants du Parlement (parti au pouvoir et opposition), les chefs du Bureau anti-corruption et du Bureau de la fonction publique, le défenseur public adjoint, le auditeur général adjoint et des représentants de l'Administration du Gouvernement de Géorgie, ainsi que des représentants de la société civile, d'organisations internationales et de la communauté internationale présents en Géorgie. La Commission remercie les autorités géorgiennes et le bureau du Conseil de l'Europe en Géorgie pour l'excellente organisation de cette visite.

3. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise des dispositions relatives au Bureau anti-corruption dans la loi sur la lutte contre la corruption. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

4. Cet avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats de la visite en Géorgie. Après son examen par la sous-commission des institutions démocratiques (Venise, 14 décembre 2023) et un échange de vues avec M. Levan Makhashvili, chef de cabinet du président du Parlement de Géorgie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 137<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023).

## II. Contexte et champ d'application de l'avis

5. Le 3 mars 2022, la Géorgie a présenté sa demande d'adhésion à l'Union européenne (UE). L'avis de la Commission européenne sur cette demande, publié le 17 juin 2022 et approuvé par le Conseil européen le 23 juin, recommande d'accorder à la Géorgie le statut de candidat à l'adhésion à l'UE, une fois que 12 priorités auront été traitées<sup>1</sup>. Ces priorités couvrent un large éventail de questions, et plus particulièrement la priorité n° 4 qui demande à la Géorgie de « *renforcer l'indépendance de son agence anti-corruption en regroupant toutes les fonctions clés anti-corruption, en particulier pour traiter rigoureusement les cas de corruption de haut niveau (...)* ».

6. Des amendements à la loi sur les conflits d'intérêts et la corruption dans les institutions publiques ont ensuite été adoptés le 30 novembre 2022 (publiés le 15 décembre 2022), qui ont ajouté de nouvelles dispositions relatives à la création d'un bureau anti-corruption et changé le nom de la loi en loi sur la lutte contre la corruption (ci-après : la loi). Comme il ressort clairement de la note explicative, les nouvelles dispositions de la loi visent à contribuer au « *renforcement institutionnel des activités anti-corruption et de la lutte contre la corruption, ce qui, à son tour, permettra de répondre à l'une des priorités définies par la Commission européenne pour accorder à la Géorgie le statut de candidat à l'adhésion à l'UE* ». Cela renvoie à la priorité no. 4.

7. Le 8 novembre 2023, la Commission européenne a recommandé au Conseil européen d'accorder à la Géorgie le statut de pays candidat à condition qu'un certain nombre de mesures soient prises. À l'invitation du Conseil européen, le rapport annuel de la Commission sur l'élargissement à la Géorgie comprend une évaluation détaillée de la réalisation par la Géorgie

---

<sup>1</sup> Commission européenne, [Avis \[en anglais\]](#) de la Commission sur la demande d'adhésion de la Géorgie à l'Union européenne, COM(2022)405 (17 juin 2022), p. 17.

des 12 priorités susmentionnées.<sup>2</sup> En ce qui concerne la priorité no. 4, le rapport note l'adoption d'une législation sur le Bureau anti-corruption et la nomination de son chef. Il indique en outre que « *la Géorgie devrait également revoir la législation relative au Bureau anti-corruption (...) en tenant compte des prochaines recommandations de la Commission de Venise* ». <sup>3</sup>

8. La Commission de Venise souligne que le présent avis ne porte que sur les dispositions de la loi officiellement soumise à examen. Ainsi limité, l'avis ne constitue pas un examen complet et exhaustif de la loi, mais se concentre sur le Bureau anti-corruption (ci-après : le BAC). L'absence de commentaires sur d'autres dispositions de la loi ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de ces dispositions.

9. Il convient également de souligner qu'il n'appartient pas à la Commission de Venise de décider si les nouvelles dispositions de la loi répondent aux critères fixés par l'UE. Cependant, il est pertinent pour la Commission de prendre en compte les objectifs déclarés de la loi lorsqu'elle évalue la structure organisationnelle et les pouvoirs du BAC. Ainsi, l'avis évaluera si la loi a renforcé institutionnellement les activités anti-corruption et la lutte contre la corruption et, ce faisant, a fourni au BAC l'indépendance et les pouvoirs nécessaires pour traiter la corruption de haut niveau de manière efficace.

### III. Normes internationales et bonnes pratiques pertinentes

10. La Commission de Venise a examiné les nouvelles dispositions de la loi à la lumière des normes internationales relatives aux organes spécialisés dans la lutte contre la corruption, ainsi que des bonnes pratiques dans ce domaine. Les normes et principes pertinents sur les organes chargés de la prévention, de l'investigation, de la poursuite et du jugement des délits de corruption sont les suivants :

- La **Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (STE 173)**<sup>4</sup>, stipule dans son article 20 sur les « autorités spécialisées » que : « *Chaque Partie adopte les mesures qui se révèlent nécessaires pour que des personnes ou des entités soient spécialisées dans la lutte contre la corruption. Elles disposeront de l'indépendance nécessaire, dans le cadre des principes fondamentaux du système juridique de la Partie, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et libres de toute pression illicite. Les Parties veillent à ce que le personnel desdites entités dispose d'une formation et des ressources financières adaptées aux fonctions qu'elles exercent* »;

- Les **vingt principes directeurs du Conseil de l'Europe pour la lutte contre la corruption**<sup>5</sup>, qui invitent les États à « *assurer que les personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption bénéficient de l'indépendance et de l'autonomie nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, soient libres de toute influence incompatible avec leur statut et disposent de moyens adéquats pour l'obtention*

---

<sup>2</sup> Commission européenne, [Rapport](#) Géorgie 2023 [en anglais] (SWD(2023)697).

<sup>3</sup> *Ibid*, p. 10. Plus généralement, en ce qui concerne la lutte contre la corruption, le rapport (p. 25) déclare : « Au cours de l'année à venir, la Géorgie devrait notamment : *aligner la législation relative au Bureau anti-corruption sur les recommandations du BIDDH et de la Commission de Venise et veiller à ce que le nouveau Bureau, ainsi que les agences d'exécution concernées, fonctionnent de manière indépendante et efficace, en évitant toute approche politiquement sélective ; en particulier, les déclarations de patrimoine devraient être vérifiées par rapport aux revenus légitimes et des enquêtes devraient être menées en cas de différences inexplicables ; la Géorgie devrait également élaborer et adopter une stratégie et un plan d'action de lutte contre la corruption, en veillant à ce qu'ils soient mis en œuvre de manière globale grâce à des calendriers réalistes, un financement adéquat et des mécanismes de suivi* ».

<sup>4</sup> [STE n° 173](#), adoptée le 4 novembre 1998 ; entrée en vigueur le 1er juillet 2002 ; entrée en vigueur pour la Géorgie le 1er mai 2008.

<sup>5</sup> [Résolution \(97\) 24](#), adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 9 novembre 1997.

de preuves ; assurer la protection des personnes qui aident les autorités à lutter contre la corruption et sauvegarder le secret de l'instruction » (principe 3) ;

- La **Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC)**,<sup>6</sup> , dont l'article 6 demande aux États de veiller à l'existence « [d'un ou de] plusieurs organes, selon qu'il convient, chargés de prévenir la corruption (...) » et à ce que cet ou ces organes bénéficient de « l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, pour leur permettre d'exercer efficacement leurs fonctions à l'abri de toute influence indue. Les ressources matérielles et les personnels spécialisés nécessaires, ainsi que la formation dont ces personnels peuvent avoir besoin pour exercer leurs fonctions, devraient leur être fournis ». L'article 36 dispose « Chaque État Partie fait en sorte, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, qu'existent un ou plusieurs organes ou des personnes spécialisés dans la lutte contre la corruption par la détection et la répression. Ce ou ces organes ou ces personnes se voient accorder l'indépendance nécessaire, conformément aux principes fondamentaux du système juridique de l'État Partie, pour pouvoir exercer leurs fonctions efficacement et à l'abri de toute influence indue. Ces personnes ou le personnel dudit ou desdits organes devraient avoir la formation et les ressources appropriées pour exercer leurs tâches »<sup>7</sup>.

11. Il convient de noter qu'aucun des instruments du Conseil de l'Europe et des Nations unies mentionnés ci-dessus n'exige la mise en place d'une entité unique pour couvrir toutes les fonctions anti-corruption. Les États peuvent opter pour une approche à organisme unique ou confier la responsabilité de différentes fonctions à plusieurs institutions, pour autant que tous les aspects pertinents de la prévention, de la détection et de la poursuite de la corruption soient pris en compte et qu'une approche globale et cohérente soit suivie. En effet, dans les États membres du Conseil de l'Europe, il existe une grande variété d'agences anti-corruption spécialisées, dotées de différents types de mandats et de pouvoirs. Ces agences sont généralement classées en trois grandes catégories<sup>8</sup> :

- les agences anti-corruption polyvalentes, qui combinent des fonctions de prévention et des pouvoirs de répression, telles que le Bureau de prévention et de lutte contre la corruption (KNAB) en Lettonie et le Service d'enquête spécial (STT) en Lituanie ;
- les institutions de type répressif, soit sous la forme de services de poursuite spécialisés, tels que l'Office pour la suppression de la corruption et du crime organisé (USKOK) en Croatie et la Direction nationale anti-corruption (DNA) en Roumanie, soit sous la forme de services de police spécialisés, tels que le Bureau national anti-corruption (NABU) en Ukraine, soit sous la forme d'une combinaison des deux, telle que l'Autorité nationale pour l'investigation et la poursuite des crimes économiques et environnementaux (ØKOKRIM) en Norvège ;
- les institutions de prévention de la corruption, telles que la Commission pour la prévention de la corruption (KPK) en Slovénie (en notant toutefois qu'elle a également des fonctions d'enquête administrative et de répression en ce qui concerne les obligations de déclaration,

<sup>6</sup> [Convention des Nations unies contre la corruption](#), adoptée le 31 octobre 2003 ; entrée en vigueur le 14 décembre 2005 ; adhésion de la Géorgie le 4 novembre 2008.

<sup>7</sup> Ces normes ont à leur tour conduit à l'élaboration d'autres documents d'orientation identifiant les principes de base pour garantir l'indépendance et l'efficacité des organismes anti-corruption spécialisés, à savoir [the Jakarta Principles for Anti-Corruption Agencies](#) (2012) qui se concentrent sur des questions telles que le mandat, la collaboration, la permanence, l'autonomie financière et les ressources de l'organisme concerné, ainsi que la nomination, la révocation et l'immunité du chef de cet organisme, la collaboration, la permanence, l'autonomie financière et les ressources de l'organisme concerné, ainsi que la nomination, la révocation et l'immunité du responsable d'un tel organisme, et les [Anti-Corruption Authority Standards](#) des partenaires européens contre la corruption (EPAC) (2012), qui soulignent notamment la nécessité pour un organisme anticorruption de rendre des comptes, d'être intègre, indépendant et de disposer de ressources suffisantes.

<sup>8</sup> Voir les origines de cette catégorisation : Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), [Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models](#) (2008), pp. 31-32. Voir aussi : Transparency International, [Anti-Corruption Agencies in Europe : typology and case-studies](#) (2020).

les conflits d'intérêts, etc.), l'Autorité nationale anticorruption (ANAC) en Italie (qui a également pour mandat d'appliquer certaines sanctions administratives) et l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) en Ukraine (qui a également pour mandat de contrôler les déclarations d'actifs et d'intérêts, de superviser le financement des partis politiques, de protéger les dénonciateurs et de résoudre les conflits d'intérêts).

12. Comme l'ont déjà indiqué les précédents avis de la Commission de Venise<sup>9</sup>, les conditions essentielles à l'exercice correct et efficace de ses fonctions par un organe anti-corruption spécialisé, qu'il s'agisse d'un organe de prévention ou de répression, telles qu'elles résultent des instruments susmentionnés, sont notamment les suivantes :

- l'indépendance et l'autonomie (un niveau adéquat d'autonomie structurelle et opérationnelle, impliquant des dispositions juridiques et institutionnelles pour empêcher toute influence politique ou autre) ;
- la responsabilité et la transparence ;
- un personnel spécialisé et formé ;
- des ressources et des pouvoirs adéquats.

12. En outre, un niveau adéquat de coopération et de coordination inter-agences et d'échange d'informations entre les différents organismes impliqués dans la lutte contre la corruption, ainsi que la coopération avec la société civile et le secteur privé, sont également fondamentaux pour une lutte efficace contre la corruption<sup>10</sup>.

13. En ce qui concerne plus spécifiquement la Géorgie, dans son précédent avis final sur le projet de loi sur la désoligarchisation, la Commission de Venise a appelé les autorités à renforcer les mesures de prévention et de lutte contre la corruption, conformément aux recommandations du GRECO, « *notamment en s'attaquant à la corruption de haut niveau en augmentant, le cas échéant, les capacités et l'indépendance des autorités responsables* »<sup>11</sup>. Elle a également pris note de la création du BAC et du fait qu'il a été chargé de superviser la mise en œuvre des documents de politique et de stratégie en matière de lutte contre la corruption, de coordonner les activités des organismes publics concernés et de contrôler les déclarations de patrimoine et le financement des partis. La Commission de Venise a souligné à cet égard qu'il « *est toutefois primordial que son indépendance politique et fonctionnelle soit garantie et qu'un soutien continu lui soit accordé* »<sup>12</sup>.

## IV. Analyse

### A. Structure institutionnelle et pouvoirs du BAC

14. Conformément à l'article 20<sup>13</sup> de la loi, le BAC a pour objectif de faciliter la lutte contre la corruption. À cette fin, il a été chargé d'élaborer des propositions pour une politique générale de lutte contre la corruption (à soumettre au Parlement), d'élaborer une stratégie nationale de lutte contre la corruption et un plan d'action (à soumettre au gouvernement), de coordonner les activités des entités concernées pour mettre en œuvre ces politiques/stratégie/plan d'action, d'élaborer des propositions pertinentes pour éviter, identifier et prévenir les conflits d'intérêts, de superviser la réalisation et la soumission des déclarations de patrimoine, de contrôler les activités

---

<sup>9</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)041](#), Montenegro - Avis intérimaire concernant le projet de loi sur le bureau spécial du Ministère public, para. 18.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)017](#), Géorgie - Avis final sur le projet de loi sur la désoligarchisation, para. 28.

<sup>12</sup> *Ibid.*

financières des partis politiques, d'élaborer des propositions appropriées pour améliorer la protection des dénonciateurs et de sensibiliser le public (article 20<sup>15</sup> de la loi).

15. Le BAC peut donc être considéré comme une institution préventive de lutte contre la corruption qui, similaire à par exemple la NACP en Ukraine, dispose également de certains pouvoirs en matière de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts et de financement des partis politiques. Il ne dispose d'aucun pouvoir d'enquête. Outre le BAC, il existe un Conseil inter-agences de lutte contre la corruption (article 20<sup>22</sup> de la loi), auquel certaines fonctions consultatives ont été attribuées. En ce qui concerne l'application de la loi, la Géorgie n'a pas d'organe spécialisé dans l'enquête et/ou la poursuite des délits de corruption, les compétences dans ce domaine étant réparties entre le bureau du procureur et le service de sécurité de l'État.

16. En Géorgie, les fonctions de lutte contre la corruption sont donc réparties entre le BAC, le Conseil inter-agences de lutte contre la corruption et les organes chargés de l'application de la loi. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de plaider en faveur d'un type spécifique d'institution de lutte contre la corruption ou d'une structure institutionnelle spécifique. Le mandat du BAC consiste principalement à proposer des mesures visant à prévenir la corruption dans la société à long terme. Si la Commission de Venise se félicite d'une approche à long terme visant à renforcer les systèmes et la résilience de la société contre la corruption, elle note que le BAC ne dispose d'aucun pouvoir d'enquête ni d'aucun outil juridique pour traiter les affaires de corruption existantes, comme l'ont confirmé les autorités rencontrées par la délégation de la Commission de Venise. Si l'objectif de la loi, comme indiqué dans son rapport explicatif, est de répondre à la priorité no. 4 de la Commission européenne dans sa partie pertinente en rassemblant « *toutes les fonctions clés anti-corruption, en particulier pour traiter rigoureusement les affaires de corruption de haut niveau* », la Commission de Venise ne peut que constater que la loi n'atteint pas l'objectif qu'elle s'est fixé.

## **B. Indépendance et autonomie du BAC**

17. Comme indiqué ci-dessus, l'indépendance avec un niveau adéquat d'autonomie structurelle et opérationnelle, impliquant des dispositions juridiques et institutionnelles pour empêcher toute influence politique ou autre, est considérée comme une exigence fondamentale pour les organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption. Le niveau d'indépendance et d'autonomie structurelle et opérationnelle dépend du type d'organe. Ceux qui sont chargés d'enquêter sur la corruption et d'engager des poursuites devraient normalement avoir un niveau d'indépendance plus élevé que ceux qui sont chargés des fonctions de prévention et de coordination des politiques<sup>13</sup>. Toutefois, des fonctions « préventives » spécifiques, telles que le contrôle des déclarations de patrimoine et la prévention des conflits d'intérêts impliquant des fonctionnaires de haut niveau ou la surveillance du financement des partis politiques, peuvent nécessiter des garanties supplémentaires pour l'indépendance (et donc la perception de la neutralité politique) d'un tel organe et impliquer des exigences supplémentaires pour son placement institutionnel<sup>14</sup>. C'est le cas du BAC.

18. Différents facteurs déterminent l'indépendance d'un organisme de lutte contre la corruption : sa base juridique, son implantation institutionnelle, la nomination et la révocation du directeur, la sélection et le recrutement du personnel, l'autonomie budgétaire et fiscale, la responsabilité et la transparence<sup>15</sup>. À cet égard, les nouvelles dispositions de la loi contiennent un certain nombre d'éléments positifs. Sur le plan institutionnel, le BAC est établi en tant qu'institution autonome - même si, au cours de la visite sur place, il est apparu clairement que le BAC est hébergé par l'administration du gouvernement - et l'article 20<sup>12</sup> de la loi stipule que le BAC est un organisme

---

<sup>13</sup> OCDE (2008), p. 24.

<sup>14</sup> OCDE (2008), p. 25.

<sup>15</sup> OCDE (2008), pp. 25-26.

public qui "exerce ses activités en *toute indépendance*". En outre, le BAC jouit d'une grande indépendance financière, l'article 20<sup>21</sup>, paragraphe 2 de la loi stipulant que les activités du BAC nécessitent une allocation distincte dans le budget de l'Etat de Géorgie et que cette allocation ne peut être réduite d'une année sur l'autre sans l'accord préalable du chef du BAC. Même si la loi pouvait préciser plus clairement quelle entité propose le budget annuel et si cette proposition est soumise au Parlement, la Commission de Venise se félicite que ces garanties soient incluses dans la loi.

19. En ce qui concerne la nomination du chef du BAC, l'article 20<sup>16</sup> de la loi prévoit que tout citoyen géorgien sans casier judiciaire, ayant une formation supérieure en droit, une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans le système judiciaire, avec des organes chargés de l'application de la loi ou dans le domaine des droits de l'homme, et une haute réputation professionnelle et morale peut être nommé au poste de chef du CCB. Comme indiqué ci-dessus et dans les avis précédents, un personnel spécialisé et formé est une condition essentielle pour un organe spécialisé dans la lutte contre la corruption<sup>16</sup>. L'expérience pertinente est particulièrement importante pour le chef de l'institution, car la compétence professionnelle reflète l'autorité de l'institution, ce qui renforce son autonomie. A cet égard, la Commission de Venise considère que l'exigence minimale de cinq ans d'expérience professionnelle dans le système judiciaire, les organes chargés de l'application de la loi ou les droits de l'homme est assez faible. L'exigence minimale devrait refléter le fait que le BAC est destiné à être la principale institution de lutte contre la corruption dans le pays. La Commission de Venise recommande donc aux autorités de revoir les exigences professionnelles pour le poste de chef du BAC.

20. Le directeur du BAC est sélectionné par voie de concours public par une commission de la concurrence composée de sept membres,<sup>17</sup> dont la composition doit être approuvée par le Premier ministre (article 20<sup>16</sup>, paragraphes 2 et 5 de la loi). Le Premier ministre nomme un candidat parmi au moins deux et aux plus cinq candidats proposés par la commission de la concurrence, mais il a également la possibilité d'opposer un refus motivé, après quoi la commission de la concurrence devra faire une nouvelle proposition à partir des candidatures existantes (article 20<sup>16</sup>, paragraphe 9 de la loi). Le mandat du directeur de l'ACB est de six ans et peut être prolongé jusqu'à la nomination d'un nouveau directeur (article 20<sup>16</sup>, paragraphe 10 de la loi). Bien qu'une présélection des candidats au poste de directeur de l'ACB soit effectivement effectuée par une commission de concours, dont quatre des sept membres représentent la majorité politique ou sont nommés par cette majorité, la composition de cette commission n'est pas suffisamment pluraliste, compte tenu également du fait que le choix final d'un candidat doit être effectué par le Premier ministre, qui a en outre la possibilité d'opposer un refus motivé et de prolonger le mandat du directeur en place en ne nommant pas de nouveau directeur.

21. L'article 20<sup>19</sup> de la loi prévoit les motifs de résiliation anticipée du mandat du chef du BAC : démission volontaire, perte de la citoyenneté géorgienne, décès, condamnation pénale, décision judiciaire ayant force de loi et excluant l'exercice correct de ses pouvoirs, incapacité à exercer les fonctions de chef du BAC pendant quatre mois consécutifs, occupation d'un poste ou exercice d'activités incompatibles avec la fonction de chef de l'ACB et consommation de drogues ou refus de se soumettre à un test de dépistage de drogues obligatoire.

22. La Commission de Venise se félicite que le mandat du chef du BAC ne soit pas renouvelable. Toutefois, elle estime que les dispositions relatives aux motifs de cessation anticipée de son

---

<sup>16</sup> CDL-AD(2014)041, paragraphe. 18.

<sup>17</sup> Cette commission de la concurrence est composée d'un représentant du gouvernement géorgien, des présidents de deux commissions parlementaires, du premier vice-président ou du vice-président de la Cour suprême, du premier vice-président ou du procureur général adjoint, du Défenseur public ou de son représentant et d'un représentant d'une personne morale non commerciale possédant les connaissances et l'expérience requises, sélectionné par le Défenseur public de Géorgie dans le cadre d'un concours ouvert (article 20<sup>16</sup>, paragraphe 5 de la loi).



mandat devraient être modifiées. En particulier, la formulation « *il/elle n'exerce pas les fonctions de chef du Bureau anti-corruption pendant quatre mois consécutifs (...)* » (Article 20<sup>19</sup>, para. 1(f) de la loi) est trop large et ne se limite pas aux cas habituels d'incapacité physique ou mentale. La référence « *un jugement de condamnation est entré en vigueur à son encontre* » (article 20<sup>19</sup>, paragraphe 1(d) de la loi) est trop large et n'est pas limitée aux cas habituels d'incapacité physique ou mentale. 1(d) de la loi semble trop stricte, car elle peut également inclure des infractions mineures qui n'affectent pas nécessairement les fonctions du BAC ou la confiance du public dans la fonction. La formulation relative à l'occupation « *d'une position ou à l'exercice d'activités incompatibles avec la fonction de chef du BAC* » (article 20<sup>19</sup>, paragraphe 1(9) de la loi) doit faire référence à l'article correspondant qui décrit ces incompatibilités. L'expression « *consomme de la drogue ou se soustrait à un test obligatoire de dépistage de drogue* » (article 20<sup>19</sup>, paragraphe 1, point (h), de la loi) doit être formulée plus soigneusement afin d'inclure des références à la législation contenant l'obligation de subir un tel test et définissant la consommation de drogue<sup>18</sup>. Étant donné que le pouvoir de décider de la cessation anticipée du mandat du chef du BAC appartient au Premier ministre, une formulation qui laisse une marge d'appréciation n'est pas compatible avec l'indépendance souhaitée du BAC. La décision de cessation anticipée du mandat peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal (article 20<sup>19</sup>, paragraphe 2 de la loi). Un recours n'a pas d'effet suspensif (article 20<sup>19</sup>, paragraphe 4 de la loi), par conséquent, même si le tribunal estime par la suite que les motifs de résiliation anticipée n'étaient pas remplis, l'indépendance du BAC aura tout de même été compromise. La Commission de Venise tient à souligner dans ce contexte que l'indépendance n'est pas une prérogative personnelle des titulaires de fonctions, mais une garantie pour assurer l'indépendance de l'institution.

23. Prises dans leur ensemble, les dispositions susmentionnées confèrent au Premier ministre une influence excessivement forte sur la sélection du chef du BAC et sur la fin de son mandat, ce qui jette une ombre sur l'indépendance du BAC et sur la perception de sa neutralité politique, ainsi que sa capacité à lutter avec rigueur contre la corruption à haut niveau. Ceci est d'autant plus dommageable que le mandat du BAC porte sur le contrôle des déclarations de patrimoine et le financement des partis politiques.

24. La Commission de Venise note en outre que la loi ne prévoit pas d'immunité fonctionnelle pour le chef du BAC ou ses adjoints. La Commission de Venise considère que l'immunité fonctionnelle des titulaires de fonctions offre des garanties supplémentaires pour l'indépendance d'une institution et elle recommande donc d'envisager une telle immunité fonctionnelle (pas de poursuites pour les activités et les paroles, prononcées ou écrites, lorsqu'elles sont exercées en qualité officielle de BAC) pour le chef du BAC et ses adjoints.

25. Il est clair que l'indépendance des organes spécialisés dans la lutte contre la corruption ne peut être absolue, comme le souligne également le rapport explicatif de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe<sup>19</sup>. Les organes de lutte contre la corruption doivent faire partie d'un système d'équilibre des pouvoirs. La Commission de Venise note que le BAC est responsable devant le Parlement et le Conseil inter-agences de lutte contre la corruption (article 20<sup>12</sup> de la loi) (voir ce dernier point plus loin), ce qui rend encore plus discutable le fait que la nomination et la résiliation anticipée du mandat de son chef soient décidées par le Premier ministre. Il y a en fait une triple responsabilité, ce qui est regrettable et devrait être reconsidéré. La Commission de Venise a déjà préféré que la nomination et la révocation des dirigeants des organes de lutte contre la corruption soient décidées par le Parlement, plutôt que par le gouvernement, car une plus grande implication du Parlement favorise le principe démocratique<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Voir dans le même sens, Commission de Venise, [CDL-AD\(2011\)043](#), Géorgie - Avis conjoint sur le nouveau projet de Code électoral de la Géorgie, paragraphe 28.

<sup>19</sup> [Rapport explicatif](#) sur la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (27 janvier 1999), paragraphe. 99

<sup>20</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)004](#), Ukraine - Mémoire *amicus curiae* sur certaines questions relatives à la procédure pour la nomination et la révocation du directeur du Bureau national de lutte contre la corruption et du directeur du Bureau d'État d'enquête, para. 57.

A cet égard, dans des avis antérieurs, la Commission de Venise a également noté que la nécessité de garantir l'indépendance et la neutralité des organes de lutte contre la corruption peut exiger le soutien de tous les partis pour la nomination des principaux responsables, ce qui peut être assuré par une majorité qualifiée ainsi qu'un mécanisme anti-blocage approprié<sup>21</sup>. Il est donc recommandé que la loi soit modifiée pour obliger le chef du BAC à être nommé à la majorité qualifiée du Parlement, associé à un mécanisme anti-blocage (exigeant plus qu'une majorité ordinaire), ou une alternative appropriée, reflétant une large accord entre les partis au Parlement (par exemple, sous la forme d'une double majorité, impliquant une majorité parmi les parlementaires de la majorité et de l'opposition), et que toute décision concernant la cessation anticipée de son mandat soit faite par le Parlement et non par le Premier ministre. Un consensus aussi large que possible est d'autant plus nécessaire pour les institutions qui requièrent une forte confiance du public et qui, compte tenu de la nature de leurs fonctions, telles que le contrôle du financement des partis politiques, doivent être perçues comme politiquement neutres<sup>22</sup>.

### C. Commentaires sur des dispositions spécifiques

#### 1. Tests obligatoires de dépistage de drogues (nouvel article 13<sup>6</sup>)

26. L'article 13<sup>6</sup> impose à tous les fonctionnaires définis à l'article 2 (a-e<sup>2</sup>) de la loi<sup>23</sup> de se soumettre à un test de dépistage de drogues dans un délai défini par le chef du BAC et de présenter à ce dernier un certificat dans les trois jours suivant le test, qui sera ensuite rendu public sur le site web du BAC. Le fait de ne pas se soumettre au test de dépistage ou de ne pas présenter le certificat est passible d'une amende de 500 GEL (environ 170 €) imposée par le chef du BAC par décret administratif (article 20.1<sup>3</sup> de la loi). Le fait de se soustraire à un test obligatoire de dépistage de drogues (ou, en général, de consommer des drogues) est également l'un des motifs de cessation des pouvoirs du chef du BAC (Article 20<sup>19</sup> 1(h) de la loi), même si - comme nous l'avons déjà noté ci-dessus - il ne semble pas y avoir d'exigence correspondante dans la loi pour le chef de l'ACB de subir un test de dépistage de drogues.

27. Un test obligatoire de dépistage de drogues constitue une ingérence dans le droit d'une personne au respect de sa vie privée en vertu de l'article 8 de la CEDH, en particulier le droit à la protection des informations personnelles sensibles. Une telle ingérence peut être justifiée si elle a été prescrite conformément à la loi, si elle poursuit un but légitime<sup>24</sup> et si les moyens choisis sont proportionnés au but poursuivi, de sorte qu'ils peuvent être considérés comme nécessaires dans une société démocratique. En effet, à deux reprises au moins, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que l'utilisation de tests de dépistage de drogues

---

<sup>21</sup> *Ibid.* Voir aussi : Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)024](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans les institutions de Bosnie-Herzégovine, para. 67 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)030](#), Bulgarie - Avis final sur la troisième version révisée du projet de loi sur la confiscation au profit de l'État de biens acquis par l'exercice d'activités illicites de la Bulgarie, para. 15.

<sup>22</sup> On peut également s'inspirer de certains autres pays, par exemple l'Ukraine, où le chef de l'ANCP est nommé (par le Cabinet des ministres) sur la base de la proposition d'une commission de la concurrence composée de six membres, à l'issue d'un concours ouvert. Trois membres de la commission de la concurrence sont nommés sur la base des propositions des donateurs qui ont fourni une assistance technique internationale à l'Ukraine dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption. Ces trois membres auront une voix prépondérante dans les décisions prises par la commission de la concurrence.

<sup>23</sup> L'article 2 (a-e<sup>2</sup>) de la loi fait référence au président, aux membres du parlement, aux membres du gouvernement, à son premier adjoint et à son adjoint, aux membres des organes représentatifs suprêmes, aux présidents du gouvernement et aux chefs des agences exécutives (et à leurs adjoints) de la République autonome d'Abkhazie et de la République autonome d'Adjarie.

<sup>24</sup> Comme le prévoit l'article 8, paragraphe 2, de la CEDH : « nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

sur le lieu de travail constituait une ingérence justifiée dans les droits protégés par l'article 8 de la CEDH<sup>25</sup>.

28. Si, en Géorgie, le dépistage obligatoire de drogues est effectivement prescrit par la loi (pour les fonctionnaires énumérés à l'article 2(a-e<sup>2</sup>) de la loi, mais apparemment pas pour le chef du BAC lui-même), des questions peuvent être soulevées quant à la clarté et à la prévisibilité de cette disposition légale. En effet, la loi et son rapport explicatif restent silencieux sur l'objectif et la justification de ce test de dépistage obligatoire, ce qui soulève en particulier des questions quant à la pertinence d'un test de dépistage pour la lutte contre la corruption et le travail du BAC. Plus particulièrement, la loi ne précise pas le but légitime poursuivi, ni les conditions et la procédure dans lesquelles un tel test peut être demandé et effectué. Il peut en effet y avoir des raisons impérieuses et légitimes d'exiger un test de dépistage de drogues obligatoire, compte tenu des caractéristiques particulières liées aux tâches des fonctionnaires concernés, mais cela devrait être clarifié.

29. En outre, pour ce qui est de savoir s'il peut être considéré comme nécessaire dans une société démocratique, tout en notant que les autorités disposent d'une certaine marge d'appréciation dans ce domaine, des préoccupations se font jour quant au fait que les résultats de ce test de dépistage de drogues sont rendus publics<sup>26</sup> (article 13<sup>6</sup>, paragraphe 2). Par conséquent, la Commission de Venise recommande que les dispositions relatives au dépistage obligatoire des drogues chez les fonctionnaires soient clarifiées ou supprimées de la loi, que l'obligation de publier les résultats du dépistage soit supprimée de la loi et qu'en outre une base claire soit fournie pour l'éventuel dépistage du chef du BAC lui-même, à condition qu'il y ait un objectif et une justification clairs pour un tel dépistage.

## *2. Déclarations de patrimoine et d'intérêts (nouveaux articles 14, 18, 18<sup>1</sup> et 19)*

30. À partir du 1er septembre 2023, le CCB est également chargé de vérifier les déclarations de patrimoine et d'intérêts faites par les agents publics par le biais du système électronique de déclaration unifiée et d'assurer la disponibilité publique du contenu de ces déclarations, reprenant cette responsabilité du Bureau de la fonction publique. Les nouveaux articles 14, 18 et 18<sup>1</sup> réglementent de manière très détaillée la présentation des déclarations de patrimoine, la sélection des déclarations de patrimoine à vérifier par le BAC et le type de violations des obligations de déclaration ainsi que les sanctions administratives qui peuvent être imposées à ce titre. Dans l'ensemble, ces dispositions donnent l'impression d'exigences formelles plutôt que d'une procédure qui aiderait à révéler l'enrichissement illicite ou à identifier les conflits d'intérêts potentiels dans le travail des fonctionnaires concernés. En effet, les interlocuteurs rencontrés par la délégation de la Commission de Venise ont souligné que le système n'était pas conçu pour révéler la corruption potentielle, se concentrant plutôt sur l'exhaustivité des déclarations et l'exactitude formelle des données, principalement parce que l'agence responsable de la vérification des déclarations (anciennement le Bureau de la fonction publique, maintenant le BAC) n'a pas le pouvoir d'effectuer une vérification efficace. La délégation de la Commission de Venise a été informée qu'il était très rare qu'un cas soit transmis au bureau du procureur et que les sanctions administratives appliquées pour le caractère incomplet ou incorrect des données concernaient principalement des infractions mineures.

31. Comme le Bureau de la fonction publique auparavant, le BAC sera habilité à recouper les données des déclarations avec diverses bases de données électroniques gérées par les

---

<sup>25</sup> Cour EDH, Madsen c. Danemark, n° 58341/00, 7 novembre 2002 ; Wretlund c. Suède, n° 46210/99, 9 mars 2004.

<sup>26</sup> Dans ce contexte, il convient de noter que dans l'arrêt Wretlund c. Suède susmentionné, lorsque la Cour a rejeté le recours contre le dépistage obligatoire de drogues, elle a explicitement considéré - en ce qui concerne la proportionnalité de l'ingérence - que le test avait été effectué en privé et n'avait été divulgué qu'aux personnes impliquées dans le programme de politique de lutte contre les drogues de l'entreprise.

autorités publiques<sup>27</sup>, mais il n'aura pas accès aux informations détenues par les institutions financières et autres entités juridiques non publiques, sauf si elles sont fournies par l'agent public lui-même, et il ne disposera d'aucun instrument pour vérifier si, par exemple, la valeur des actifs énumérés dans la déclaration est correcte. La vérification est effectivement limitée aux informations fournies par l'agent public dans son formulaire de déclaration ou aux explications supplémentaires fournies par les agents à la demande du BAC, ce qui remet en question l'efficacité de l'obligation de soumettre des déclarations de patrimoine et d'intérêts. La Commission de Venise recommande que des mesures soient prises pour garantir que le BAC effectue des vérifications substantielles et efficaces des déclarations de patrimoine et d'intérêts, en les évaluant à la lumière des revenus légaux des fonctionnaires afin d'inspecter plus avant les cas de richesse inexplicée et de les renvoyer au bureau du procureur pour une enquête plus approfondie, le cas échéant.

32. En outre, la loi n'exige pas du BAC qu'il adopte une approche fondée sur le risque, en donnant la priorité à la vérification des déclarations de certains types de fonctionnaires susceptibles de présenter un risque élevé de corruption. L'article 18<sup>1</sup>, paragraphe 2, prévoit plutôt que les déclarations de patrimoine et d'intérêts doivent être vérifiées conformément à une sélection aléatoire ou à une demande motivée par des tiers<sup>28</sup>, le paragraphe 3 envisageant en outre la création d'une commission spéciale<sup>29</sup> qui peut sélectionner au début de l'année jusqu'à cinq pour cent du nombre total de fonctionnaires dont les déclarations doivent être vérifiées sur la base de « *facteurs spéciaux* » (c'est-à-dire « *un risque particulier de corruption, un intérêt public élevé et des violations révélées à la suite de la surveillance* »). Cependant, depuis 2017, cette commission spéciale ne s'est réunie qu'une seule fois. Un concours récemment lancé pour cette commission n'aurait pas permis d'obtenir de candidats. Si l'on peut se féliciter qu'une partie des déclarations à vérifier soit sélectionnée de manière aléatoire, la Commission de Venise recommande d'adopter en outre une approche fondée sur les risques pour sélectionner les autres déclarations à vérifier.

33. En vertu de l'article 20<sup>15</sup>, paragraphe 1(f) de la loi, le BAC est responsable de la publication des déclarations de patrimoine et d'intérêts. L'article 19 prévoit en outre que toute personne peut demander à recevoir une copie de la déclaration de patrimoine d'un fonctionnaire sans entrave<sup>30</sup>. Cette transparence peut aider à détecter des cas de richesse inexplicée, mais il serait plus facile de le faire si les données étaient lisibles à la machine, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. Il est clair que la publicité des déclarations a ses opposants et ses détracteurs, car une telle transparence entre en conflit avec les droits à la vie privée et à la protection des données des déclarants et des personnes qui leur sont liées. Dans ce contexte, la Commission de Venise rappelle qu'en ce qui concerne les fonctionnaires, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'ingérence dans le droit à la vie privée résultant de ces déclarations de patrimoine était justifiée, étant donné que la candidature à une fonction publique était volontaire et que la situation financière des personnes occupant une telle fonction présentait un intérêt public légitime<sup>31</sup>. Toutefois, à la lumière de la jurisprudence de la Cour<sup>32</sup>, la Commission de Venise

---

<sup>27</sup> Conformément au décret gouvernemental no. 81 du 14 février 2017, il s'agit du registre des biens immobiliers, des registres des sociétés, du registre des services notariaux, du registre des véhicules et des armes, de la base de données des paiements fiscaux et de la base de données des marchés publics.

<sup>28</sup> Il semblerait que le BAC ne soit pas obligé de donner suite à ces demandes motivées. En outre, les demandes anonymes ne peuvent pas donner lieu à une vérification.

<sup>29</sup> Selon l'article 7 du décret gouvernemental n° 81 du 14 février 2017, cette commission est composée de cinq membres, dont trois représentent la société civile et deux sont des universitaires.

<sup>30</sup> Les informations relatives au numéro d'identification personnel, à l'adresse et au numéro de téléphone, les informations relatives à la période précédant la première nomination et/ou à la période suivant le licenciement et le "domaine secret" de la déclaration ne sont pas rendues publiques, pas plus que les déclarations des personnes ayant une classification de sécurité (article 19, paragraphe 1, de la loi).

<sup>31</sup> Cour EDH, *Wypych c. Pologne* (déc.), n° 2428/05, 25 octobre 2005. La Cour a en outre précisé que le public a un intérêt légitime à s'assurer que la politique locale est transparente et l'accès aux déclarations par Internet rend l'accès à ces informations efficace et facile. Sans cet accès, l'obligation n'aurait pas d'importance pratique ni d'incidence réelle sur le degré d'information du public concernant le processus politique.

<sup>32</sup> Voir, par exemple, Cour EDH, *L.B. c. Hongrie*, n° 3635/16, 9 mars 2023, para. 128.

recommande que des références précises et explicites aux dispositions pertinentes de la législation sur la protection des données soient incluses dans la loi.

### 3. *Le Conseil inter-agences de lutte contre la corruption (nouvel article 20<sup>22</sup>)*

34. L'article 20<sup>22</sup> établit un Conseil inter-agences de lutte contre la corruption qui doit « *faciliter la mise en œuvre d'une politique unifiée de l'État dans le domaine de la lutte contre la corruption* », pour lequel le Conseil inter-agences de lutte contre la corruption peut exiger des rapports périodiques de le BAC, proposer et émettre des recommandations sur une politique générale de lutte contre la corruption, une stratégie et un plan d'action, ainsi que donner des recommandations au BAC sur la manière d'améliorer ses activités. Comme indiqué précédemment, l'article 20<sup>12</sup> prévoit que le BAC est responsable devant le Parlement et le Conseil interinstitutionnel de lutte contre la corruption.

35. Comme nous l'avons déjà indiqué dans la partie sur l'indépendance du BAC ci-dessus, la subordination et l'obligation de rendre compte du BAC au Conseil interinstitutionnel de lutte contre la corruption impliquées par les articles 20<sup>12</sup> et 20<sup>22</sup> ne sont pas compatibles avec la indépendance souhaitée du BAC, en particulier si l'on considère que la composition du Conseil interinstitutionnel de lutte contre la corruption est déterminée par le gouvernement (article 20<sup>22</sup>, para. 3) et que le BAC est lui-même tenu de « *coordonner les activités des organes, organisations et agents concernés* » pour mettre en œuvre les politiques de lutte contre la corruption et superviser cette mise en œuvre (article 20<sup>15</sup>, paragraphe 1(c) et (d)).

36. Selon les interlocuteurs rencontrés par la délégation de la Commission de Venise, le Conseil inter-agences de lutte contre la corruption n'est pas censé avoir un rôle de supervision, mais plutôt servir de plate-forme d'échange entre le BAC, les agences gouvernementales et les organisations de la société civile. Cependant, une fonction purement délibérative du Conseil inter-agences de lutte contre la corruption est difficile à concilier avec la formulation susmentionnée de la loi, ce qui signifie que le rôle réel et prévu de l'organe n'est pas défini dans la loi avec suffisamment de clarté et de précision. Étant donné que la loi met l'accent sur l'indépendance du BAC, il serait préférable que le BAC lui-même mette en place un conseil consultatif pour l'aider dans ses activités et pour coordonner les activités de lutte contre la corruption entre les organismes gouvernementaux et les organisations de la société civile.<sup>33</sup>

37. En outre, il existe un certain chevauchement des fonctions entre le BAC et le Conseil interinstitutionnel de lutte contre la corruption. Tous deux doivent élaborer des propositions pour une politique générale de lutte contre la corruption et doivent soit élaborer une stratégie et un plan d'action de lutte contre la corruption (dans le cas du BAC), soit élaborer des propositions et des recommandations à ce sujet (dans le cas du Conseil interinstitutionnel de lutte contre la corruption) (articles 20<sup>15</sup>, paragraphe 1 (b) et (c) et 20<sup>22</sup>, paragraphe 2 (b), respectivement). Il convient d'éviter que ces fonctions ne se chevauchent.

38. En résumé, il est difficile de voir l'utilité du Conseil inter-agences anti-corruption dans sa forme actuelle et en tant qu'organe anti-corruption distinct. En effet, les interlocuteurs qui ont rencontré la délégation de la Commission de Venise ont noté que le Conseil inter-agences de lutte contre la corruption ne s'est pas encore réuni. Si un organe consultatif auprès du BAC est nécessaire, c'est au BAC lui-même qu'il incombe de mettre en place cet organe et d'en sélectionner les membres. Si le Conseil anti-corruption est maintenu en tant qu'organe séparé avec des fonctions distinctes de celles du BAC, il faut veiller à éviter le chevauchement des fonctions.

---

<sup>33</sup> A cet effet, on peut par exemple s'inspirer des Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme ([les Principes de Paris](#)), adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/134 du 20 décembre 1993, qui recommandent que l'institution elle-même crée des groupes de travail et maintienne des consultations avec d'autres organes.

## V. Conclusion

39. Le 22 septembre 2023, M. Shalva Papuashvili, président du Parlement de Géorgie, a demandé un avis à la Commission de Venise sur les dispositions de la loi sur la lutte contre la corruption relative au BAC. En tant que tel, l'avis est limité aux dispositions de la loi sur la lutte contre la corruption qui ont été ajoutées à la loi en novembre 2022. Par conséquent, même si le BAC a, par exemple, repris les compétences de la Cour des comptes en matière de contrôle des activités financières des partis politiques, étant donné que la Commission de Venise n'a pas été invitée à rendre un avis sur la loi relative aux associations politiques de citoyens, elle n'a pas évalué plus avant cette compétence, ni d'autres parties de la loi relative à la lutte contre la corruption, qui n'ont pas subi de modifications substantielles, par exemple en ce qui concerne les conflits d'intérêts et les lanceurs d'alerte. Une demande d'évaluation plus globale des réformes dans ce domaine aurait donc été la bienvenue, compte tenu de l'interconnexion des différentes dispositions de la loi. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes pour fournir un avis sur la loi relative à la lutte contre la corruption dans son ensemble.

40. Les dispositions ajoutées à la loi en novembre 2022 ont été élaborées pour assurer « *le renforcement institutionnel des activités anticorruption et de la lutte contre la corruption, ce qui, à son tour, permettra de répondre à l'une des priorités définies par la Commission européenne* » dans son avis sur la demande d'adhésion de la Géorgie à l'UE (à savoir « *renforcer l'indépendance de son Agence anticorruption, qui regroupe toutes les fonctions anticorruption essentielles, en particulier pour traiter avec rigueur les affaires de corruption de haut niveau* »). Il n'appartient pas à la Commission de Venise de décider si les nouvelles dispositions de la loi répondent aux critères fixés par l'UE. Cependant, il est pertinent pour la Commission de Venise de prendre en compte les objectifs déclarés de la loi lorsqu'elle évalue la structure organisationnelle et les pouvoirs du BAC. À cet égard, la Commission de Venise ne peut que conclure que le regroupement de diverses fonctions préventives de lutte contre la corruption au sein du BAC ne répond pas à l'objectif déclaré de traiter rigoureusement la corruption à haut niveau.

41. Dans cet avis, la Commission de Venise souligne que l'indépendance avec un niveau adéquat d'autonomie structurelle et opérationnelle, impliquant des dispositions juridiques et institutionnelles pour empêcher toute influence politique ou autre, est considérée comme une exigence fondamentale pour les organismes spécialisés dans la lutte contre la corruption. À cet égard, plusieurs caractéristiques positives des nouvelles dispositions de la loi ont été notées, en particulier le fait que le BAC a été établi en tant que structure distincte avec un haut degré d'indépendance financière. Néanmoins, la Commission de Venise estime que la conception institutionnelle actuelle ne prévoit pas un degré suffisant d'indépendance pour le BAC et considère que ses compétences en matière de supervision du financement des partis politiques et de contrôle des déclarations de patrimoine et d'intérêts des hauts fonctionnaires nécessitent des garanties supplémentaires à inclure dans la loi. À cet égard, le fait que la nomination et la révocation du chef du BAC soient dans une large mesure entre les mains du Premier ministre est particulièrement problématique.

42. Afin d'accroître l'indépendance et la perception de la neutralité politique du BAC, et donc la confiance du public dans cet organe, la Commission de Venise formule les recommandations clés suivantes :

- que la loi soit modifiée pour exiger le soutien de plusieurs partis pour la nomination du chef du BAC, en le nommant soit avec une majorité qualifiée au Parlement, avec un mécanisme anti-blocage approprié (exigeant plus qu'une majorité ordinaire) ou une alternative appropriée, reflétant un large accord entre les partis au Parlement (par exemple, sous la forme d'une double majorité, impliquant une majorité parmi les parlementaires de la majorité et de l'opposition), et cela – étant donné que le BAC est

responsable de Parlement – toute décision concernant la cessation anticipée de son mandat doit être prise par le Parlement et non par le Premier ministre ;

- que d'autres modifications soient apportées à la loi concernant les motifs de licenciement, en limitant le pouvoir discrétionnaire de l'organe de licenciement à cet égard, notamment en restreignant le motif « *incapacité à exercer les fonctions* » aux cas habituels d'incapacité physique ou mentale et en clarifiant/définissant les dispositions relatives aux condamnations pénales, à la consommation de drogues et aux incompatibilités.

43. Il est en outre recommandé de réviser certains autres éléments des dispositions de novembre 2022, en particulier :

- envisager d'accorder l'immunité fonctionnelle au chef du BAC et à ses adjoints ;
- renforcer les exigences professionnelles pour le poste de chef du BAC ;
- clarifier les dispositions relatives au dépistage obligatoire de drogues des hauts fonctionnaires (en particulier leur relation avec le travail du BAC) et/ou de les supprimer complètement de la loi, en supprimant l'obligation de publier les résultats du dépistage de drogues et en fournissant une base juridique claire pour le dépistage éventuel du chef du BAC lui-même ;
- prendre des mesures pour s'assurer que le BAC procède à une vérification substantielle des déclarations de patrimoine et d'intérêts et qu'en plus de la sélection aléatoire des déclarations, il adopte une approche fondée sur le risque pour s'assurer que les déclarations les plus pertinentes sont évaluées par rapport au revenu légal des fonctionnaires, afin de révéler les cas de richesse inexplicite ou d'identifier les conflits d'intérêts potentiels ;
- inclure dans la loi des références précises et explicites aux dispositions pertinentes de la législation sur la protection des données ;
- définir le rôle du Conseil inter-agences de lutte contre la corruption avec plus de clarté et de précision, en veillant à ce qu'il n'y ait pas de chevauchement avec les fonctions du BAC et en supprimant la responsabilité du BAC devant le Conseil inter-agences de lutte contre la corruption, en envisageant de donner au BAC le pouvoir de créer son propre conseil consultatif à la place.

44. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités géorgiennes pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.