

Strasbourg, 21 mars 2007

Public
Greco Eval I-II Rep (2006) 2F

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation conjoints

Rapport d'Evaluation sur l'Ukraine

Adopté par le GRECO lors de sa 32^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 19-23 mars 2007)

INTRODUCTION

1. L'Ukraine a adhéré au GRECO le 1^{er} janvier 2006, c'est-à-dire après la fin du Premier cycle d'évaluation du GRECO mais pendant le déroulement du Second cycle. En conséquence, l'Ukraine a fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe qui a porté sur les thèmes retenus dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation (voir paragraphe 3 ci-dessous). L'Equipe d'Evaluation du GRECO (ci-après « l'EEG ») était composée de M. Algimantas CEPAS, directeur de l'Institut du droit, Lituanie, Mme Alexandra KAPIŠOVSKÁ, conseillère auprès de la Direction des affaires internationales, Ministère de la justice, Slovaquie, Mme Anna MYERS, directrice adjointe de Public Concern at Work, Royaume-Uni, ainsi que M. Wolfgang SCHMID, procureur, Allemagne. Accompagnée d'un membre du Secrétariat du Conseil de l'Europe, l'EEG s'est rendue en Ukraine du 19 au 24 novembre 2006. Avant cette visite, les réponses aux questionnaires d'évaluation du GRECO et divers documents d'accompagnement avaient été remis aux experts de l'EEG.
2. L'EEG a rencontré les représentants des organisations gouvernementales suivantes : le Secrétariat du Président d'Ukraine, la Commission parlementaire permanente de lutte contre le crime organisé et la corruption, la Commission nationale pour la consolidation de la démocratie et de l'état de droit, le Ministère de la justice, le Ministère de l'intérieur, le Conseil national de sécurité et de défense, le Service de sécurité d'Ukraine, le Ministère des finances, le Ministère de l'économie et la Chambre des marchés, la Cour suprême, le Bureau du Procureur général, le Médiateur (*Ombudsman*), la Chambre des comptes (organe suprême de vérification), la Commission nationale de contrôle financier, l'Administration douanière, le Service des impôts et l'Administration nationale de la fonction publique. L'EEG a en outre rencontré des membres d'organisations non gouvernementales, à savoir l'Administration nationale de la ville de Kiev (enregistrement des personnes morales et des entrepreneurs individuels), la Chambre de commerce, la Chambre d'adjudication, le Centre ukrainien de recherche politique indépendante, l'Institut de recherche humanitaire appliquée et "Telekritica".
3. Il faut rappeler que le GRECO, conformément à l'article 10.3 de son Statut, a convenu de ce qui suit :
 - Le Premier Cycle d'Evaluation traitera des thèmes suivants :
 - ❖ **Indépendance, spécialisation et moyens des organes nationaux chargés de prévenir et de combattre la corruption**¹ : Principe Directeur 3 (ci-après « PDC 3 ») : autorités responsables de la prévention, de l'instruction, des poursuites et de l'imputation en matière d'infractions pénales de corruption ; statut juridique, pouvoirs, modalités de recueil de la preuve, indépendance et autonomie) ; Principe directeur 7 (ci-après « PDC 7 ») : personnalités ou entités spécialisées et responsables de la lutte contre la corruption et moyens mis à leur disposition) ;
 - ❖ **Étendue et portée des immunités**² : Principe Directeur 6 (ci-après « PDC 6 ») : immunités au regard de l'instruction, des poursuites et de l'imputation d'une infraction pénale de corruption) ; et

¹ Thèmes I et II du Premier Cycle d'Evaluation

² Thème III du Premier Cycle d'Evaluation

- le Deuxième Cycle d'Evaluation traitera des thèmes suivants :
 - ❖ **Produits de la corruption**³ : Principes Directeurs 4 (ci-après « PDC 4 » : saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (ci-après « PDC 19 » : liens entre la corruption et le blanchiment d'argent/la criminalité organisée), complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 19.3, 19.13 et 19.23 de cet instrument ;
 - ❖ **Administration publique et corruption**⁴ : Principes Directeurs 9 (ci-après « PDC 9 » : administrations publiques) et 10 (ci-après « PDC 10 » : agents publics) ;
 - ❖ **Personnes morales et corruption**⁵ : Principes Directeurs 5 (ci-après « GPC 5 » : personnes morales) et 8 (ci-après « GPC 8 » : législation fiscale) complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173), par les articles 14, 18 et 19.2 de la Convention.

4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses aux questionnaires et des informations communiquées lors de la visite sur place. Le principal objectif de ce rapport est d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités ukrainiennes pour satisfaire aux obligations qui découlent des dispositions énoncées au paragraphe 3. Le rapport présente – pour chaque thème – une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations formulées par le GRECO à l'intention de l'Ukraine pour que ce pays améliore son niveau de conformité aux dispositions concernées.

I. VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE ANTICORRUPTION MENÉE EN UKRAINE

a. Description de la situation

Perception de la corruption

5. La perception de la corruption en Ukraine a fait l'objet de plusieurs enquêtes depuis l'indépendance du pays en 1991. La corruption a été décrite comme un phénomène systémique qui touche l'ensemble des domaines et échelons hiérarchiques de l'administration publique.
6. Suite à la « révolution Orange » en 2004, le nouveau Président ukrainien, s'adressant à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe au début de l'année 2005, a souligné que la corruption s'était propagée en Ukraine, du haut vers le bas, qu'il était consterné par le fait que les agents de l'administration se laissent soudoyer et que la complexité du système administratif a rendu les agents de l'administration exagérément puissants et incontournables, ce qui favorise l'essor de la corruption.
7. Selon une enquête réalisée par l'Institut de recherche humanitaire appliquée (ONG ukrainienne) en 2006, l'opinion publique perçoit la corruption au sein des organismes publics et dans la vie quotidienne comme l'un des problèmes les plus sérieux en Ukraine (au même titre que le bas niveau des salaires et le niveau élevé des prix). Selon la même enquête, une nette majorité de la population estime que le niveau de corruption est constant ou en progression. L'étude révèle également que la quasi-totalité des domaines et échelons du secteur public est perçue comme sérieusement touchée par la corruption, et que l'opinion publique fait généralement peu confiance aux organismes publics.

³ Thème I du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁴ Thème II du Deuxième Cycle d'Evaluation

⁵ Thème III du Deuxième Cycle d'Evaluation

8. D'après une autre étude réalisée par l'Institut international de sociologie de Kiev, également en 2006 (sur le financement d'un programme conjoint du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne), plus de 85% de la population pensent que la corruption est un phénomène courant en Ukraine.
9. Le Réseau anticorruption (ACN) de l'OCDE pour l'Europe orientale et l'Asie centrale a souligné en 2006 que la corruption est un obstacle notable à l'activité économique depuis l'accession de l'Ukraine à l'indépendance, et qu'on relève le plus souvent le phénomène dans les contextes de la délivrance d'autorisations aux entreprises, du recouvrement d'impôts et des douanes. D'autres enquêtes révèlent que la corruption existe dans tous les organes publics, y compris les services répressifs, le Parquet et la magistrature assise, ainsi que les autorités locales.
10. Le tableau de la situation actuelle tel que brossé plus haut est largement agréé par la société civile, y compris les représentants des médias rencontrés par l'EEG. D'autre part, les agents publics rencontrés par l'EEG au cours de la visite perçoivent la corruption comme un problème crucial et certains d'entre eux l'ont même qualifiée de phénomène social et systémique en Ukraine.
11. L'Ukraine se situe au 99^{ème} rang (sur 163) de l'indice de perception de la corruption 2006 publié par Transparency International (TI), avec une note de 2,8 (sur 10). Selon l'indice 2005 publié par TI, elle se classait au 107^{ème} rang (sur 158), avec une note de 2,6 (sur 10). La note relative à l'indice de corruption calculé par TI pour 2004 ou les années précédentes était encore plus basse. Cette réalité place l'Ukraine parmi le groupe de pays européens considérés comme les plus corrompus.

Mesures de lutte contre la corruption

12. Les premières dispositions anticorruption de l'Ukraine remontent à la période de l'indépendance du pays en 1991. La Loi relative à la lutte contre la corruption, adoptée en 1995, définit la corruption et prévoit une procédure administrative de déclaration de tels faits. En 1998, une stratégie présidentielle en matière de lutte contre la corruption fut présentée. La stratégie était alors supervisée par le Comité de coordination de la lutte contre la corruption, qui rendait compte au Président.
13. En 2003, l'Ukraine a adhéré au Réseau anticorruption (ACN) de l'OCDE. D'après le rapport d'évaluation de l'ACN de janvier 2004, l'Ukraine avait besoin d'une stratégie nationale actualisée en matière de lutte contre la corruption, notamment recentrée sur la prévention de la corruption, afin d'identifier les faiblesses systémiques qui sont la cause de l'enracinement de la corruption et de concentrer les capacités répressives de façon plus efficace sur la lutte contre la corruption.
14. Un décret présidentiel (n° 1615 du 18 novembre) a été promulgué en 2005, qui accordait la priorité à la lutte contre la corruption et l'économie souterraine en Ukraine. Au cours de la même année, le Comité de coordination de la lutte contre la corruption susmentionné a été dissout et remplacé par une Commission interagences placée sous l'autorité du Conseil national de sécurité et de défense, en vertu d'un décret présidentiel (n° 1865, en date du 28 décembre 2005).
15. La Commission interagences s'est vu attribuer le rôle principal dans l'établissement d'une nouvelle politique de lutte contre la corruption. Sa mission a consisté, entre autres, à analyser les différentes autorités publiques responsables de la lutte contre la corruption ainsi qu'à élaborer une politique coordonnée et une stratégie reconnaissant la gravité du phénomène de corruption dans le pays et tenant compte des normes internationales. La Commission comprend 18 agents

de haut rang (ministres et responsables d'agences) représentant la Présidence, les services du Premier ministre, le Parlement, le Service de sécurité, le Ministère des relations extérieures, le Ministère public, le Ministère de l'intérieur, le Ministère de la justice, etc.

16. Le 11 septembre 2006, le Président ukrainien a lancé un cadre conceptuel intitulé « *Mesures en faveur de l'Intégrité* » (« *On the Way to Integrity* »), au moyen d'un décret. Ce cadre conceptuel, qui avait été préparé par le Ministère de la justice puis approuvé par la Commission interagences, décrit la corruption comme l'un des problèmes les plus pressants à résoudre et une menace sérieuse pour la démocratie, l'état de droit, le progrès social, la sécurité nationale et le développement de la société civile en Ukraine. En outre, le document souligne que la corruption est devenue un phénomène social systémique qui a pénétré et miné des institutions d'une manière vitale pour la société, au point d'être devenue une fonction essentielle dans certaines de ces institutions. Le document évoque également les mesures politiques sans effet prises contre la corruption dans le pays, ainsi que la tolérance grandissante de la société dans son ensemble à l'égard du phénomène. Le Cadre conceptuel cite des statistiques officielles, entre autres les quelque 3.000 à 5.000 protocoles administratifs et 3.000 plaintes pénales qui sont déposés chaque année pour des faits de corruption, mais il estime que ces chiffres ne reflètent ni la profondeur ni l'étendue réelles de la corruption. La corruption de fonctionnaires est décrite comme étant la forme de corruption la plus courante, mais de nombreuses autres formes de corruption sont également considérées comme latentes, notamment le népotisme dans l'administration publique.
17. Le Cadre conceptuel présente les manières de traiter le problème. Il relève les lacunes telles que le défaut de dispositions législatives et réglementaires pertinentes concernant l'administration publique, le défaut de transparence et les lacunes dans la prise de décisions directoriales, les problèmes de responsabilité et le contrôle inopérant de la part de l'Etat. En outre, le Cadre conceptuel énumère – en termes généraux – des solutions à envisager et les niveaux d'application. Il souligne l'importance d'une réforme du système exécutif, y compris les différentes agences et la fonction publique, le système législatif et les autres organes élus ainsi que le système judiciaire, à travers l'adoption de nouvelles dispositions législatives fondamentales, la réforme des organisations, de nouvelles structures de responsabilités et contrôles, des codes de conduite, des formations, etc. En plus, le Cadre conceptuel préconise d'autres mesures, par exemple, l'ajustement de l'effectif employé par l'Etat, l'amélioration du cadre réglementaire de la fonction publique (obligations contractuelles, salaire, codes de conduite, etc.), le développement du contrôle des finances de l'Etat, la réforme des procédures et règlements relatifs à l'administration publique, l'élimination des conflits fonctionnels à l'intérieur du système exécutif (par exemple, en dissociant clairement l'exécution et le contrôle), la limitation des contacts directs entre le public et les fonctionnaires, etc. De même, le document prévoit une réforme du système judiciaire, y compris du statut des juges. Par ailleurs, il souligne la nécessité d'accroître la transparence au sein de l'administration publique et de renforcer la société civile, y compris les médias. Enfin, le Cadre conceptuel évoque la nécessité de renforcer, d'un point de vue général, l'effectivité des autorités publiques et des services répressifs, ainsi que leurs liens de coopération réciproques, en amendant la législation pénale, en établissant des statistiques, etc.
18. Le Cadre conceptuel souligne que les aspects reconnus comme les plus importants dans la lutte contre la corruption doivent faire l'objet de mesures dans le futur le plus proche. Cependant, il laisse au Gouvernement le soin d'exposer la mise en œuvre détaillée des mesures, le calendrier correspondant, etc. Au cours de la visite, l'EEG a appris que le Gouvernement était responsable de l'élaboration d'un plan d'action sur la base du Cadre conceptuel.

19. Le Réseau anticorruption (ACN) de l'OCDE a fait de l'établissement d'un plan d'action le point central du suivi de l'Ukraine, tandis que l'apport d'un appui à l'élaboration d'un tel plan d'action constitue l'objectif premier du Projet contre la corruption en Ukraine (UPAC), mis en œuvre par le Conseil de l'Europe et la Commission européenne.

Législation pénale

20. La corruption constitue un délit pénal lorsqu'elle implique des agents du secteur public et les employés des entités privées⁶. Le Code pénal (CP) établit l'infraction de corruption tant active que passive, l'abus de pouvoir ou de fonction ainsi que des délits spécifiques tels que les détournements de fonds. Cependant, le trafic d'influence ne constitue pas un délit pénal et la responsabilité de personnes morales ne peut pas être pénalement engagée pour des faits de corruption. Cela étant, l'EEG a appris qu'un projet de loi sur la responsabilité des personnes morales pour délit de corruption était en instance devant le Parlement⁷.

Abus d'autorité ou de fonction (article 364)

L'abus d'autorité ou de fonction, c'est-à-dire le fait pour un agent d'utiliser délibérément une autorité ou une fonction officielle contrairement à l'intérêt officiel à des fins de gain pécuniaire ou d'un autre avantage personnel ou d'un avantage pour une tierce partie quelconque, qui cause un préjudice substantiel à des droits, libertés et intérêts garantis par la loi de citoyens à titre individuel ou à des intérêts de l'Etat ou publics ou à des intérêts de personnes morales, est passible d'une peine de travaux correctionnels d'une durée de deux ans au maximum ou d'une peine d'emprisonnement de six mois au maximum ou d'une restriction de liberté d'une durée de trois ans au maximum, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum. Une action similaire entraînant des conséquences graves est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq à huit ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum. Les actes visés par le paragraphe 1 ou 2 du présent article, s'ils sont commis par un agent d'un service répressif, sont passibles d'une peine d'emprisonnement de cinq à douze ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum et d'une confiscation de biens.

Article 365. Outrepassement d'autorité ou de fonction

L'outrepassement d'autorité ou de fonction, c'est-à-dire le fait pour un agent de commettre délibérément des actes qui outrepassent de manière évidente les droits et les pouvoirs dont il est investi, qui cause un préjudice substantiel à des droits et intérêts garantis par la loi de citoyens à titre individuel ou à des intérêts de l'Etat ou publics ou à des intérêts de personnes morales, est passible d'une peine de travaux correctionnels d'une durée de deux ans au maximum ou d'une restriction de liberté d'une durée de cinq ans au maximum ou d'une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum. L'outrepassement d'autorité ou de fonction accompagné de violences, de l'usage d'armes ou d'actes entraînant des douleurs ou portant atteinte à la dignité personnelle de la victime, est passible d'une peine d'emprisonnement de trois à huit ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum. Les actes visés par le paragraphe 1 ou 2 du présent article, s'ils entraînent des conséquences graves, sont passibles d'une peine d'emprisonnement de sept à dix ans, assortie d'une déchéance

⁶ Le terme « agents » fait référence aux personnes qui, à titre permanent ou temporaire, exercent des fonctions de représentants de l'autorité publique ou qui, à titre permanent ou temporaire, occupent des fonctions dans des entreprises, institutions ou organisations quel qu'en soit le régime de propriété, qui sont liées à des fonctions organisationnelles, directoriales, administratives et exécutives ou sont explicitement autorisées à remplir de telles fonctions. Les personnes visées à l'article 364 du code pénal, dont le poste en vertu de l'article 25 de la Loi ukrainienne relative à la fonction publique relève de la troisième, quatrième, cinquième ou sixième catégorie, ainsi que les juges, procureurs et enquêteurs, responsables et responsables adjoints de services publics et d'organes administratifs, d'organes relevant de collectivités locales, ainsi que de sections et unités rattachées aux structures précitées, sont considérés comme étant des agents occupant des postes à responsabilités. Les personnes visées au paragraphe 1 de l'article 9 de la Loi ukrainienne relative à la fonction publique et les personnes dont le poste relève de la première ou deuxième catégorie au sens de l'article 25 de ladite Loi sont considérées comme des agents occupant des postes à responsabilités particulières.

⁷ Le projet de loi avait fait l'objet d'une première lecture au Parlement au moment de l'adoption du présent rapport.

du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum.

Article 368. Corruption passive

L'acceptation d'un paiement illicite quel qu'il soit, par un agent, en échange de l'accomplissement ou de l'abstention d'accomplissement d'une action au profit de la personne qui effectue le paiement illicite ou au profit d'une quelconque tierce partie, au moyen de l'autorité ou de la fonction dont est investi cet agent, est passible d'une amende comprise entre 750 et 1.500 fois le seuil de revenu individuel non imposable ou d'une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum.

L'acceptation d'un paiement illicite, en cas de montant élevé⁸ ou par un agent occupant un poste à responsabilités ou par un groupe de personnes agissant après entente ou en cas de répétition ou en cas de sollicitation d'un tel paiement illicite, est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq à dix ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum et d'une confiscation de biens. L'acceptation d'un paiement illicite, en cas de montant particulièrement élevé ou par une personne occupant un poste à responsabilités particulières, est passible d'une peine d'emprisonnement de huit à douze ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum et d'une confiscation de biens.

Article 369. Corruption active

Le versement d'un paiement illicite est passible d'une amende de 250 à 500 fois le seuil du revenu minimum individuel non imposable ou d'une restriction de liberté d'une durée de deux à cinq ans. La répétition d'un tel acte est passible d'une peine d'emprisonnement de trois à huit ans, assortie d'une confiscation de biens le cas échéant.

La responsabilité pénale d'une personne effectuant un paiement illicite n'est pas engagée si un tel paiement illicite lui a été demandé ou si, une fois le paiement illicite effectué et avant le déclenchement d'une action pénale contre elle, cette personne a volontairement déclaré le cas de corruption à l'agence compétente afin que cette dernière engage une action pénale.

Article 370. Incitation à la corruption

L'incitation à un paiement illicite, autrement dit la création délibérée, par un agent, de circonstances et conditions qui conduisent à un acte de corruption active ou passive, aux fins de faire découvrir les personnes qui ont effectué ou accepté le paiement illicite, est passible d'une restriction de liberté d'une durée de cinq ans au maximum ou d'une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans. S'il est imputable à un agent d'un service répressif, le même acte est passible d'une peine d'emprisonnement de trois à sept ans.

21. Selon le CP (article 366), la responsabilité pénale est engagée en cas d'acte de falsification dans le service public, d'entrée de fausses informations dans des documents officiels, etc. L'EEG a appris que cette disposition s'applique également au secteur privé. De même, en vertu de l'article 212 du CP, la responsabilité pénale est engagée en cas de fraude fiscale, fraude douanière ou soustraction frauduleuse à d'autres taxes réglementaires.
22. Le blanchiment d'argent (« légalisation des produits du crime ») est défini en tant qu'infraction pénale à l'article 209 du CP. Le même article inclut également une disposition sanctionnant le défaut de déclaration d'opérations financières ou la communication de fausses informations à cet égard.

⁸ Un paiement illicite de montant élevé signifie un paiement illicite égal ou supérieur à deux cent fois le seuil du revenu minimum individuel non imposable et un paiement illicite d'un montant particulièrement élevé représente un paiement illicite égal ou supérieur à cinq cent fois le seuil du revenu minimum individuel non imposable.

Article 209. Légalisation (blanchiment) des produits du crime

L'accomplissement d'une opération financière ou d'une transaction impliquant l'obtention d'une somme d'argent ou d'autres biens en conséquence de la réalisation d'un acte illicite dangereux pour la collectivité⁹ préalablement à la légalisation (blanchiment) des produits, de même que l'utilisation de la somme d'argent ou des autres biens en question dans les activités d'une entreprise ou d'autres activités économiques, de même que la constitution de groupes organisés à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Ukraine aux fins de la légalisation (blanchiment) de sommes d'argent ou d'autres biens connus comme étant des produits tirés d'un acte préjudiciable à la collectivité et antérieur à la légalisation (blanchiment) des produits, de même que la réalisation d'actes destinés à occulter l'origine illicite des sommes ou autres biens en question, la possession des sommes ou autres biens en question, les droits sur les sommes ou autres biens en question, leurs sources d'origine, leur localisation, leurs mouvements, de même que l'acquisition, la possession ou l'utilisation de sommes ou autres biens acquis suite à la perpétration d'un acte illicite préjudiciable à la collectivité et antérieur à la légalisation (blanchiment) des produits, sont passibles d'une peine d'emprisonnement de trois à six ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de deux ans au maximum et de la confiscation des sommes ou autres biens constituant des produits du crime, ainsi que d'une confiscation de biens.

Les actes visés par le paragraphe 1 du présent article, s'ils sont répétés ou commis après entente par un groupe de personnes ou commis à une grande échelle, sont passibles d'une peine d'emprisonnement de sept à douze ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum et de la confiscation des sommes ou autres biens constituant des produits du crime, ainsi que d'une confiscation de biens.

Les actes visés par les paragraphes 1 et 2 du présent article, s'ils sont commis par un groupe organisé ou commis à une échelle particulièrement grande, sont passibles d'une peine d'emprisonnement de huit à quinze ans, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum et de la confiscation des sommes ou autres biens constituant des produits du crime, ainsi que d'une confiscation de biens.

Article 209¹. Violation délibérée des dispositions législatives en matière de prévention et de répression de la légalisation (blanchiment) des produits du crime

Le défaut délibéré et répété de déclaration d'informations sur des opérations financières ou la déclaration délibérée et répétée d'informations connues pour être fausses sur des opérations financières soumises au suivi financier interne ou réglementaire, à l'organe exécutif spécialement chargé d'assurer un tel suivi financier, est passible d'une amende comprise entre 1.000 et 2.000 fois le seuil du revenu minimum individuel non imposable ou d'une restriction de liberté d'une durée de deux ans au maximum ou d'une peine d'emprisonnement de deux ans au maximum, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum.

La divulgation illégale, sous une forme quelconque, d'informations fournies à l'organe exécutif spécialement chargé d'assurer le suivi financier en question, par une personne à laquelle de telles informations ont été révélées dans le contexte de ses activités professionnelles ou de service, est passible d'une amende comprise entre 2.000 et 3.000 fois le seuil du revenu minimum individuel non imposable ou d'une restriction de liberté d'une durée de trois ans au maximum ou une peine d'emprisonnement d'une durée de trois ans au maximum, assortie d'une déchéance du droit d'exercer certaines fonctions ou d'entreprendre certaines activités pendant une durée de trois ans au maximum.

23. L'établissement et la gestion d'un *groupe criminel organisé*, ainsi que la participation à un tel groupe, sont incriminés comme un délit spécifique conformément à l'article 255 du CP. D'autre part, la commission répétée de délits de corruption de manière organisée ou sur la base d'une entente, constitue des circonstances aggravantes qui justifient des sanctions plus sévères.
24. Concernant la compétence des tribunaux ukrainiens pour les délits de corruption, l'article 6 du CP vise l'ensemble des délits commis sur le territoire de l'Ukraine et stipule qu'un délit est réputé être commis sur le territoire de l'Ukraine s'il y est initié, continué, achevé ou interrompu, ou si l'agent principal dudit délit ou au moins un de ses complices agit sur le territoire ukrainien.

⁹ Au sens du présent article, un acte illicite dangereux pour la collectivité et antérieur à la légalisation (blanchiment) des produits signifie un acte passible, en vertu du Code pénal de l'Ukraine, d'une peine d'emprisonnement d'au moins trois ans (exception faite des actes visés par les articles 207 et 212 du Code pénal de l'Ukraine) ou bien un acte constituant une infraction pénale en vertu du droit pénal d'un autre Etat, si le même acte engage la responsabilité en vertu du Code pénal de l'Ukraine, et suite à la perpétration duquel les produits ont été acquis de manière illicite.

L'article 7 du CP stipule que les citoyens ukrainiens et les apatrides ayant une résidence permanente en Ukraine, qui commettent des délits à l'extérieur de l'Ukraine, sont pénalement responsables au sens de la loi ukrainienne, sauf dispositions contraires contenues dans des traités internationaux auxquels l'Ukraine est partie. Toutefois, dans le cas où l'auteur du délit est condamné à l'extérieur de l'Ukraine, il n'est pas pénalement responsable en Ukraine. L'article 8 du CP dispose que les ressortissants étrangers ou apatrides n'ayant pas une résidence permanente en Ukraine, qui commettent des infractions pénales à l'extérieur de l'Ukraine, sont pénalement responsables en Ukraine dans les cas prévus par les traités internationaux ou s'ils commettent des délits graves ou particulièrement graves au préjudice des droits et des libertés d'un quelconque citoyen ukrainien ou des intérêts de l'Ukraine au sens du CP.

« Incrimination » administrative

25. Outre les dispositions pénales relatives aux délits de corruption (principalement la corruption active et passive) contenues dans le Code pénal, la Loi relative à la lutte contre la corruption (1995), telle que modifiée, prévoit une responsabilité administrative pour fait de corruption. Cette loi donne une définition large de la corruption, à savoir toute utilisation passive ou active, réception ou octroi d'avantages ou privilèges de manière illicite, par une personne investie d'une autorité. Le terme de « personne investie d'une autorité » recouvre les membres du Gouvernement (ministres), y compris le Premier ministre, les membres du Parlement, les fonctionnaires, les agents des collectivités locales et les officiers de l'armée. Les sanctions (prononcées par un tribunal) consistent en une « pénalité » (amende) comprise entre 15 et 50 fois le seuil du revenu minimum non imposable et en une révocation, parfois assorties d'une interdiction définitive d'exercer à nouveau des fonctions dans l'administration publique. (Concernant la procédure à suivre, voir ci-dessous, chapitre II « Enquête administrative et condamnation pour faits de corruption ».) Par ailleurs, un projet de loi sur les principes de prévention et la lutte contre la corruption, qui vise à remplacer la loi de 1995, étend la définition du terme de « personne investie d'une autorité » à la personne du Président au sens de la responsabilité pour corruption administrative.

b. Analyse

26. Les informations collectées par l'EEG, qui recourent en grande partie le Cadre conceptuel adopté par le Président en septembre 2006, indiquent que l'Ukraine est largement touchée par la corruption, le problème étant étendu à l'ensemble du pays et de ses institutions publiques, aussi bien au niveau central que local. Il ressort ainsi que la corruption est un phénomène systémique de grande envergure. La confiance du public à l'égard des institutions publiques – y compris le système judiciaire – et de leurs représentants a atteint un seuil critique bas, et on note peu de signes d'amélioration à cet égard.

27. En conséquence, l'EEG pense fermement qu'on ne peut pas considérer la corruption comme un problème circonscrit en Ukraine. La corruption concerne l'ensemble de la société et son ampleur actuelle constitue une réelle menace pour les principes fondamentaux de la démocratie et de l'état de droit. Une telle situation est particulièrement préoccupante pour un pays qui a encore besoin général de consolider ses fondements démocratiques, ses lois fondamentales et ses institutions. Ainsi, les réformes visant à lutter contre la corruption en Ukraine doivent reposer – avant tout – sur la consolidation des principes démocratiques, l'état de droit et les réformes institutionnelles. Cela exige une approche judicieuse/adéquate portant sur le long terme ainsi qu'un engagement politique fort.

28. Après avoir rencontré un grand nombre d'agents ukrainiens, l'EEG conclut qu'il existe une réelle prise de conscience politique de l'ampleur du problème et un fort consensus quant à la nécessité pressante d'un changement. Par contre, il n'existe pas de consensus quant à la façon de traiter les problèmes, et il semble être politiquement difficile d'établir une structure à même d'assurer une coordination efficace et un suivi cohérent des réformes indispensables. L'EEG note que, dans le passé, les mesures anticorruption en Ukraine ont été largement basées sur une perception de la corruption en tant que phénomène isolé, et partant sur le recours à des mécanismes de détection et de répression. Des rencontres avec les agents lors de la visite sur place, il ressort que la lutte contre la corruption est restée axée sur l'amélioration de l'efficacité de ces mécanismes « traditionnels », par exemple à travers une structure ou un organe répressif centralisé.
29. L'EEG estime qu'une approche à long terme doit être axée davantage sur la prévention de la corruption, et que les problèmes de corruption doivent être traités dans le cadre de l'évolution des institutions publiques et de leurs agents vers la transparence et l'état de droit. Par conséquent, l'EEG se félicite que le Cadre conceptuel « *Mesures en faveur de l'Intégrité* » (« *On the Way to Integrity* »), formulé par le Président, a adopté une telle approche dans l'ensemble. De l'avis de l'EEG, le Cadre conceptuel décrit de manière pertinente le problème pressant de la corruption en Ukraine, et représente une base solide et un cadre approprié pour engager le processus de réforme en profondeur. Cependant, il n'a pas été donné à l'EEG de constater un consensus sur la manière de mettre en œuvre le Cadre conceptuel ; elle espère donc que la polarisation politique actuelle en Ukraine ne compromettra pas les réformes nécessaires soulignées. La tâche de la formulation d'un plan d'action basé sur le Cadre conceptuel incombe au Gouvernement. De l'avis de l'EEG, un plan d'action efficace doit comprendre à la fois une approche à long terme et des mesures ciblées à moyen terme.
30. A l'heure actuelle, la lutte contre la corruption ne relève de la responsabilité d'aucun organe en particulier. Cependant, dans le domaine de la répression, il existe quatre acteurs principaux qui sont responsables de la détection et l'instruction des affaires de corruption, à savoir le Procureur général, le Ministère de l'intérieur, le Service de sécurité et le Service des impôts de l'Etat. L'EEG a relevé que le débat concernant l'établissement d'une nouvelle structure centralisée de lutte contre la corruption semblait être axée sur la centralisation des fonctions des organes répressifs. De plus, l'EEG a eu écho d'idées visant à intégrer les fonctions de prévention de la corruption au sein d'un nouvel organe, ou structure, répressif centralisé. L'EEG est d'avis qu'il convient de faire une distinction claire entre la mise en œuvre des réformes d'ensemble axées sur la prévention, telles qu'elles sont exposées dans le Cadre conceptuel, d'une part, et l'amélioration de la capacité répressive, d'autre part. Il s'agit de deux fonctions distinctes, qui ne doivent pas être amalgamées. Par ailleurs, un organe général de lutte contre la corruption devrait représenter l'ensemble de la société ukrainienne, en incluant des représentants des autorités publiques et de la société civile, tels que, par exemple, des entreprises privées, des organisations non gouvernementales, des médias, etc. **L'EEG recommande d'établir un organe, séparé des fonctions répressives et investi de la responsabilité de superviser la mise en œuvre des stratégies nationales anticorruption et les plans d'actions y relatifs ainsi que de proposer de nouvelles stratégies et mesures contre la corruption. Un tel organe devrait représenter aussi bien les institutions publiques que la société civile et jouir du degré d'indépendance nécessaire pour assurer une fonction de suivi efficace.**
31. L'EEG a relevé avec satisfaction que la communauté internationale est active en Ukraine, compte tenu des besoins massifs et manifestes d'assistance et de coopération. Elle a été informée de nombreux projets et initiatives visant à soutenir des réformes dans presque chaque domaine de l'administration publique. Cependant, elle a constaté la nécessité de se concentrer

sur des projets promouvant la coopération, ainsi que de coordonner les diverses initiatives et organisations afin que ces contributions concourent à un processus de réforme cohérent plutôt que de rester des démarches occasionnelles isolées.

32. La coordination de ces efforts doit être assurée par les autorités ukrainiennes. En outre, l'objectif premier devrait être d'établir le Plan d'action pour la mise en œuvre du Cadre conceptuel formulé par le Président, y compris les mesures concrètes à prendre, le calendrier correspondant, les acteurs à impliquer, etc. **L'EEG recommande d'établir d'urgence un plan d'action détaillé pour la mise en œuvre de la stratégie nationale anticorruption (Cadre conceptuel du Président). Le plan d'action devrait bénéficier d'une expertise internationale et prendre en considération les possibilités de coopération et d'assistance offertes par la communauté internationale.**

33. L'EEG pense que plusieurs points peuvent être soulevés à propos de l'incrimination des faits de corruption, mais sait également que plusieurs amendements au Code pénal sont prévus. La notion de « corruption » (articles 368-370) n'est pas clairement définie et il semble, par exemple, que la corruption, en vertu du Code pénal, couvre seulement les avantages tangibles. Le trafic d'influence n'est pas considéré comme une infraction pénale. La responsabilité pénale des personnes morales pour délit de corruption est en cours d'examen. L'EEG pense que le fait d'incriminer toutes les formes de corruption enverrait un signal clair à l'opinion publique indiquant que la corruption est inacceptable en Ukraine. L'EEG rappelle que la mise en œuvre de la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe fera l'objet d'un examen complémentaire dans le cadre du Troisième Cycle d'évaluation du GRECO. A cet égard, l'EEG a été informée que cette convention avait été ratifiée par le Parlement ukrainien en novembre 2006 mais que les instruments de ratification n'avaient pas encore été déposés auprès du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. L'EEG apprécierait que l'Ukraine dépose les instruments de ratification auprès du Conseil de l'Europe dans un future proche.

34. L'EEG est préoccupée par une autre question, à savoir que la corruption est abordée à travers deux procédures différentes : le système administratif (en vertu de la Loi relative à la lutte contre la corruption), qui prévoit une procédure de déclaration (« protocoles ») et des sanctions administratives, et la procédure pénale en justice, telle que définie par le Code de procédure pénale. La première des deux lois précitées, qui retient une définition large de la corruption, semble accorder aux autorités de pouvoirs discrétionnaires étendus quant à la manière de traiter les cas individuels, et il semble y avoir une zone grise de confusion entre les deux systèmes ; aucune des quatre autorités répressives spécialisées en matière de détection de corruption n'a pu fournir à l'EEG une réponse claire quant à la ligne de démarcation des deux systèmes. Alors qu'en théorie la procédure administrative devrait être utilisée seulement dans les cas où la procédure pénale n'est pas applicable, l'EEG a compris que l'existence des deux systèmes parallèles offre des possibilités de manipulation, par exemple pour échapper à une procédure judiciaire. En outre, le système administratif peut également servir d'instrument à des fins politiques. L'EEG est particulièrement préoccupée par le fait qu'environ 70% de l'ensemble des « protocoles administratifs » ayant fait l'objet d'un recours ont été invalidés par la Cour suprême. L'EEG pense que la corruption, quelle qu'en soit la forme, constitue un délit grave qui doit être traité en priorité par la justice pénale. **L'EEG recommande de réviser le système de responsabilité administrative pour fait de corruption afin d'établir sans ambiguïté que les affaires de corruption doivent, en règle générale, être traitées en tant qu'infractions pénales ou, tout au moins, d'établir une distinction nette entre les critères respectifs d'application de ces deux procédures différentes.**

II. INDEPENDANCE, SPÉCIALISATION ET MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES ORGANES NATIONAUX ENGAGÉS DANS LA PREVENTION ET LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Services répressifs luttant contre la corruption

35. Il existe deux agences répressives principales qui se partagent la responsabilité générale de la sécurité interne en Ukraine, à savoir le Service de sécurité, qui est grosso modo responsable de la collecte de renseignements et le Ministère de l'intérieur, qui contrôle les différentes forces de police (Milice). Cependant, selon l'article 4 de la Loi relative à la lutte contre la corruption (1995), les organes ci-après sont particulièrement impliqués dans l'instruction des affaires de corruption :

- le Ministère de l'intérieur (Police/Milice)
- la Brigade fiscale (Service des impôts de l'Etat)
- le Service de sécurité
- les agences relevant du Parquet
- le service de gendarmerie rattachée aux armées ukrainiennes
- les autres agences et unités établies pour lutter contre la corruption conformément à la législation en vigueur.

Réforme de la répression contre la corruption

36. Un débat est en cours en Ukraine sur la possibilité d'établir une nouvelle structure de lutte contre la corruption, à travers la centralisation des pouvoirs d'instruction des délits de corruption. Cependant, au moment de la visite de l'EEG, un consensus clair quant aux contours et à la compétence d'un tel structure ou organe faisait encore défaut.

37. Le projet de loi relatif aux principes de prévention et de lutte contre la corruption¹⁰, qui est supposé remplacer la Loi relative à la lutte contre la corruption (1995), prévoit que la fonction répressive d'instruction des affaires de corruption incombera exclusivement au Ministère de l'intérieur (Milice), au Service de sécurité et aux organes relevant du Bureau du Procureur général. Ce projet de loi était en instance devant le Parlement au moment de la visite de l'EEG.

38. Après la visite, l'EEG a été informée d'un autre projet de loi (initié par des membres du Parlement en janvier 2007), relatif à l'établissement d'un Comité national anticorruption, qui serait un "organe spécial de répression habilité à organiser et à mettre en œuvre une lutte systémique contre la corruption et les délits se rapportant à la corruption et constituant un grave danger social pour les intérêts essentiels de l'Etat et de ses citoyens". Le texte du projet de loi stipule que cet organe serait placé sous l'autorité du Gouvernement et soumis au contrôle du Parlement et, pour ce qui est des questions liées à la sécurité nationale, serait également soumis au contrôle du Président. Ce projet de loi était en instance devant le Parlement.

Le Ministère de l'intérieur/la Milice

39. Le Ministère de l'intérieur est l'autorité nationale de l'Ukraine en matière de police. Il s'agit d'une agence centralisée dirigée par un ministre et qui est directement subordonné au Cabinet des Ministres, et est membre du Cabinet des Ministres. En vertu de la Loi relative à la Milice, les principales missions de ce corps sont les suivantes : a) assurer la sécurité personnelle des citoyens ; b) protéger leurs droits et libertés ; c) prévenir et lutter contre les délits ; d) assurer le

¹⁰ Le projet de loi était en instance d'une deuxième lecture au Parlement au moment de l'adoption du présent rapport.

maintien de l'ordre public ; e) détecter et constater les infractions ; f) arrêter les auteurs d'infractions ; g) assurer la sécurité sur le réseau routier ; h) protéger les biens publics et privés ; et i) faire exécuter les peines pénales et les sanctions administratives (clause n° 2).

40. La Milice est organisée en tant que dispositif répressif unique intégré à la structure du Ministère de l'intérieur. La Milice est subordonnée au Ministre de l'intérieur, en même temps qu'elle rend compte aux conseils locaux compétents des 27 subdivisions territoriales.
41. La Loi relative aux bases organisationnelles et juridiques de la lutte contre le crime organisé prévoit que le Ministère de l'intérieur dispose de directions spécialisées en matière de crime organisé. L'EEG a appris que la lutte contre la corruption était gérée au niveau du siège par une division de la Direction générale du crime organisé, dotée d'un effectif d'une soixantaine de personnes. Cette division s'occupe exclusivement du domaine de la corruption (d'un point de vue tant pénal qu'administratif) en ce qui concerne les agents des grades les plus élevés, c'est-à-dire les grades 1 à 4 sur les sept grades existants. Les enquêtes concernant la corruption pour les grades les moins élevés sont menées par la Direction du crime économique. Une structure analogue existe à l'échelon régional ; chacune des 27 régions dispose d'un effectif d'environ huit spécialistes des délits de corruption commis par les agents des grades les plus élevés. L'EEG a appris que les spécialistes reçoivent une formation pertinente dispensée par le Ministère de l'intérieur. De même, elle a été informée que la Milice avait soumis 1.691 protocoles administratifs concernant des faits de corruption et instruit 11 affaires pénales de corruption pendant une période de 10 mois en 2005. En 2006, pendant la même période, les chiffres ont été de 1.592 protocoles et 4 affaires pénales de corruption.
42. La Direction de la sécurité personnelle et intérieure est chargée des affaires de violations commises par le personnel de la Milice (c'est-à-dire les agents de police). Elle reçoit les plaintes du public et peut ouvrir une procédure administrative, mais ne peut pas instruire une infraction pénale présumée dont est incriminé le personnel de la Milice, car cela relève de la compétence du Ministère public. La Direction a établi environ 700 protocoles administratifs au cours des 10 premiers mois de 2006. Le nombre d'agents de la Milice dont la responsabilité administrative a été mise en cause s'est élevé à 224 pendant les 10 premiers mois de 2005 et à 318 en 2006.

Service de sécurité

43. Le Service de sécurité, qui est subordonné au Président et au Parlement, est également habilité à instruire des faits de corruption, en vertu de la La Loi relative aux bases organisationnelles et juridiques de la lutte contre le crime organisé ainsi que de la Loi relative aux principes de prévention et de lutte contre la corruption. Le Service de sécurité comprend une division spéciale chargée d'enquêter sur la corruption et le blanchiment d'argent. Celle-ci s'intéresse principalement aux agents des rangs les plus élevés en Ukraine, aux affaires de crime organisé importantes et aux affaires qui touchent à la sécurité nationale.
44. L'EEG a appris qu'environ 2.000 protocoles administratifs sont déposés chaque année par le Service de sécurité, tandis qu'un millier de poursuites pénales sont engagées. Les représentants du Service de sécurité ont fait part de leur scepticisme à l'endroit du système actuel, qui confère des pouvoirs d'investigation à plusieurs organes répressifs en matière de corruption, et de leur préférence pour un système qui garantirait une coordination de l'ensemble des enquêtes pour corruption.

Service des impôts de l'Etat

45. Le Service des impôts de l'Etat est l'un des quatre organes répressifs responsables de l'instruction des affaires de corruption, en vertu de la Loi relative à la lutte contre la corruption (1995). A cette fin, le Service des impôts dispose de pouvoirs répressifs ordinaires. Une division spéciale a pour mission exclusive d'enquêter sur la corruption au sein de l'administration fiscale de l'Etat.
46. Le Service des impôts de l'Etat emploie quelque 60 000 personnes, dont une bonne partie a des contacts directs avec le grand public et est ainsi souvent exposée à des situations où des faits de corruption sont susceptibles de se produire. L'EEG s'est fait dire qu'au cours des 10 premiers mois de 2006, les enquêtes pour corruption au sein du Service des impôts ont donné lieu à environ 400 protocoles administratifs, dont environ 300 ont été confirmés par les tribunaux. Pendant la même période, le Parquet a été saisi de 287 affaires pénales de corruption, dont 53 ont donné lieu à des poursuites.
47. Le Service des impôts a élaboré des outils visant à prévenir la corruption. En effet, tout postulant à un emploi au sein cette administration est soumis à un examen d'antécédents (casier judiciaire, etc.) ; il existe un Code d'éthique professionnelle qui, entre autres, oblige les agents à signaler les activités illégales ; tous les agents sont tenus de déclarer leur patrimoine ; toute nouvelle recrue suit une formation initiale ; une ligne d'assistance téléphonique est en place dans chaque agence du Fisc, etc.
48. Les représentants du Service des impôts ont fait état de leur insatisfaction au sujet du fait que le projet de loi relatif aux principes de prévention et de lutte contre la corruption propose la suppression des fonctions d'enquête de l'Inspection, étant donné que le Service des impôts a accumulé une expertise particulière dans ce domaine.

Parquet / Bureau du Procureur général

49. La Constitution définit le rôle et la fonction du Parquet (articles 121 à 123). Ainsi, le Bureau du Procureur général a le pouvoir d'engager toutes les poursuites devant les tribunaux au nom de l'Etat ; de représenter les intérêts des citoyens ou de l'Etat devant les tribunaux dans les cas prévus par la loi ; de superviser l'ensemble des organes qui mènent des activités de perquisition, d'enquête préliminaire ou d'instruction, et de veiller à ce qu'ils respectent le droit ; de superviser le respect du droit dans l'exécution des décisions judiciaires en matière pénale et dans l'application d'autres mesures de coercition ayant trait à la restriction de la liberté individuelle de citoyens.
50. Le Procureur général est nommé à son poste par le Président ukrainien, avec l'accord du Parlement. Il est révoqué par le Président. Le Parlement peut exprimer sa défiance à l'égard du Procureur général, ce qui entraîne sa démission. Bien que la durée du mandat du Procureur général soit de cinq ans, l'EEG a été informée de plusieurs nominations au poste en question à des intervalles inférieurs ces dernières années.
51. L'organisation et le fonctionnement du Parquet sont déterminés par la Loi relative aux bureaux de procureurs. L'organisation est centralisée et basée sur le principe de la subordination des procureurs subalternes à leurs collègues confirmés. Le Parquet est censé agir en toute indépendance par rapport à tout autre organe de l'Etat. Il joue un rôle de coordination vis-à-vis des organes répressifs dans toutes les enquêtes pénales, y compris celles concernant le crime organisé et la corruption.

52. La structure hiérarchique du Parquet comprend le Bureau du Procureur général, les bureaux de procureurs dans les 27 régions, y compris les grandes villes de Kiev et Sébastopol, les tierces villes et les circonscriptions, soit en tout environ 900 bureaux de procureurs. Le nombre total de procureurs s'élève à environ 10 000. Outre les procureurs, il existe des enquêteurs rattachés aux bureaux de procureurs, au nombre de 1.500 environ à l'échelle globale du Ministère public, dont 46 au niveau du bureau central. Ceux-ci mènent les enquêtes préliminaires en matière pénale. L'EEG a appris qu'il existe environ quatre procureurs spécialisés dans le domaine de la corruption au sein du Bureau du Procureur général, et entre deux et quatre procureurs spécialisés dans l'instruction des affaires de corruption dans chaque région (27).
53. Il a été rapporté à l'EEG que le Ministère public a soumis aux tribunaux plus de 5.600 protocoles administratifs concernant des faits de corruption au cours des dix premiers mois de 2005, et près de 5.300 durant la même période en 2006. Environ la moitié de ces affaires avaient été détectées par le Ministère public, et suivies de près par la Milice. D'autre part, l'EEG a noté que le nombre d'affaires pénales de corruption instruites par le Parquet s'est élevé à 1.188 en 10 mois en 2005 et à 1.333 en 10 mois en 2006.

Réforme du Parquet

54. Le Parquet fait l'objet, depuis plusieurs années, d'un débat nourri concernant une réforme constitutionnelle et judiciaire visant à le rendre plus conforme aux normes européennes. Ce débat tourne essentiellement autour des questions d'une indépendance plus claire à l'égard du pouvoir exécutif, d'une spécialisation plus nette en matière d'enquête préliminaire et de poursuites et, enfin, d'une réduction du nombre de fonctions de supervision générale.
55. Les représentants du Ministère public ont fait savoir à l'EEG qu'ils sont favorables à un système centralisé pour l'instruction des affaires de corruption, et que le Ministère public devrait avoir un rôle de coordination dans une telle structure.

La magistrature/les tribunaux

56. Le système judiciaire de l'Ukraine, qui est établi par la Constitution et la Loi relative au système judiciaire, comprend la *Cour constitutionnelle* (unique organe compétent en matière constitutionnelle) et les tribunaux de compétence générale. Ces derniers forment un système unifié basé sur la territorialité et la spécialisation, et incluent les tribunaux généraux, les tribunaux de commerce et les tribunaux administratifs.
57. A l'échelon inférieur se trouvent les *tribunaux généraux locaux* qui sont compétentes en première instance pour les affaires civiles, pénales et administratives, ainsi que pour les délits administratifs. La plupart des affaires sont entendues par un juge unique. Le pays compte 679 tribunaux généraux locaux, dotés d'un effectif de 4.679 juges.
58. Le deuxième échelon comprend les *tribunaux généraux d'appel*, qui sont établis dans les 27 régions, à raison d'un par région. Ces tribunaux assurent une instance de recours contre les décisions prises par les tribunaux locaux. Les tribunaux généraux d'appel servent également de tribunaux de première instance pour les délits les plus graves. Ils disposent d'une chambre civile et d'une chambre pénale, et la plupart des affaires y sont entendues par un collège de trois juges. Les 27 tribunaux généraux d'appel comptent un effectif de 1.300 juges.

59. La Loi relative au système judiciaire prévoit un troisième échelon consistant en une cour d'appel et une cour de cassation. Ces tribunaux ne sont jamais devenus opérationnels, depuis une décision de la Cour constitutionnelle de 2003 ayant jugé l'établissement de la cour de cassation inconstitutionnelle.
60. La *Cour suprême* est la plus haute instance de recours de compétence générale. Elle a pour mission de veiller à une application uniforme de la loi par l'ensemble des tribunaux généraux. Dans le cadre de cette fonction, la Cour suprême établit la jurisprudence à travers des jugements ; en outre, le plénum de la Cour suprême prend des décisions sur certaines questions d'orientation afin de garantir une application uniforme de la loi par les autres tribunaux. L'EEG a été informée, entre autres, d'une décision de ce type concernant les pratiques des tribunaux dans les affaires de corruption (résolution n° 13 /1998) et d'une décision relative aux pratiques judiciaires dans les affaires de corruption (décision n° 5/2002). La Cour suprême se subdivise en quatre chambres (civile, pénale, de commerce et administrative). Elle compte un effectif de 95 juges.

Indépendance de la justice

61. La Constitution stipule que la justice est administrée exclusivement par les tribunaux en Ukraine (article 125). L'indépendance des juges est garantie par la Constitution et la législation, et il est interdit d'influencer les juges à quelque égard que ce soit (article 126). Dans l'administration de la justice, les juges sont soumis uniquement à la loi (article 129). En outre, le principe de la gestion par les juges eux-mêmes des questions internes des tribunaux est établi dans la Constitution (article 130).
62. Le *Haut conseil de la justice* est en charge des questions relatives à la nomination et à la révocation des juges, ainsi que des questions disciplinaires concernant les juges. Cet organe constitutionnel comprend 20 membres, trois représentants choisis respectivement par le Parlement, le Président de l'Ukraine, le Congrès des juges, le Congrès des avocats et le Congrès des écoles supérieures du droit et deux membres désignés par la Conférence du Parquet. Le Président de la Cour suprême et le Procureur général sont des membres de droit.
63. Il existe 13 *Commissions de qualification* qui administrent les examens de capacité professionnelle et conduisent les procédures disciplinaires contre les juges.
64. L'*Administration judiciaire de l'Etat* est l'organe exécutif du système judiciaire ; elle est chargée de lui apporter un appui organisationnel, matériel, technique, humain et logistique. Elle a son siège à Kiev, et des bureaux locaux dans les 27 régions. Elle a repris la plupart des fonctions précédemment assurées par le Ministère de la justice.

Choix des juges

65. Tout citoyen ukrainien âgé d'au moins 25 ans (30 ans pour un tribunal d'appel, 35 ans pour la Cour suprême) qui possède un niveau d'études supérieures et une expérience professionnelle d'au moins trois ans (cinq ans pour un tribunal d'appel, 10 ans pour la Cour suprême) dans le domaine du droit et qui a résidé en Ukraine au cours des 10 dernières années peut prétendre à la fonction de juge. Les candidatures sont examinées par une Commission de qualification, qui fait passer des examens. Les candidats admissibles sont recommandés pour une désignation par le Haut conseil de la justice (ou bien inscrits sur une liste de réserve) qui, au terme de sa propre procédure d'examen, propose des noms au Président pour une décision de nomination.

Les juges nouvellement recrutés suivent une période de stage de cinq ans, au terme de laquelle ils peuvent être désignés à vie par le Parlement.

Formation

66. Les candidats à une fonction judiciaire ou les juges ne sont pas tenus de suivre préalablement une formation particulière. Cependant, il existe des écoles de droit qui offrent aux futurs juges une préparation à la maîtrise en droit étalée sur un an. En outre, chaque année, l'Académie des juges, établissement d'enseignement créé en 2002 en vertu de la Loi relative au système judiciaire, dispense des cours aux juges stagiaires. Enfin, chaque année, se déroulent plusieurs séminaires et conférences ouverts aux juges, qui sont organisés par des institutions étatiques, des ONG et, en particulier, des organismes internationaux. L'EEG n'a pas eu connaissance de formation spécifique proposée aux juges concernant les questions liées à la corruption.

Réformes judiciaires

67. Il convient de souligner que le système judiciaire a fait l'objet de réformes pendant plusieurs années et que le débat sur la nécessité de mettre en œuvre de nouvelles réformes du système judiciaire se poursuit. L'EEG a eu écho d'un Cadre conceptuel relatif à l'amélioration de la justice afin d'assurer des procès équitables en Ukraine conformément aux normes européennes, qui a été approuvé par la Commission nationale pour le renforcement de la démocratie et l'état de droit en mars 2006. Ce cadre conceptuel aborde les questions de l'efficacité et de l'indépendance de la justice, ainsi que de la sélection et du statut des juges, et propose des changements importants pour le système judiciaire dans l'avenir.
68. Il convient également de noter que des projets de loi relatifs au système judiciaire ainsi qu'à la sélection, au statut et à la formation des juges étaient en cours d'examen au moment de l'adoption du présent rapport ; aussi bien l'un que l'autre ont fait l'objet d'une expertise juridique par le Conseil de l'Europe. Ces projets de loi étaient en instance devant le Parlement au moment de l'adoption du présent rapport.

Enquête criminelle et condamnation pour faits de corruption

69. En Ukraine, les poursuites pénales sont basées sur les principes de la procédure inquisitoire et contradictoire. Alors que les enquêtes préliminaires suivent généralement l'approche inquisitoire, c'est le principe contradictoire qui guide avant tout le procès au tribunal. Pour l'essentiel, les poursuites pénales sont régies par le Code pénal (CP), le Code de procédure pénale (CPP) et la Loi relative au système judiciaire.
70. Selon l'article 94 du CPP, l'ouverture de poursuites pénales repose sur les fondements ci-après :
- 1) déclarations ou notifications d'entreprises, institutions, organisations, agents, agents de l'Etat, représentants du public ou citoyens agissant à titre individuel ;
 - 2) notifications de représentants du pouvoir de l'Etat, du public ou de citoyens agissant à titre individuel, qui ont détenu un suspect sur les lieux d'une infraction pénale ;
 - 3) reddition ;
 - 4) notifications parues dans la presse ;
 - 5) détection directe d'indices de délit par un organe d'enquête, un enquêteur, un procureur ou un tribunal.

71. L'ouverture de poursuites pénales est basé sur le principe de la *légalité des poursuites* ; en vertu de l'article 4 du CPP, un procureur, un enquêteur ou un organe d'enquête, dans les limites de sa compétence, a le *devoir* d'engager des poursuites pénales en cas de détection d'indices de délit et de prendre toutes les mesures prévues par la loi dans le but d'instruire le délit présumé. D'autre part, en vertu de l'article 99 du CPP, un procureur, un enquêteur, un organe d'enquête ou un juge qui ne dispose pas de fondements pour l'ouverture de poursuites pénales n'entamera pas de telles poursuites, mais notifiera la situation aux personnes ou institutions concernées.
72. L'enquête préliminaire se conclut par une décision de classer l'affaire ou de l'envoyer devant le tribunal. Une fois l'acte d'accusation rédigé, l'enquêteur transmet l'affaire au procureur. Après approbation de l'acte d'accusation ou rédaction d'un nouvel acte d'accusation, le procureur ou le substitut du procureur envoie l'affaire devant le tribunal compétent, et notifie au tribunal s'il estime nécessaire de soutenir le Ministère public.
73. En vertu de la Constitution de l'Ukraine et de la Loi ukrainienne relative au Ministère public, le Parquet est investi du devoir de *superviser* les agences chargées de mener à bien l'enquête préliminaire. En outre, le procureur supervise la légalité de l'ouverture de poursuites pénales en vertu de l'article 100 du CPP. Par ailleurs, la législation prévoit la possibilité d'un recours contre les actions et décisions des organes d'enquête préliminaire et du procureur. Par exemple, les actions et résolutions des organes d'enquête peuvent être contestées auprès du procureur ou du tribunal en vertu de l'article 110 du CPP. L'article 99 du CPP prévoit la possibilité de contester une résolution de l'enquêteur ou de l'organe d'enquête de s'opposer à l'ouverture de poursuites pénales, auprès du procureur compétent ou, si une telle résolution a été prise par le procureur lui-même, auprès du procureur supérieur ou du tribunal. Les actions de l'enquêteur peuvent être contestées en vertu de l'article 234 du CPP, soit directement auprès du procureur soit par l'intermédiaire de l'enquêteur soit devant le tribunal. L'article 236 du CPP dispose que les actions d'un procureur dans le cadre de l'enquête préliminaire ou au titre de mesures d'enquête spéciales peuvent être contestées auprès du procureur supérieur ou devant le tribunal.
74. En vertu de l'article 66 du CP, la reddition, la repentance ou le concours actif pour la détection d'une infraction pénale sera considéré par le tribunal comme une circonstance atténuante. Selon l'article 369 du CP, une personne qui a effectué un paiement illégal ne verra pas sa responsabilité pénale engagée si elle déclare volontairement l'infraction pénale à l'organe compétent.

Techniques d'investigation spéciales

75. En vertu de l'article 97.5 du CPP, des techniques d'investigation spéciales peuvent être utilisées dans le cadre de l'examen de déclarations ou soupçons d'activité délictuelle. La Loi relative aux mesures d'investigation spéciales régit l'utilisation de telles techniques. Conformément à l'article 5 de ladite loi, les unités opérationnelles de la Milice, du Service de sécurité et de la Police fiscale de l'Etat peuvent recourir aux mesures en question, qui comprennent l'écoute et l'enregistrement de conversations téléphoniques, la prise de photographies, la réalisation d'enregistrements vidéo, l'interception de correspondance, l'entrée secrète dans des lieux, l'utilisation d'informatique, l'infiltration, la livraison surveillée, etc. (article 8). L'utilisation de ces techniques requiert une autorisation du tribunal pour la plupart d'entre elles, et ne peut concerner que des infractions pénales graves, autrement dit passibles d'une peine d'emprisonnement supérieure à 5 ans (article 12 du CP), par exemple, des formes aggravées d'abus d'autorité ou de corruption.

Confidentialité

76. L'article 121 du CPP dispose que la divulgation d'éléments d'une enquête préliminaire n'est pas autorisée en règle générale, et ne peut être autorisée que sur permission de l'enquêteur ou du procureur. Si nécessaire, l'enquêteur informe (« avertit ») par écrit les témoins, victimes, requérants civils, défendeurs et autres participants à l'enquête préliminaire, de leur obligation de ne pas divulguer des informations relevant de l'enquête préliminaire sans permission.
77. L'article 62 de la Loi relative aux établissements et activités bancaires détermine la procédure de divulgation d'informations couvertes par le secret bancaire. Les banques sont tenues de fournir des informations couvertes par le secret bancaire concernant des personnes physiques ou morales à un tribunal, suite à la demande écrite de ce dernier ou à l'exécution par ce dernier de son jugement ; aux organes relevant du Ministère public, Service de sécurité ou autres services répressifs, sur demande écrite. Conformément aux dispositions de l'article 66 du CPP, la personne instituant une enquête, l'enquêteur, le procureur et le tribunal conduisant un procès sont habilités à ordonner des contrôles ou une divulgation d'informations couvertes par le secret bancaire concernant des personnes physiques et morales. Ces dispositions s'imposent à l'ensemble des citoyens, entreprises, institutions et organisations. Selon l'article 14 du CPP, la divulgation d'informations couvertes par le secret bancaire n'est autorisée qu'avec la permission écrite du propriétaire de telles informations ou sur jugement d'un tribunal.

Protection des victimes, témoins, etc. dans le cadre de la procédure pénale

78. La protection des personnes participant à des poursuites pénales est régie par l'article 52 du CPP, qui, entre autres, stipule que ces personnes ont droit à des mesures de protection si des menaces réelles pèsent sur leur vie et santé, domicile ou biens. Les personnes suivantes ont droit à des mesures de sécurité : personnes notifiant un délit, victimes d'une infraction pénale, personnes soupçonnées ou accusées, défendeurs et leurs mandataires accrédités, témoins, experts, spécialistes, interprètes et, le cas échéant, proches parents. La police, l'enquêteur, le procureur ou le tribunal ayant reçu une demande ou une notification de menace visant une personne vérifiera cette demande dans un délai de trois jours et, dans les cas exceptionnels, prendra immédiatement une décision d'adopter ou de refuser d'adopter des mesures de sécurité. L'institution responsable de la mise en œuvre des mesures de sécurité décide du champ des mesures et des modalités de leur mise en œuvre.
79. Selon l'article 52 du CPP, la non-divulgation d'informations concernant une personne placée sous protection peut être assurée en restreignant la mention de son nom dans les documents (déclarations et documents explicatifs) et les protocoles des procédures d'instruction et des séances au tribunal. Après avoir pris la décision d'appliquer des mesures de sécurité, la police, l'enquêteur, le procureur ou le tribunal (le juge) prend une décision motivée de substituer un pseudonyme au nom de la personne placée sous protection. Ainsi, seul le pseudonyme de la personne est mentionné dans les documents du dossier, tandis que la véritable identité (à l'instar des autres données personnelles de la personne placée sous protection) est seulement mentionnée dans la résolution relative à la substitution aux données personnelles. En outre, l'article 292 du CPP dispose qu'à titre exceptionnel, le tribunal est habilité à accorder à un témoin placé sous protection une dispense de comparution aux séances du tribunal s'il existe au préalable une authentification écrite de la preuve apportée par ce témoin. L'article 85 du CPP détermine le recours à l'enregistrement audio dans le cadre de l'enquête préliminaire. L'enregistrement audio peut être utilisé au cours de l'interrogation du suspect, de l'accusé, du témoin ou de la victime, dans le cadre de la confrontation, de la reconstitution des faits et circonstances de l'incident, ainsi que dans le contexte d'autres procédures d'enquête

préliminaire. Selon l'article 303 du CPP, afin d'assurer la protection du témoin, le tribunal (le juge) peut, à sa discrétion ou sur demande du procureur, de l'avocat ou du témoin lui-même, prendre la décision motivée d'interroger le témoin à partir d'un autre local à l'aide de moyens techniques, ou même à partir d'un local situé à l'extérieur du bâtiment abritant le tribunal, et de permettre aux tiers participants aux débats d'écouter les éléments de preuve apportés par le témoin, de lui poser des questions et d'écouter ses réponses. S'il existe un risque d'identification de la voix du témoin, un procédé de déformation acoustique peut être utilisé. Toutes ces mesures peuvent également être prises concernant d'autres participants aux débats qui ont besoin de protéger leur identité.

80. Il n'existe pas d'organe public spécialisé dans les mesures de protection ou de soutien en faveur des victimes d'infractions pénales, ni d'informations ou statistiques sur les victimes.

Enquête administrative et condamnation pour faits de corruption

81. La description de la procédure pénale en matière de corruption serait incomplète sans l'évocation du système de responsabilité administrative pour corruption, qui est régi par la Loi relative à la lutte contre la corruption de 1995. Ce système ne constitue pas une procédure disciplinaire ; il s'agit d'un mécanisme applicable à l'ensemble des fonctionnaires et autres agents publics, qui peut conduire à des sanctions telles qu'une amende ou la révocation, étant entendu que la décision finale revient toujours à un tribunal. Selon la loi précitée, les autorités qui découvrent des actes de corruption tels que définis par la loi¹¹ doivent déposer un protocole auprès de la Milice, du Service de sécurité, du Service des impôts de l'Etat ou encore du Ministère public, celles-ci étant les seules autorités compétentes concernant les enquêtes administratives.
82. Le dépôt d'un protocole doit se faire dans un délai de trois jours auprès d'une des autorités répressives désignées ou du Procureur général. Ensuite, l'organe répressif/le procureur décide de l'ouverture éventuelle d'une procédure pénale et, dans la négative, de la soumission éventuelle d'un protocole administratif au tribunal, une telle formalité devant également se faire dans un délai de trois jours. L'EEG a compris que la procédure administrative ne devrait être utilisée que pour les affaires de corruption ne pouvant justifier l'application du droit pénal. Des agents ont souligné l'existence de règles claires permettant de faire un choix entre les deux procédures ; cependant, l'EEG a relevé que l'application des règles en question n'est pas uniforme. L'EEG s'est fait dire que la procédure administrative est de loin la plus employée en Ukraine pour traiter les affaires de corruption présumées et qu'un nombre considérable de protocoles sont finalement rejetés par les tribunaux pour motifs d'instruction incomplète ou d'insuffisance de preuves. Certains agents ont affirmé que les « protocoles » étaient utilisés par les autorités pour « démontrer leur efficacité ». Enfin, on a fait observer à l'EEG l'éventualité que cette procédure soit utilisée pour éviter la procédure pénale plus contraignante.

11 Article 1. Définition de la corruption et des actes de corruption

Au sens de la présente loi, la corruption signifie les actes délictueux de personnes autorisées à agir pour le compte de l'Etat, qui visent à utiliser les pouvoirs dont sont investies lesdites personnes aux fins d'acquérir des valeurs matérielles, services, privilèges ou autres avantages.

Les actes ci-après sont reconnus comme relevant de la corruption :

- (a) acquisition illégale, par une personne autorisée à agir pour le compte de l'Etat, en relation avec l'exercice de l'autorité, de valeurs matérielles, services, privilèges ou autres avantages, y compris la réception ou l'acceptation de biens (services) à travers leur acquisition à un prix (ou tarif) qui est nettement en dessous de leur valeur réelle ;
- (b) réception, par une personne autorisée à agir pour le compte de l'Etat, de crédits ou prêts, ou acquisition de titres, biens immobiliers ou autres biens, en utilisant des préférences ou privilèges au-delà de ceux déterminés par la législation en vigueur.

b. Analyse

83. Actuellement, le système répressif ukrainien consiste en différents organes, qui sont impliqués – ou ont le pouvoir de s’impliquer – dans la détection et l’instruction des faits de corruption. Ce système non seulement semble confus pour ce qui est de savoir qui fait quoi, mais il comporte un risque considérable de chevauchement des efforts. Point plus important, le système actuel constitue un obstacle à une politique commune contre la corruption, étant donné le faible niveau de coordination entre les différentes agences, qui est manifeste. D’autre part, le cadre juridique applicable aux délits de corruption n’est pas homogène. L’EEG comprend les motifs de l’option consistant à faire coexister un système de responsabilité administrative « non pénale » et une procédure pénale, pour les actes de corruption. Cependant, un tel dispositif s’est avéré difficile à gérer pour les nombreuses autorités concernées. Tout cela se traduit par l’inefficacité, en général, de la réaction répressive à l’égard de la corruption en Ukraine.
84. L’EEG a été amenée à conclure que le système actuel d’instruments juridiques et l’organisation des autorités répressives présentent une telle diversité que celle-ci peut être exploitée à mauvais escient pour couvrir des faits de corruption. En conséquence, l’EEG pense qu’une réforme en profondeur est indispensable pour que la détection, l’instruction et la condamnation des faits de corruption puissent devenir plus efficaces dans le futur. Comme précédemment souligné dans le présent rapport, les améliorations nécessaires, pour une bonne partie, vont de pair avec des réformes générales visant à s’aligner sur les normes européennes. Il faut également reconnaître que de nombreuses réformes sont en cours et ont besoin d’être soutenues, et que la communauté internationale a un rôle important à jouer à cet égard.
85. L’EEG partage l’opinion de la plupart des agents rencontrés selon laquelle il est nécessaire d’améliorer la situation actuelle où plusieurs agences répressives sont impliquées dans les affaires de corruption. Actuellement, on note une absence de coordination générale de l’instruction des affaires de corruption. Il serait utile qu’un mécanisme visant à coordonner les efforts de détection et d’instruction soit mis en place, qui pourrait également établir les normes en matière d’instruction des affaires de corruption, y compris concernant les compétences spécialisées et les mesures de formation. Ce mécanisme répressif requerrait un niveau de spécialisation adéquat et serait clairement séparé de tout organe anticorruption établi pour mettre en œuvre la stratégie nationale d’ensemble contre la corruption. Il convient de rajouter qu’une meilleure coordination entre les agences répressives fournirait également une base pour mesurer l’effectivité de la détection, de l’instruction et de la condamnation des faits de corruption et pour produire des statistiques globales, alors qu’actuellement chaque agence a sa propre approche de collecte de données. **L’EEG recommande de renforcer la coordination entre les différents organes répressifs impliqués dans l’investigation des infractions de corruption et d’améliorer la collecte, l’analyse et la diffusion des statistiques globales sur toutes les affaires de corruption traitées par les agences répressives concernées, ainsi que des informations sur l’issue de ces affaires.**
86. L’EEG pense que la réforme du Parquet dans le sens d’un alignement sur les normes européennes est importante pour l’effectivité et l’efficacité de la lutte contre la corruption. Informée du projet de loi relatif à l’amendement des dispositions constitutionnelles concernant le Parquet ainsi que de l’avis juridique sur ledit projet rendu par la Commission européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise (CDL-AD(2006)029), et fondée sur des informations collectées au cours de sa visite sur place, l’EEG est très préoccupée par le fait que le Parquet est exposé aux ingérences politiques. En conséquence, l’EEG pense que le Bureau du Procureur général doit voir son indépendance renforcée par rapport à de telles ingérences, et en particulier doit être mieux protégé contre les immixtions politiques injustifiées. En outre, la

principale compétence du Bureau du Procureur général devrait être centrée sur les poursuites pénales, ainsi qu'à la conduite des enquêtes préliminaires en étroite coopération avec les agences répressives. Le système du rattachement d'un organe d'instruction au Parquet semble inutile, et un tel organe pourrait cesser totalement ses activités ou se voir intégré aux services répressifs ou au Ministère public. L'EEG pense qu'un Bureau du Procureur général ainsi modernisé serait la plateforme de coordination naturelle de l'instruction des délits de corruption. **L'EEG recommande de renforcer l'indépendance du Bureau du Procureur général à l'égard des ingérences politiques et de le doter d'un mandat plus clair centré sur la conduite des enquêtes préliminaires et des poursuites pénales.**

87. Bien que les principales agences répressives impliquées dans l'instruction des affaires de corruption (c'est-à-dire le Service de sécurité et la Milice) disposent de structures spécialisées et d'un personnel spécialisé pour mener à bien la détection et l'instruction de faits de corruption, l'EEG a compris que les agences précitées ne sont effectivement mobilisées à ces fins que lorsque la corruption relève du crime organisé ou menace la sécurité nationale. Le degré de spécialisation pour la détection des autres formes de corruption est moins développé. Dans un contexte où l'Ukraine semble être fortement touchée par la corruption à tous les niveaux, il est nécessaire d'étendre le champ de spécialisation des services répressifs. Il convient de répondre à la nécessité de dispenser une formation au personnel des services répressifs et du Ministère public aux fins de la lutte contre la corruption, par des campagnes de sensibilisation massives et des mesures de formation. De telles mesures de formation devraient s'inscrire dans le cadre du programme de formation de toutes les nouvelles recrues et de la formation sur le tas. En outre, une formation spécifique devrait être dispensée à l'égard du personnel des services répressifs spécialisés dans les enquêtes de corruption. **L'EEG recommande de dispenser à l'ensemble du personnel des services répressifs et des procureurs une formation uniforme sur une base régulière, rotative et continue, dans les domaines de la détection et de l'instruction des délits de corruption, et de mettre en place une formation spécialisée pour ceux qui interviennent directement dans la lutte contre la corruption.**
88. Différentes données collectées par l'EEG montrent que la confiance du public à l'égard du système judiciaire est faible, et que l'avis selon lequel le système judiciaire est touché par la corruption est répandu. Depuis son indépendance, l'Ukraine a connu des réformes du système judiciaire visant à en garantir l'indépendance. De nombreux résultats positifs ont été obtenus. Cependant, malgré les garde-fous constitutionnels et autres, on considère généralement que les ingérences inappropriées dans le processus des décisions judiciaires constituent l'un des obstacles les plus sérieux à l'établissement d'une justice régie par l'Etat de droit. L'EEG est d'avis que, s'ils parviennent à assurer des procès équitables, les tribunaux joueront un rôle déterminant dans la lutte contre la corruption, en tant qu'échelon de dernier ressort dans le processus de la justice pénale. Cependant, la justice doit être non seulement rendue, mais aussi perçue comme étant rendue. Le faible niveau de confiance actuel à l'égard de la justice est donc inquiétant.
89. La Constitution garantit l'indépendance des juges et interdit le fait d'influencer les juges d'une quelconque manière. Cependant, il s'avère qu'en Ukraine les juges sont couramment soumis aux immixtions de divers organes de l'Etat, procureurs, avocats et médias. De surcroît, il existe un système très hiérarchisé au sein des tribunaux, et ainsi les présidents de tribunaux ont tendance à exercer une influence injustifiée sur les juges pris individuellement. L'indépendance, l'impartialité et le professionnalisme des juges sont des préalables à un système judiciaire fonctionnel, et l'EEG pense que des efforts particuliers sont nécessaires concernant la sélection, la formation et le statut des juges.

90. Les informations collectées par l'EEG révèlent que la procédure actuelle de sélection et de promotion des juges n'est pas assez transparente ; cette situation peut créer un environnement propice à des abus ou soupçons d'abus. Les informations relatives aux vacances de postes doivent faire l'objet d'avis publics, et la nomination des candidats doit être basée sur une procédure compétitive. L'indépendance du Conseil supérieur de la justice, qui est responsable de la nomination des juges, doit être garantie à travers la sélection de ses membres. Actuellement, seul quatre de ses 20 membres sont des juges. En outre, l'EEG a compris que les juges nouvellement recrutés doivent suivre une période de stage. Elle estime qu'une durée de stage de cinq ans est excessive et que ce système peut être détourné pour exercer des pressions indues sur des juges pris individuellement. Enfin, l'EEG ne peut passer sous silence le fait que les juges ukrainiens ne sont pas bien rémunérés et travaillent dans des conditions médiocres. Il va sans dire que ce qui précède participe également du statut des juges. **L'EEG recommande de renforcer l'indépendance de la justice, et d'accroître la transparence du processus de recrutement des juges ; de renforcer l'indépendance du Conseil supérieur de la justice vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif, cet organe devant comprendre une proportion accrue de juges ; et de considérer une amélioration des conditions matérielles de la profession, notamment à travers une rémunération juste, nécessaire pour assurer leur indépendance et compatible avec leur niveau de responsabilité.**
91. D'autre part, l'EEG a entendu à plusieurs reprises qu'il était nécessaire d'améliorer le professionnalisme des juges. A ce propos, l'EEG a noté que les juges nouvellement recrutés ne sont actuellement soumis à aucune obligation de suivre une quelconque formation spéciale. L'EEG pense qu'une formation obligatoire devrait être introduite pour les juges, étant donné en particulier que le système judiciaire fait l'objet d'une vaste réforme. Cependant, il convient de souligner que la formation des juges devrait être mise en œuvre en reconnaissant et en respectant pleinement leur indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. L'établissement de l'Académie de la justice en 2002 a marqué un pas important ; cependant, cet établissement semble ne pas être encore tout à fait opérationnel. **L'EEG recommande que le fonctionnement de l'Académie de la justice soit renforcé et qu'un programme de formation des juges intégrant des modules théoriques et des modules pratiques – dont l'éthique et d'autres thèmes pertinents pour la lutte contre la corruption – soit introduite à un stade précoce après la désignation du juge ainsi que dans le cadre de la planification de sa carrière.**
92. L'existence de deux procédures parallèles – l'une pénale et l'autre administrative – pour le traitement des affaires de corruption a été une source de préoccupation pour l'EEG et a exprimé son avis à cet égard dans le chapitre I, Vue d'ensemble de la politique anticorruption menée en Ukraine (paragraphe 34).

III. ETENDUE ET PORTEE DES IMMUNITES

a. Description de la situation

93. Selon la Constitution, les catégories d'agents de haut rang ci-après jouissent d'une immunité à l'égard des poursuites pénales :
- le Président de l'Ukraine (article 106) ;
 - les membres du Parlement (article 80) ;
 - les juges (article 126).
94. Le Président de l'Ukraine jouit du droit d'immunité pendant la durée de son mandat. Selon l'interprétation officielle de cette disposition faite par la Cour constitutionnelle de l'Ukraine, à

travers sa décision n° 19/2003 du 10 décembre 2003, cela signifie que le Président ne peut pas faire l'objet de poursuites pénales pendant le cours de son mandat. Le Président peut être destitué par le Parlement, au terme d'une procédure de mise en accusation, pour motif de trahison de l'Etat ou d'un autre forfait. L'ouverture d'une telle procédure est subordonnée à une majorité des deux tiers des voix du Parlement, alors que la décision de destitution du Président nécessite une majorité des trois quarts.

95. Les membres du Parlement (*Verkhovna Rada*), mais pas les candidats à un poste de parlementaire, sont couverts par une immunité parlementaire au terme de l'article 80 de la Constitution ; au regard de la loi, ils n'encourent pas de responsabilité en raison des résultats de leurs votes ou de déclarations faites dans le cadre du Parlement, exception faite des propos injurieux ou diffamatoires. Les membres du Parlement ne seront ni tenus pénalement responsables ni détenus ni arrêtés sans le consentement du Parlement. Selon l'article 27 de la Loi ukrainienne relative au statut du député du peuple, la recherche et la détention d'un membre du Parlement ou encore la fouille de ses effets personnels et locaux privés ou bureau, l'interception de sa correspondance privée ou de ses conversations téléphoniques ou de ses correspondances électronique et autres, de même que l'adoption d'autres mesures restreignant ses droits et libertés n'est possible qu'avec le consentement du Parlement à des poursuites pénales et que s'il est impossible d'obtenir les informations par d'autres méthodes. Toutefois, ces restrictions n'excluent pas, en principe, l'initiation d'une investigation.
96. Les juges (à tous les niveaux) jouissent également d'une immunité à l'égard des poursuites pénales, et un juge ne peut être ni détenu ni arrêté sans l'accord du Parlement (article 126 de la Constitution). Selon l'article 13 de la Loi relative au statut des juges, un juge ne sera ni détenu sur présomption d'infraction pénale ni conduit par la contrainte devant une quelconque institution de l'Etat au titre d'une infraction administrative. Un juge qui est suspecté d'une infraction pénale ou d'une infraction administrative sera libéré aussitôt que son identité aura été établie. Une intrusion dans les locaux privés ou le bureau d'un juge, l'accomplissement d'une enquête, une fouille ou une saisie, des écoutes téléphoniques, un examen et une saisie de correspondance, effets et documents ne sont possibles que sur décision motivée d'un tribunal ou d'un juge.
97. La procédure de levée de l'immunité d'un membre du Parlement ou d'un juge est établie par le Règlement du Parlement, tel qu'il a été approuvé par son décret du 16 mars 2006 (n° 3547). Toute demande de levée de l'immunité d'un parlementaire doit être soumise et appuyée par le Procureur général, tandis que toute requête concernant un juge doit être appuyée et introduite par le Président de la Cour suprême. Il convient de noter que chaque mesure telle que la saisie, l'arrestation ou la poursuite etc., requiert une formalité spécifique (article 213). Les Règlements du Parlement susmentionnés prévoient également des lignes directrices sur la question de légalité et des motifs pour approuver la demande du procureur dans la procédure de la prise de décision parlementaire (article 215).
98. Il sera normalement demandé à la personne faisant l'objet de la requête de soumettre une explication écrite dans un délai de cinq jours au comité parlementaire traitant l'affaire (214). Le Comité s'occupera de l'affaire de manière urgente, dans un délai de 20 jours au maximum. Le Comité tient une audience à laquelle assistent la personne visée par la requête ainsi que le Procureur général ou le Président de la Cour suprême, selon que la procédure concerne un parlementaire ou un juge respectivement. Le Comité peut également demander un complément d'information, de preuves, etc. A ce stade, le Président du Parlement peut renvoyer l'affaire devant l'autorité requérante, sur la base d'une conclusion motivée du Comité.

99. Si le Comité envisage une levée d'immunité, la requête est soumise à la séance plénière du Parlement, pour une présentation de la position du Comité et un débat, dans un délai de sept jours. La décision de lever l'immunité est prise à la majorité simple au cours d'une procédure de vote nominal.
100. La procédure pénale visant un parlementaire suit les règles ordinaires en matière de compétence des tribunaux. Les poursuites pénales visant un juge commencent dans l'un des tribunaux d'appel décidé par le Président de la Cour suprême.
101. L'EEG a appris qu'il y avait eu, depuis 1999, trois demandes de levée d'immunité parlementaire, dont deux étaient accordées et une refusée ; cela concernait des cas de détournement de fonds. L'EEG a également été informée qu'à l'égard des juges, l'immunité a été levée dans trois cas en 2006 et un cas durant les deux premiers mois de 2007.

b. Analyse

102. L'EEG se réjouit qu'en Ukraine, l'immunité à l'égard d'une enquête, de poursuites et d'une condamnation n'est prévue que pour un éventail limité de catégories d'agents. Ayant dit cela, l'EEG est d'avis qu'un système d'immunité ne devrait pas aller au-delà de ce qui est absolument nécessaire dans une démocratie, étant donné qu'il existe toujours un risque que des agents se servent de la protection dont ils jouissent à des fins inappropriées.
103. L'EEG est préoccupée d'avoir constaté, après examen détaillé des immunités prévues, que celles-ci ont un caractère « absolu » concernant l'ensemble des agents intéressés. Il n'y a pas d'exception applicable aux situations où des agents sont pris au cours de la perpétration d'un acte délictuel (« *flagrant délit* »). En particulier en ce qui concerne les infractions graves, y compris la corruption, de telles dispositions assurent aux agents un niveau de protection excessivement élevé. **L'EEG recommande d'envisager l'introduction des mesures assurant le recueil des preuves dans les situations où des personnes bénéficiant de l'immunité sont prises au cours de la perpétration d'une infraction pénale grave, notamment un acte de corruption.**
104. La procédure de levée d'immunité est réglementée en détail jusqu'à un certain niveau ; cependant, dans la réalité, la procédure de levée d'immunité peut s'avérer longue. En effet, la procédure, telle que décrite par les autorités ukrainiennes, peut bien durer plus d'un mois, voire davantage, étant donné qu'une requête doit être soumise pour chaque mesure demandée, par exemple, une perquisition, une mise aux arrêts, l'ouverture de poursuites, etc., dans la même affaire. Certains critères ont été établis sous forme de lignes directrices, afin de fournir des décisions fondées. **L'EEG recommande d'envisager une révision du système des immunités pour permettre des décisions de levée d'immunité plus rapides.**
105. L'EEG ne remet pas en cause la nécessité que les juges bénéficient d'une immunité aussi étendue ; cependant, elle estime que la procédure de levée de l'immunité des juges semble être inutilement lourde et compliquée.

IV. PRODUITS DE LA CORRUPTION

a. Description de la situation

Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

106. La confiscation de biens, dans le système juridique ukrainien, constitue une sanction supplémentaire. L'article 59 du CP dispose qu'une confiscation de biens à titre de sanction sera imposée pour les délits graves ou particulièrement graves, mais seulement dans les cas spécifiquement prévus par le CP. Par exemple, en cas de corruption passive (article 368 du CP), la confiscation de biens est possible lorsque le paiement illicite représente un « montant élevé » (c'est-à-dire supérieur à deux cent fois le seuil de revenu individuel non imposable). Il s'agit là de la seule infraction pénale de corruption pour laquelle la confiscation est prévue en guise de sanction. La sanction n'est pas liée aux produits du crime ; elle peut s'appliquer à tout type de bien détenu par le contrevenant (sauf certains types de biens nécessaires au contrevenant ou à ses dépendants).
107. La confiscation des instruments (« preuves matérielles ») est possible en vertu des articles 78 et 81 du CPP. Ce type de confiscation, qui est lié à la collecte de preuves, est obligatoire.
108. D'après les autorités ukrainiennes, la confiscation des produits du crime est également possible en vertu de l'article 81.4 du CPP (« Règlement de la question des preuves matérielles »), qui stipule que : « l'argent, les valeurs et les autres biens tirés de l'infraction sont transférés au profit de l'Etat ».
109. La confiscation de valeurs n'est pas possible, et la loi ne fait pas de distinction entre produits primaires et produits secondaires du crime.
110. La confiscation est subordonnée à une condamnation pénale et n'est pas possible dans les situations *in rem*.
111. En règle générale, il n'est pas possible de confisquer des biens entre les mains d'une tierce personne qui les a acquis de bonne foi.
112. L'EEG n'a pas pu obtenir de statistiques sur le recours à la confiscation quelle qu'en soit la forme.

Mesures provisoires

113. En vertu des articles 125 et 126 du CPP, l'enquêteur chargé d'une affaire est tenu de prendre toutes les dispositions nécessaires en matière de mesures provisoires. Cela signifie que l'enquêteur, à travers une résolution, demande au tribunal que certains biens soient saisis ou mis sous séquestre afin de permettre leur confiscation future. Les mesures provisoires décrites s'appliquent à la confiscation générale de biens à titre de sanction.
114. S'agissant des mesures provisoires, l'article 80 du CPP dispose que les preuves matérielles sont retenues jusqu'à ce qu'un jugement final acquiert une force exécutoire. L'enquêteur ou le procureur prend la décision de la saisie pour tout bien, exception faite des comptes bancaires, dans le cas desquels la mesure provisoire est décidée par un tribunal.

115. Actuellement, il existe quelques règles applicables à la gestion des biens saisis dans le cadre d'une procédure pénale ; les articles 79 à 81 du CPP disposent que les preuves matérielles périssables et les preuves matérielles qui ne peuvent pas être remises au propriétaire doivent être remises aux autorités pertinentes pour réalisation.
116. L'EEG a été informée que la valeur totale des biens saisis dans des cas de corruption était de 13.602.000 UAH en 2005 (≈2.000.000 EUR) et 6.204.000 UAH en 2006 (≈885.000 EUR).

Entraide judiciaire

117. En règle générale, une entraide est assurée sous réserve d'existence d'un traité international. Cependant, l'absence d'un traité international d'entraide n'exclut pas une assistance. Cependant, en absence d'accord d'entraide judiciaire mutuelle, la demande d'entraide judiciaire se pratique sur la base du principe de réciprocité, via des canaux diplomatiques.
118. L'Ukraine est partie à plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux relatifs à l'entraide judiciaire en matière pénale. Ainsi, le pays est une partie contractante, entre autres, à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale (STE 030), à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE 141), à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STE 198) et à la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs (STE 070). L'Ukraine a signé, mais n'a pas ratifié la Convention pénale sur la corruption (STE 173).
119. L'Ukraine est partie à la Convention relative à l'entraide judiciaire et aux relations judiciaires en matière civile, familiale et pénale adoptée à Minsk en 1993 dans le cadre de la Communauté d'Etats Indépendants (CIS), qui traite de questions telles que le dépistage et la saisie. De plus, nombre d'accords bilatéraux en matière de coopération judiciaire ont été conclus avec d'autres pays, dont notamment les pays voisins.
120. Les demandes d'entraide formulées par l'Ukraine sont préparées par les instances judiciaires ukrainiennes compétentes et sont transmises aux Etats concernés par le biais du Ministère de la justice et du Bureau du Procureur général qui, à cet égard, constituent l'autorité centrale (le Ministère de la justice concernant les affaires parvenues devant le tribunal et le Procureur général concernant les affaires au stade préparatoire au procès). Lorsque c'est l'Ukraine qui est l'Etat requis au sujet d'une confiscation ou de mesures provisoires, le Procureur général fait office d'autorité centrale pour se prononcer sur l'opportunité de faire droit à la demande en fonction des accords internationaux pertinents auxquels l'Etat requérant et l'Ukraine sont parties, et envoie ladite demande à l'organe répressif compétent. L'EEG a appris que les autorités ukrainiennes étaient sur le point de rédiger un nouveau CPP incluant des règles sur l'entraide judiciaire.
121. Il n'existe pas de statistiques en Ukraine concernant les demandes d'aide judiciaire pour les affaires de corruption.

Blanchiment d'argent

122. Comme souligné plus haut, le CP définit le blanchiment d'argent comme une infraction pénale, à son article 209 (« légalisation des produits du crime »). Toutes les formes de corruption criminalisées en Ukraine constituent des infractions principales de blanchiment d'argent. Cependant, il convient de noter que le trafic d'influence n'est pas incriminé.

123. En 2001, l'Ukraine était à la traîne de la communauté internationale s'agissant de la mise en œuvre de mesures effectives de lutte contre le blanchiment d'argent, et était classée par le Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) dans la liste des Etats peu coopératifs. Suite à de fortes pressions internationales, une législation de lutte contre le blanchiment d'argent est entrée en vigueur en 2003, et une unité de renseignement financier (URF) a été mise sur pied. L'Ukraine a été enlevée de la « liste noire » et a adhéré au Groupe Egmont en 2004. Elle participe au mécanisme de coopération avec le Conseil de l'Europe et la Commission européenne pour améliorer le système de lutte contre le blanchiment d'argent (MOLI-UA-2), et est membre du Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (MONEYVAL) du Conseil de l'Europe.
124. La Commission nationale de contrôle financier assure les fonctions d'unité de renseignement financier (URF). Il s'agit d'un organe indépendant qui travaille sous l'autorité du Gouvernement. Elle est dotée d'un effectif de plus de 330 personnes, réparti entre le siège et les 25 bureaux régionaux. L'EEG a été informée de l'établissement d'une coopération fonctionnelle entre cet organe et les acteurs du système : la Banque nationale, le Ministère de l'intérieur (Milice), le Service de sécurité, le Service des impôts de l'Etat, le Bureau du Procureur général, etc., ainsi qu'avec des URF de tiers pays. Les actions de la Commission nationale de contrôle financier sont coordonnées par le Groupe de travail interagences, qui est l'organe formel établi par le Gouvernement, présidé par le chef de la Commission nationale de contrôle financier. Un système d'information unique a été mis en place, sous forme d'une banque de données en ligne à laquelle de nombreux organes sont reliés. Des volets de la 3^e directive communautaire de lutte contre le blanchiment d'argent ont été intégrés au projet de législation. L'EEG s'est fait dire qu'un régime moderne de saisie et de confiscation des produits du crime ainsi qu'un système de gestion d'actifs, entre autres, font défaut au système de lutte contre le blanchiment d'argent.
125. On ne dispose pas de statistiques sur le nombre d'opérations douteuses dans lesquelles la corruption constitue le délit principal.

b. Analyse

126. En Ukraine, le concept de confiscation procède du système de l'ex-URSS, où la confiscation de biens servait de mesure générale de punition en plus d'autres sanctions. Ce type de confiscation vise à déposséder les contrevenants de leurs biens, que ceux-ci soient liés à l'infraction pénale en cause ou non.
127. Il est possible de saisir et de confisquer les instruments d'une infraction pénale en Ukraine. Même si une telle saisie et la confiscation qui s'ensuit font partie de la collecte de preuves, elles semblent constituer une mesure qui pourrait être suffisamment efficace si elle est appliquée. Cependant, l'EEG n'a pas pu collecter de statistiques sur la fréquence de l'application de cette mesure dans la réalité.
128. La possibilité d'utiliser la saisie ou la confiscation, telle que prévue dans les Vingt principes directeurs de la lutte contre la corruption ou dans la Convention pénale sur la corruption, repose sur l'idée selon laquelle la confiscation des produits du crime constitue une mesure efficace pour lutter contre tout type d'infraction pénale. En ayant à l'esprit le fait que les avantages indus tirés des délits de corruption revêtent souvent une certaine forme matérielle, il est très important de prévoir la confiscation de tels produits.

129. En Ukraine, il semble que la confiscation des produits d'un crime *stricto sensu* n'est pas prévue aux termes de la législation pénale. Ce fait a été souligné dans le cadre de la discussion sur l'efficacité du système de lutte contre le blanchiment d'argent. Ainsi, il n'existe ni possibilité d'ordonner la confiscation ou la saisie de la valeur des produits du crime, ni règlement relatif à la confiscation ou à la saisie des produits détenus par une tierce personne. Quand bien même il serait possible d'appliquer les règles existantes en matière de confiscation dans des situations particulières pour confisquer les produits d'un crime, l'EEG est d'avis que le cadre juridique de la confiscation et de la saisie doit être modernisé selon une approche holistique afin de se mettre en conformité avec les normes européennes. En outre, il ne semble pas être possible d'ordonner la confiscation en l'absence de condamnation (*in rem*). **L'EEG recommande d'introduire des règles concernant la confiscation et la saisie des produits du crime, qui permettraient d'appliquer des mesures concernant les produits directs et indirects (convertis), la valeur des produits et les produits détenus par une tierce partie, en conformité avec la Convention pénale sur la corruption (STE 173).**
130. Par ailleurs, l'EEG a relevé qu'il existe quelques règles pour la gestion des biens saisis ; mais, elle s'est fait dire que, dans la pratique, il n'existe pas de moyens effectifs pour s'occuper des biens dont la valeur baisse rapidement, afin d'en préserver la valeur. Par conséquent, la valeur des biens n'est pas suffisamment préservée durant le stade préparatoire du procès et le stade du procès lui-même, ce qui peut bien être au détriment de l'Etat ou du propriétaire. **L'EEG recommande d'introduire des règles relatives à la gestion des biens saisis pouvant être appliquées de manière flexible afin de préserver convenablement la valeur des biens en question.**
131. Le système de lutte contre le blanchiment d'argent en Ukraine semble évoluer dans un sens positif, et les informations collectées par l'EEG indiquent que l'URF de l'Ukraine a, en un laps de temps relativement court, établi une coopération efficace avec les autorités compétentes. L'EEG se réjouit également du fait que l'Ukraine est en train d'envisager la mise en œuvre de la 3^e directive communautaire relative à la lutte contre le blanchiment. L'EEG est convaincue que le renforcement des mesures de formation en faveur des parties impliquées dans l'instruction des affaires de corruption permettra d'améliorer l'efficacité du système de lutte contre le blanchiment d'argent, et elle a recommandé que les agences répressives suivent une telle formation professionnelle (voir ci-dessus). Elle tient à ajouter que les entités obligées de soumettre une déclaration des opérations douteuses à la Commission nationale de contrôle financier devraient également être instruites en matière de détection de la corruption. *L'EEG observe que la Commission nationale de contrôle financier devrait coordonner la formation relative aux types de corruption et de détection en faveur des entités qui sont tenues de signaler les opérations douteuses à la Commission nationale de contrôle financier, en mettant à contribution les organes appropriés impliqués dans le travail du Groupe de travail interagences, qui est chargé de la coordination des activités de la Commission nationale de contrôle financier.*

V. ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

a. Description de la situation

132. La Constitution de l'Ukraine a été adoptée en 1996, puis amendée en 2004 par la loi 2222-IV qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006. La Constitution présente prévoit un Etat fondé sur un régime parlementaire semi-présidentiel. Elle détermine les principes de l'exercice des pouvoirs de l'Etat, divisés en pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire (article 6). En outre, la Constitution garantit le principe de l'autonomie locale (article 7).

133. Les organes relevant du pouvoir de l'Etat et ceux relevant de l'administration locale, ainsi que leurs agents, sont tenus d'agir seulement sur les fondements, dans les limites d'autorité et selon les modalités définies par la Constitution et les lois ukrainiennes (article 19).
134. La structure administrative et territoriale de l'Ukraine se compose du gouvernement central et des 27 régions (*oblasts*), ainsi que des circonscriptions, villes, circonscriptions urbaines, agglomérations et villages. Les villes de Kiev et de Sébastopol jouissent d'un statut régional déterminé par la loi (article 133). L'administration publique se subdivise entre administration centrale et locale, mais il n'existe ni une définition constitutionnelle ni une définition légale du concept d'administration publique. Alors qu'il n'existe pas de loi générale sur les procédures administratives au niveau central (mais seulement un projet de loi), il existe une Loi relative aux autorités locales. Celle-ci établit une distinction entre l'autonomie locale et la délégation de compétences (pouvoirs de l'Etat).
135. En Ukraine, on distingue, au sein de l'administration publique, la fonction publique et le service public. Le service public recouvre les postes d'agents régis par un règlement spécial, tels que les juges, procureurs et militaires. La fonction publique recouvre les postes plus généraux au sein de l'administration de l'Etat. La fonction publique est régie par la Loi relative à la fonction publique de 1993 (LFP). Le champ de ladite LFP englobe également les agents des collectivités territoriales dans une certaine mesure, c'est-à-dire pour autant que cela n'entre pas en conflit avec la Loi relative à l'administration des autorités locales. La LFP traite du statut de la fonction publique et des fonctionnaires, de la catégorisation des postes, des responsabilités et des droits, de la déontologie de la fonction publique, des mesures disciplinaires, etc. L'Administration nationale de la fonction publique est un organe étatique centralisé chargé de la coordination de la fonction publique et placé sous l'autorité du Cabinet des ministres. Il existe quelque 260 000 fonctionnaires en Ukraine, dont les deux tiers sont employés par l'administration centrale et un tiers par les collectivités locales.
136. Les fonctionnaires ne représentent pas la majorité des agents publics¹² en Ukraine. Enseignants, personnel de santé et personnel de bureau dans le secteur public ne relèvent pas de la LFP. Ces catégories relèvent plutôt du Code du travail (1971).
137. La fonction publique fait l'objet d'une réforme depuis 2004. Un projet de loi relatif à la fonction publique a été porté à la connaissance de l'EEG.

Politique anticorruption

138. Il n'existe pas une politique anticorruption unique pour l'administration publique ; mais, la Constitution et un grand nombre de lois prévoient la prévention de la corruption dans les différentes branches de l'administration publique. La Loi relative à la lutte contre la corruption (1995) vise à déterminer un dispositif juridique et institutionnel pour prévenir la corruption dans l'administration publique, ainsi que pour détecter, instruire et condamner de tels faits. La Loi contient une définition de la corruption (qui est beaucoup plus large que celle faite par les dispositions du droit pénal) et couvre pratiquement l'ensemble des agents publics, y compris les fonctionnaires. Elle inclut un volet concernant la prévention de la corruption, qui stipule clairement ce que les agents publics n'ont pas le droit de faire ; et, en termes généraux, comment éviter les situations de conflit d'intérêts et garantir l'impartialité. La principale partie de la Loi traite du contrôle et de la responsabilité concernant les délits de corruption.

¹² Le terme « agent public » est utilisé dans ce rapport afin d'inclure toutes les catégories du personnel de l'administration publique.

139. D'autre part, il a été communiqué à l'EEG un projet de loi relatif aux principes de prévention et de lutte contre la corruption, qui est destiné à remplacer la Loi de 1995. Ce projet de texte élargit l'éventail des agents publics couverts (par exemple, en incluant le Président de l'Ukraine), et contient des principes de base de prévention de la corruption, des restrictions concernant les cadeaux, des lignes directrices pour l'établissement de codes de conduite et les relations avec le public. Le volet relatif à la responsabilité administrative est maintenu.
140. Avec l'adoption du décret 742/2006 « *Mesures en faveur de l'Intégrité* » (« *On the Way to Integrity* »), le Président ukrainien a présenté, sous forme résumée, un large éventail de lacunes caractérisant l'administration publique ainsi qu'une liste d'améliorations à mettre en œuvre dans les organes de l'Etat et des autorités locales. La mise en œuvre des mesures proposées dans le Cadre conceptuel était, au moment de la visite de l'EEG, en cours d'examen par le Bureau du Premier ministre, l'objectif étant alors d'établir un Plan d'action, y compris les mesures concrètes à adopter, le calendrier correspondant et les autorités chargées de l'exécution.

Transparence

141. L'accès aux données officielles est réglementé par l'article 34 de la Constitution, qui dispose que toute personne a le droit de collecter, stocker, utiliser et diffuser librement des données, verbalement, par écrit ou par d'autres moyens de son choix. Cependant, ces droits peuvent être restreints par la loi dans l'intérêt de la sécurité nationale, de l'indivisibilité du territoire ou de l'ordre public, ainsi que dans le souci de prévenir des troubles ou délits, protéger la santé, préserver la réputation d'autrui, prévenir la publication d'informations reçues à titre confidentiel ou consolider l'autorité et l'impartialité du système judiciaire.
142. Le cadre juridique de base concernant l'accès aux données officielles est défini par la Loi relative à l'information. Selon l'article 2 de ladite loi, l'objectif visé est d'établir les principes juridiques généraux concernant la réception, l'usage, la diffusion et le stockage d'informations, en affirmant le droit du citoyen à l'information dans tous les domaines de la vie publique et politique.
143. L'article 9 de la Loi relative à l'information dispose que l'ensemble des citoyens, personnes morales et organes d'Etat de l'Ukraine jouissent du droit à l'information, envisageant ainsi la possibilité d'une liberté de réception, utilisation, diffusion et stockage de données. L'article 10 de la même loi stipule que le droit à l'information est garanti par les pouvoirs publics aux échelons central et local, à travers des services d'information et des mécanismes d'information spéciaux ainsi que le contrôle et la mise en cause de la responsabilité de ceux qui ne se conforment pas à la loi.
144. La Loi relative à l'information définit une classification de l'information, notamment les données statistiques, les informations de masse, les informations émanant de l'administration centrale et les administrations locales (soit un large éventail d'informations allant des lois aux discours publics), les données concernant des personnes, les informations de référence, les informations primaires et secondaires, etc.
145. L'article 29 de la Loi relative à l'information prévoit la diffusion des données ouvertes à travers des publications officielles, des médias ou une mise à disposition des personnes intéressées directement. L'article 30 traite des données à accès restreint, qui sont catégorisées comme confidentielles (privées) ou secrètes. Les données privées sont des informations détenues par des personnes physiques ou morales, qui sont diffusées à leur discrétion. Les données secrètes sont les informations détenues par l'Etat, dont la divulgation porterait préjudice à des personnes,

à la société ou à l'Etat. Une loi séparée, à savoir la Loi relative aux secrets d'Etat, détermine les types de données relevant du secret, ainsi que différentes sous-catégories pour ces informations : « confidentiel », « très confidentiel » et « ultra confidentiel ».

146. Conformément à l'article 22 de la Loi relative aux secrets d'Etat, l'accès aux secrets d'Etat peut être accordé aux citoyens légalement capables et âgés de 18 ans ou plus, qui ont besoin d'un tel accès pour les besoins de leur travail dans un domaine de services, productif, scientifique ou de recherche ou de leurs études, sur ordre ou instruction écrite d'un responsable d'un organe étatique, d'un organe relevant d'une collectivité locale, d'une entreprise, d'une institution ou d'un organisme, étant entendu que le citoyen en question travaille, preste des services ou entreprend des études. L'article 23 stipule que l'accès aux secrets d'Etat ne peut être accordé ni à un citoyen dont le besoin d'information n'est pas fondé, ni à des étrangers, ni à un citoyen qui refuse de s'engager par écrit à en préserver la confidentialité, ni à un citoyen qui a été condamné pour un délit grave, ni à une personne souffrant de troubles mentaux, etc. Le respect de la Loi relative aux secrets d'Etat est contrôlé par le Service de Sécurité.
147. Les demandes d'accès à des documents officiels/informations sont soumises par écrit, avec mention complète du nom et de l'adresse du requérant ainsi que de l'intitulé des documents/informations sollicités (article 32 de la Loi relative à l'information). Ces demandes sont traitées dans un délai de 10 jours (article 33) et l'accès aux documents, en cas d'autorisation, est effectif dans un délai d'un mois. Un recours peut être introduit contre un refus d'accès, auprès d'une autorité administrative supérieure et, en dernier ressort, devant les tribunaux.
148. Les principales exigences posées par les organes de l'exécutif concernant la tenue de consultations publiques sont déterminées par la « procédure de consultation du public sur des questions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques de l'Etat », qui a été adoptée par la Résolution du Conseil de ministres n° 1378 du 15 octobre 2004. Les consultations du public sont organisées concernant des questions touchant à l'évolution sociale et économique de l'Etat et à d'autres intérêts vitaux de la société. Les consultations sont obligatoires pour l'élaboration des projets de lois ayant trait aux droits, libertés et intérêts légaux des citoyens, l'établissement des projets de programmes nationaux ou régionaux de développement économique, social ou culturel, les décisions ou rapports relatifs au budget de l'Etat ou aux dépenses inscrites au budget, l'information sur le travail du Gouvernement ou des organes centraux ou locaux du pouvoir exécutif.
149. Normalement, l'organisation de consultations du public est directement assurée par l'organe du pouvoir exécutif qui propose les nouvelles dispositions législatives. S'agissant de la coordination des mesures en rapport avec la tenue de consultations du public et le suivi de l'opinion publique, des organes consultatifs et des conseils publics peuvent être adjoints aux organes de pouvoir exécutif. Les conseils publics en question doivent compter parmi leurs membres des représentants d'organismes publics, syndicats et autres associations de citoyens, organes relevant de collectivités locales et médias. Les consultations de la collectivité doivent se tenir sous la forme de débats publics (forme directe) et d'enquêtes d'opinion (forme intermédiaire). Les débats publics peuvent consister en conférences, séminaires, forums, auditions publiques, tables rondes, réunions avec la collectivité, réceptions publiques, débats télévisés ou radiodiffusés, conférences sur Internet, lignes téléphoniques ouvertes, autres formes de communication en ligne, etc. Chaque année, les organes du pouvoir exécutif établissent un plan indicatif de consultations conformément à cette procédure, qui est approuvé avant le début de l'année et diffusé dans les médias, sur les sites Internet, etc. Des représentants de la société civile peuvent suggérer des consultations publiques. Par ailleurs, l'EEG a été informée que, dans

une grande mesure, les autorités étatiques telles que les ministères et les agences ont créé leurs propres sites Internet où le grand public peut directement accéder à diverses informations.

Contestation des décisions administratives

150. L'EEG a appris qu'il n'existe pas de base juridique commune pour les actions des différents organes administratifs dans le cadre de l'exercice de leur mission. La hiérarchie des normes n'est pas toujours claire et les pouvoirs publics ne disposent souvent pas de procédures normalisées à suivre. L'EEG n'est pas parvenue à déterminer la mesure dans laquelle les décisions, entre autres, d'un organe administratif peuvent être contestées par voie de recours auprès du même organe ou de l'instance supérieure, ou pas du tout au sein de l'administration. L'EEG a été informé qu'un projet de Code de procédure administrative était en instance devant le Parlement, qui vise, entre autres, à réglementer la délivrance des actes administratifs de même qu'à éviter les pouvoirs discrétionnaires, l'arbitraire et les possibilités de corruption. Le projet de loi prévoit également un contrôle interne des décisions et des voies de recours auprès des instances administratives supérieures.
151. La Constitution garantit à toute personne le droit de contester devant les tribunaux les décisions, actions ou omissions d'organes de l'Etat central, de collectivités locales, de fonctionnaires et d'agents publics (article 55). Plus particulièrement, les décisions, entre autres, de l'administration publique peuvent être contestées par la partie concernée à travers un recours administratif. Une telle procédure est réglementée par le Code de procédure administrative (2005). Au moment de la visite de l'EEG, un système de tribunaux administratifs était en place, mais sans être tout à fait opérationnel. La première instance était assurée par des tribunaux généraux et la deuxième instance, provisoirement par des tribunaux d'appel généraux. La Haute cour administrative est devenue opérationnelle dans une certaine mesure en 2005. L'EEG a compris que la Cour suprême est la plus haute instance en matière de recours administratif. Elle a été informée de la nécessité pressante de mettre en place un système de tribunaux à part entière – comprenant des juges spécialisés – pour gérer la justice administrative.

Mécanismes de contrôle

Commissaire parlementaire aux droits de l'homme (Ombudsman)

152. La Constitution, à l'article 55, dispose que toute personne a le droit d'introduire un recours pour la protection de ses droits auprès du délégué officiel aux droits de l'homme au sein du Parlement (le Commissaire aux droits de l'homme). Cette institution, régie par la Loi relative au délégué officiel aux droits de l'homme de la Verkhovna Rada (Parlement), exerce un contrôle parlementaire sur l'observation des droits de l'homme et des libertés constitutionnels (article 101). Le Commissaire est désigné par le Parlement, sur proposition du Président du Parlement ou proposition soutenue par au moins un quart des députés. Le mandat du Commissaire n'est pas lié à celui du Parlement. Le Commissaire a le droit d'initier des actions devant la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité de dispositions légales. La Commissaire en place a utilisé ce droit en 2004, lorsqu'elle a eu à déposer un recours concernant les droits électoraux des citoyens en relation avec des amendements à la Loi sur l'élection du Président, ce qui a abouti à l'invalidation, par la Cour constitutionnelle, de plusieurs dispositions de la loi pour non-respect de la Constitution et a ouvert la voie à la fameuse « Révolution orange ».
153. Le Commissaire dispose d'une vaste compétence qui s'étend à tous les domaines et organes de l'autorité de l'Etat, y compris les tribunaux, ainsi qu'aux organes relevant des collectivités locales et à leurs agents. Le Commissaire exerce ses fonctions sur la base d'informations contenues

dans les plaintes/recours de citoyens ou de parlementaires ainsi qu'à sa propre initiative. Dans le cadre de l'examen d'un(e) plainte/recours, le Commissaire explique les mesures à prendre par le requérant, après quoi le Commissaire soumet la plainte/le recours, le cas échéant, à l'organe compétent pour examen de l'affaire (normalement, l'autorité mise en cause par la plainte). Le Commissaire suit la réponse réservée aux plaintes/recours par l'organe concerné.

154. Le Commissaire rend compte annuellement au Parlement de ses observations et interventions. Au besoin, il transmet au Parlement des rapports spéciaux. Le Parlement peut adopter des résolutions sur la base des rapports précités. Les représentants du Commissaire ont précisé à l'EEG que leur institution a reçu plus de 100.000 plaintes formulées par des citoyens en 2006. Bien que le Commissaire ne traite pas des délits de corruption en tant que tels, une bonne partie des plaintes impliquaient l'allégation d'une certaine forme de corruption. D'autres concernent les tribunaux et le cours de la justice (équité du procès et professionnalisme des juges). Des plaintes sont fréquemment déposées au sujet de l'administration dans les collectivités territoriales, de la corruption liée à diverses questions, par exemple le registre foncier, les privatisations, l'aide médicale, l'adoption d'enfants, l'éducation. En outre, l'EEG s'est fait dire que de nombreuses plaintes visent les collectivités territoriales, qui manquent de transparence et ne mettent pas en œuvre le suivi public nécessaire. En outre, l'EEG a appris que le niveau de corruption en Ukraine semble augmenter, que la répression semble être plus active dans ce domaine, mais que les mesures adoptées ne sont pas suffisantes pour faire face à ce problème avec efficacité. Entre autres, il a été mentionné que les paiements illicites aux agents de police chargés de la circulation sont très courants en Ukraine, mais que souvent les autorités répressives n'en font pas assez pour établir une quelconque responsabilité pour les faits de corruption commis par les agents.

Recours des citoyens

155. Les citoyens ont la possibilité de déclencher une enquête des services répressifs à l'encontre d'agents publics suspectés d'activités illicites, conformément à la Loi relative au droit de recours des citoyens (1999).

Vérification externe : la Chambre des comptes

156. La Chambre des comptes est l'organe suprême de vérification externe en Ukraine. Il s'agit d'un organe de contrôle établi par le Parlement, à qui il est subordonné et auquel il rend compte. La Constitution dispose que la Chambre des comptes exerce un contrôle sur les recettes et dépenses du Budget national de l'Ukraine pour le compte du Parlement (article 98). La Chambre des comptes conduit sa mission sur la base des critères de légalité, programmation, objectivité, indépendance et transparence.
157. La Chambre des comptes a été établie en 1996 en vertu de la Loi relative à la Chambre des comptes, mais c'est seulement depuis 2004 qu'elle réalise des vérifications complètes, c'est-à-dire des vérifications administratives, financières et de résultats. Tout établissement public bénéficiaire de fonds de l'Etat relève de sa compétence. Cela signifie que la Chambre vérifie également les comptes d'administrations locales concernant les fonds reçus en provenance du budget de l'Etat (autrement, les collectivités territoriales sont soumis à la procédure de vérification de la KRU – Autorité de contrôle et de révision de l'Etat, voir ci-après). Chaque institution de l'Etat doit en principe faire l'objet d'une vérification des comptes une fois tous les deux ans.

158. La mission de la Chambre des comptes, en vertu de la loi, consiste à organiser et à mettre en œuvre un contrôle externe de l'exécution opportune des dépenses du budget national de l'Ukraine ; de l'engagement des fonds provenant du budget national, des montants, de la structure et des affectations ; de la dette nationale intérieure et extérieure ; de l'opportunité et de l'efficacité de l'engagement des fonds publics ; du financement des programmes nationaux ; de la légalité des opérations de crédit et d'assistance économique ; de la légalité et de l'opportunité du Budget de l'Etat et des flux extrabudgétaires au niveau de la Banque nationale d'Ukraine et des autres banques autorisées.
159. La Chambre des comptes est dotée d'un effectif de plus de 400 personnes, dont 260 inspecteurs. Outre son siège situé à Kiev, elle dispose de bureaux régionaux. La Chambre est dirigée par un président, élu par le Parlement pour un mandat de sept ans (et rééligible une fois), qui est assisté d'un premier vice-président, un vice-président, un secrétaire et dix inspecteurs en chef. Ces fonctionnaires forment l'organe de décision collégiale de la Chambre. Au cours de la période allant de 1997 à 2005, 4 188 entités ont fait l'objet d'une procédure de vérification de comptes. Durant cet intervalle, la Chambre a mis à jour des emplois illicites de fonds équivalents à 25,2 milliards d'UAH (\approx 3,7 milliards d'EUR) et des emplois inefficaces de 15,7 milliards d'UAH (\approx 2,2 milliards d'EUR). L'article 26 de la Loi relative à la Chambre des comptes dispose qu'en cas de découverte d'infractions administratives ou pénales, la Chambre des comptes communique les dossiers pertinents aux organes répressifs. La Chambre a ainsi soumis plus d'une centaine de dossiers de vérification de comptes au Parquet depuis le début de ses activités, dont 33 durant l'année 2005 et le premier semestre 2006.
160. La Chambre ne possède pas d'expertise particulière en matière de corruption, et n'aborde pas la corruption en tant que thème spécifique. Néanmoins, de temps à autre, elle tombe sur des procédés douteux et des affaires de corruption potentielles à l'occasion de missions de vérification. La Chambre des comptes entretient une coopération étroite avec les organes répressifs ainsi qu'avec le Bureau du Procureur général, et a établi un protocole d'accord avec le Ministère de l'intérieur (Milice).
161. Les rapports de vérification de la Chambre des comptes sont rendus publics une fois qu'ils ont été adoptés par la Chambre.
162. La Chambre des comptes est membre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) depuis 1998, et de l'Organisation européenne des institutions supérieures de contrôle financier (EUROSAI) depuis 1999.

Contrôle financier interne : Ministère des finances

163. Le Ministère des finances est responsable du contrôle financier interne de l'Etat, en Ukraine. Actuellement, cela consiste en un contrôle *ex post* centralisé, réalisé par le Trésor public et l'Autorité de contrôle et de révision de l'Etat (KRU), qui est placée sous l'autorité du Gouvernement à travers le Ministère des finances. En outre, chaque ministère a la faculté de mettre en œuvre une vérification interne dans son domaine de compétence. Il est envisagé de remplacer le système de contrôle actuel par un système de responsabilité managériale basé sur des principes européens modernes.
164. Le *Trésor public* a été intégré au Ministère des finances en 2005 (il était un organe indépendant auparavant). Il compte un effectif de plus de 400 personnes à son siège, et plus de 16 000 personnes réparties dans divers organes, aux échelons central et local. Le Trésor public est responsable de l'exécution du budget, en même temps qu'il supervise les engagements

financiers et les budgets locaux. Le Trésor public, la Chambre des comptes et le Ministère des finances définissent conjointement les règles communes d'établissement de rapports sur l'exécution du budget de l'Etat.

165. L'*Autorité de contrôle et de révision de l'Etat (KRU)* est, depuis l'an 2000, un organe central du Ministère des finances, dirigé et coordonné par le Gouvernement. La loi relative à la KRU définit le statut et les activités de cet organe. La KRU contrôle la conformité des exécutions budgétaires dans le cadre d'inspections planifiées et *ad hoc*, aux échelons central et local. La KRU contrôle 92 000 entités au cours d'un cycle triennal. Quelque 20% de ces contrôles sont des inspections *ad hoc*, déclenchées par des rapports provenant notamment des autorités répressives.
166. La KRU dispose d'un effectif de 9 000 personnes, réparties entre le bureau central et les bureaux régionaux. L'EEG a appris qu'afin de s'attaquer aux problèmes de corruption en son sein, la KRU a élaboré sa propre procédure de recrutement de personnel et un système d'évaluation. Les inspecteurs sont formés en interne par des agents de la KRU. Un manuel de formation est fourni au personnel. L'EEG a eu écho d'informations selon lesquelles les inspecteurs de la KRU sont largement influencés par leurs supérieurs hiérarchiques dans leur travail. En outre, la KRU n'a pas de contrôle sur la vérification comptable interne réalisée par les ministères eux-mêmes. Il existe un service de contrôle interne au sein du Ministère des finances, qui traite les plaintes déposées à l'encontre du personnel.

Marchés publics

167. Les marchés publics en Ukraine sont principalement réglementés par la Loi relative aux marchés publics de biens, travaux et services. Ladite loi s'applique aux organes relevant de l'Etat central et des collectivités locales, ainsi qu'aux entreprises publiques et aux entreprises privées contrôlées à 50 % ou plus par l'Etat. Certains secteurs, tels que l'énergie, l'eau et les télécommunications, sont exclus du champ de la loi. Les règles de passation de marchés publics s'appliquent aux contrats de services d'un montant égal ou supérieur à 30.000 UAH (≈6000 EUR) et aux contrats de travaux d'un montant égal ou supérieur à 300.000 UAH (≈60000 EUR).
168. Le cadre institutionnel relatif à la passation des marchés publics a changé, avec les amendements à la législation sur les marchés qui sont entrés en vigueur en mars 2006. Il a été expliqué à l'EEG que les principaux motifs des amendements étaient de renforcer le contrôle et la transparence d'un système qui était touché par la corruption et des activités y liées. Avant les changements en question, la *Direction des marchés publics* au sein du Ministère de l'Economie était l'agence centrale autorisée de l'exécutif pour la coordination de la passation des marchés. Cependant, alors qu'elle n'était pas un organe indépendant, elle était responsable d'assurer la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de passation de marchés, c'est-à-dire l'élaboration de règlements pour la passation de marchés, la reddition de comptes au Gouvernement, au Parlement et à la Chambre des comptes, la formation, la coopération internationale, etc. De plus, la Direction des marchés publics faisait office d'organe de contrôle concernant la comptabilité et l'examen des plaintes soumises par les participants avant la conclusion d'un accord de passation de marchés, et pouvait soumettre des dossiers aux agences répressives en cas de détection de violations. La Direction des marchés publics était également responsable de l'entreprise qui publie le Bulletin des marchés publics (publicité des avis de marché). La Chambre des offres a été établie pour permettre la participation du public à la formulation et à la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de marchés publics (transparence, efficacité, etc.). Selon ce qui nous a été dit, cette ONG dotée d'un effectif de 70 personnes est financée par les modestes cotisations des membres qui sont des organisations

bénévoles. La Chambre des offres comprend des représentants de l'agence autorisée, un représentant du Ministère des finances, du Ministère de la justice, de la Chambre des comptes et du Trésor public, respectivement, ainsi que des membres du Parlement.

169. Avec les changements d'ordre institutionnel relatifs à la législation sur la passation des marchés, qui sont entrés en vigueur en mars 2006, la Direction des marchés publics a été supprimée en tant qu'organe autorisé pour la coordination des marchés publics en Ukraine et ses différentes fonctions ont été transférées à d'autres organes. Le Comité anti-monopole est devenu l'organe central autorisé pour la passation des marchés. En outre, une nouvelle Commission spéciale de contrôle de la passation des marchés publics a été établie, qui inclut des représentants de la Chambre des comptes, de l'Autorité de contrôle et de révision de l'Etat et du Trésor public ainsi que trois parlementaires. La Commission est également impliquée dans le processus de décision lui-même. Enfin, outre ses fonctions antérieures, la Chambre des offres a été autorisée à publier les offres autorisées, à travers une page Internet ainsi qu'un bulletin papier.
170. Les soumissionnaires qui souhaitent formuler une plainte pour violation de la procédure de passation de marchés s'adressent à la Commission spéciale de contrôle de la passation des marchés publics, qui est responsable de la procédure d'examen (ce rôle était assuré par la Direction des marchés publics dans le passé). Toute plainte doit également être soumise à la Chambre des offres pour avis avant qu'une décision soit prise. Le contrôle des marchés publics est essentiellement réalisé par le Trésor public, l'Autorité de contrôle et de révision de l'Etat (KRU) et la Chambre des comptes. A cet égard, l'EEG a relevé que la KRU et le Trésor public sont impliqués dans toutes les étapes du processus de contrôle de la passation des marchés.

Recrutement, carrière et mesures préventives

171. Comme mentionné précédemment, il existe différentes catégories d'agents publics : ,ceux qui sont régis par le Code du travail et des dispositions législatives spéciales, et ceux qui sont régis par la Loi relative à la fonction publique (LFP). Il existe sept catégories de fonctionnaires, qui se subdivisent en 15 classes. Les catégories sont liées au niveau du poste (catégorie 1, la plus élevée, par exemple, chef d'un organe central ; catégorie 7, la moins élevée). Les classes sont liées à des avantages tels que la rémunération et la pension de retraite.
172. La Loi relative à la fonction publique (LFP) définit les critères d'élimination concernant l'entrée dans la fonction publique : personnes légalement incapables, personnes ayant un casier judiciaire qui est incompatible avec le poste visé et toute personne qui se retrouverait subordonnée à des parents au sein du service auquel est rattaché le poste sollicité.
173. Le recrutement de personnel pour des postes dans l'administration publique ne faisant pas partie de la fonction publique relève du Code du travail, qui ne stipule aucun règlement à cet égard. Concernant les fonctionnaires, la Loi relative à la fonction publique (LFP) énonce le principe d'une égalité d'accès des citoyens ukrainiens à la fonction publique, à condition qu'ils aient le niveau d'études et les aptitudes requis (article 13). En outre, la LFP dispose qu'un concours est organisé pour le recrutement aux postes des catégorie trois à sept, et que les vacances de postes pour ces catégories sont publiées un mois avant la date du concours. Les catégories une et deux sont exclues, étant donné que ces postes sont sujets à des nominations politiques, à l'instar d'autres postes, tels que les conseillers personnels et les chefs de service de presse des ministres. En outre, selon une stipulation du Gouvernement, chaque organe de l'Etat procède à ses recrutements individuellement.

174. L'EEG a appris que les postes dans la fonction publique aux niveaux d'entrée ne sont pas considérés comme très intéressants, en partie en raison du bas niveau des salaires par rapport au secteur privé, mais aussi en raison des conditions de travail médiocres et d'une perception selon laquelle le travail dans la fonction publique n'est ni stimulant ni créatif. L'EEG s'est fait dire qu'en conséquence, le recrutement de personnel qualifié est généralement difficile.
175. En vertu de la Loi relative à la fonction publique, les promotions au sein de la fonction publique doivent reposer sur le principe de la compétition.

Formation

176. La Loi relative à la fonction publique (LFP) dispose qu'une des obligations essentielles d'un fonctionnaire est d'améliorer ses aptitudes professionnelles (article 10). En outre, l'article 29 stipule que les fonctionnaires bénéficient de moyens de formation et qu'ils suivent des études au sein d'établissements d'enseignement appropriés au moins une fois tous les cinq ans au cours de leur carrière. En 1995, le Président de l'Ukraine a établi l'Académie nationale de l'administration publique, aux fins de la formation des fonctionnaires aux échelons central et local. A la tête de l'Académie se trouve le Recteur, qui est désigné par le Président et rend compte au Président. Cet établissement dispense une formation basée sur le principe de l'induction ainsi qu'une formation sur le tas. L'Académie mène également des activités de recherche, et doit développer ses relations et la coopération internationales. En 1997, le Gouvernement a établi un cursus de formation. Un programme de formation des fonctionnaires aux niveaux central et local a été avalisé par le Président de l'Ukraine par décret en l'an 2000 (n° 1212). L'Administration nationale de la fonction publique est en train d'élaborer des mesures de formation axées sur des questions telles que les valeurs démocratiques et, la transparence, à l'intention des fonctionnaires. Par ailleurs, l'EEG a été informée qu'il existe des règles prévoyant la formation des fonctionnaires dans le domaine de la prévention de la corruption.
177. D'après ce qu'a appris l'EEG, dans la réalité, la formation est moins développée que ne le prévoient les lois et les règlements. L'EEG n'a pas été informée d'un quelconque programme de formation approfondie axé sur les problèmes liés à la corruption et la lutte contre ce phénomène, les mesures de réponse à la corruption par les agents publics, y compris les fonctionnaires.

Conflit d'intérêts

178. La Constitution et diverses lois établissent des restrictions dans le but de prévenir les conflits d'intérêts/incompatibilités dans le cadre des activités du Président de l'Ukraine, des parlementaires et des élus des collectivités locales (articles 78 et 103 de la Constitution ; articles 6 et 7 de la Loi relative au statut des élus des conseils locaux ; articles 12, 50, 51, 55 et 56 de la Loi relative à l'autonomie locale).
179. En outre, la Loi relative à la lutte contre la corruption (1995) fixe des obligations pour les « fonctionnaires et autres personnes autorisées à agir au nom du Gouvernement », dans le but de prévenir les situations où des conflits d'intérêts peuvent émerger (section II). L'article 5 de la loi énumère ce qu'un agent public ne peut pas faire au nom de l'autorité publique. Ainsi, la loi interdit à l'agent public d'accorder des faveurs à quiconque, d'user de ses pouvoirs pour s'engager dans des activités commerciales en rapport avec la fonction ou l'activité de l'organe d'Etat qui l'emploie ou de refuser l'accès à des données à caractère public. Cependant, il est stipulé que ces obligations ne s'appliquent pas aux élus locaux qui conjuguent leur poste d'élu et une autre activité professionnelle. Par ailleurs, les agents publics n'ont le droit d'accorder des faveurs à quiconque dans le but d'enregistrer des avantages matériels ou autres, ni d'exercer des

ingérences de manière illégale en utilisant indûment leur fonction dans l'intention de poser des entraves, ni d'agir en tant que tierce partie dans des affaires impliquant la fonction publique ni de faire jouer des préférences illicites dans le processus d'adoption de règlements ou de décisions.

180. Par ailleurs, l'EEG a été entretenue d'un projet de loi relatif au Code d'intégrité des personnes autorisées à occuper des fonctions au sein de l'administration de l'Etat, qui fixe des règles concernant le comportement des agents publics ainsi que des règles visant à prévenir et éviter les conflits d'intérêt.
181. Au moment de la visite de l'EEG, il n'existait ni règles ni pratiques pour limiter les possibilités pour les agents publics de passer du secteur public vers le secteur privé. Cependant, le projet de loi relatif au Code d'intégrité des personnes autorisées à occuper des fonctions au sein de l'administration de l'Etat inclut des règles à cet égard.
182. Il existe des systèmes de *rotation du personnel* au sein de l'administration publique. L'EEG a appris que c'est le cas, par exemple, pour les agents des douanes. Le principe d'une rotation périodique des agents publics a été introduit par le décret du Président de l'Ukraine n° 367 du 24 avril 1998, ainsi que par la Stratégie de réforme du service public ukrainien (décret du Président de l'Ukraine n° 599 du 14 avril 2000).

Cadeaux

183. La loi relative à la lutte contre la corruption (1995) dispose que l'acquisition illicite, en relation avec l'exercice d'autorité, de valeurs matérielles, services, privilèges ou autres avantages, y compris la réception de choses ou services, à travers leur achat à un prix nettement inférieur à la valeur réelle, est considérée comme un acte de corruption, infraction administrative sanctionnée d'une amende et éventuellement d'une révocation, conformément à ce qui précède dans ce rapport. De tels cadeaux ou récompenses sont considérés comme propriété de l'Etat (section 1, article 1).
184. Dans le projet de loi relatif aux principes de prévention et de lutte contre la corruption (en instance devant le Parlement), qui est appelé à remplacer la susmentionnée Loi relative à la lutte contre la corruption, les dispositions concernant la responsabilité administrative sont maintenues ; cependant, une interdiction générale explicite d'accepter des cadeaux, sauf dans les cas spécifiques prévus par la loi, figure dans ce projet de loi.
185. En outre, dans le projet de loi relatif au Code d'intégrité des personnes autorisées à occuper des fonctions au sein de l'administration de l'Etat, une section complète est consacrée aux cadeaux et récompenses. Le texte inclut une définition de la notion de cadeau, fait une distinction entre le cadeau officiel et le cadeau personnel, le cadeau direct et le cadeau indirect, etc. De même, il fixe la valeur minimale d'un cadeau particulier et la valeur cumulative de cadeaux sur la durée d'une année, etc. On ne dispose pas de détails, étant donné qu'il s'agit d'un projet de loi.

Code de conduite/de déontologie

186. L'article 10 de la Loi relative à la fonction publique (LFP) dispose que les fonctionnaires sont obligés de se conformer aux règles édictées par la Constitution et la législation afin de garantir, entre autres, l'efficacité des activités des organes de l'Etat, d'exécuter les décisions des agents de l'Etat et des organes de l'Etat, de préserver les secrets d'Etat, d'améliorer leurs aptitudes professionnelles, de faire preuve de responsabilité et de prendre des initiatives.

187. Par ailleurs, la LFP établit certaines normes d'éthique : par exemple, les fonctionnaires doivent s'acquitter de leur charge professionnelle avec une diligence raisonnable, traiter les citoyens, la hiérarchie et les collègues avec respect et veiller à une bonne communication, et s'abstenir de toute action et de tout comportement de nature à porter préjudice à la fonction publique.
188. Au moment de la visite de l'EEG, il existait quelques règles générales sur le comportement des fonctionnaires (n° 58/2000, enregistrées auprès du Ministère de la justice sous n° 783/5004 de 2000). Ces règles sont fondées sur des principes énoncés par la Constitution et la législation, tels que l'équité, l'impartialité et le respect des citoyens, et visent à améliorer l'image du service public et la réputation des employés de l'Etat ainsi qu'à informer les citoyens sur le comportement qu'ils sont en droit d'attendre de la part des employés de l'Etat. Le non-respect de ces règles est passible de sanctions conformément aux dispositions de la Loi relative à la fonction publique, du Code du travail ou de la Loi sur la lutte contre la corruption.
189. L'EEG a appris que certaines catégories particulières d'agents de l'Etat, par exemple les procureurs, juges, agents de la Milice et douaniers, disposent d'un code d'éthique propre. Ces codes, comme la plupart des autres codes, sont assortis de sanctions disciplinaires, qui vont du blâme à la révocation.
190. Les représentants de l'Administration nationale de la fonction publique ont précisé à l'EEG que le projet de loi relatif au Code d'intégrité des personnes autorisées à occuper des fonctions au sein de l'administration de l'Etat (préparé par le Ministère de la justice) est considéré comme le futur code d'éthique pour les agents publics, y compris les fonctionnaires. La section 2 du projet de loi contient une liste de normes générales du comportement intègre. L'EEG s'est fait dire que l'adoption éventuelle du projet de loi se traduirait par l'abolition de plus de 3.000 dispositions réglementaires de divers organes exécutifs.

Signalement de la corruption

191. Conformément à l'article 10 de la Loi relative à la lutte contre la corruption, les agents dirigeants des ministères, directions, entreprises publiques, institutions et organisations, y compris des services internes respectifs de ceux-ci, doivent prendre des mesures dans leur champ de compétence pour prévenir la corruption (telle que définie par ladite loi). En outre, ils doivent sans délai informer un des organes répressifs mentionnés dans la loi, c'est-à-dire la Milice, la police secrète, le Service des impôts de l'Etat ou le Bureau du Procureur général, de leurs soupçons de corruption.
192. Les règlements actuels ne prévoient aucune autre forme de dénonciation, sauf dans les affaires relevant du crime organisé, et il n'existe pas de règlement spécifique concernant la protection de ceux qui signalent des faits de corruption (les dénonciateurs).
193. Le projet de loi relatif au Code d'intégrité des personnes autorisées à occuper des fonctions au sein de l'administration de l'Etat contient la règle selon laquelle les agents publics apprécient de manière indépendante la légalité d'une décision ou d'un ordre et, au cas où ils jugent la décision ou l'ordre illégal, ils notifient promptement le cas par écrit au supérieur hiérarchique ou à l'organe chargé de veiller au respect du Code. Si l'agent public reçoit une réponse de son supérieur hiérarchique avec des explications raisonnables, il peut exécuter l'ordre, sans encourir une responsabilité s'il en informe l'organe de supervision de nouveau. Par contre, si l'agent public pense que la décision est illégale et constitue une réelle menace pour les intérêts de la collectivité et de l'Etat, il a l'obligation de signaler l'affaire aux autorités répressives.

Procédures disciplinaires

194. En vertu de l'article 14 de la Loi relative à la fonction publique (LFP), les fonctionnaires encourent des mesures disciplinaires en cas d'accomplissement insatisfaisant de leurs tâches, ainsi qu'en cas d'abus de fonction, de violation des règles de la fonction publique ou d'une action de nature à nuire à la réputation des fonctionnaires ou de la fonction publique. En outre, l'article 22 dispose qu'un abus de pouvoir qui porte préjudice à des citoyens ou à l'Etat justifie une enquête interne. La LFP prévoit certaines sanctions à l'encontre des fonctionnaires, notamment le blâme, le refus de promotion etc. Cependant, un fonctionnaire peut également être révoqué de son poste, conformément aux règles du Code du travail qui sont applicables aux termes de l'article 30 de la LFP.
195. Des procédures et sanctions disciplinaires spécifiques sont prévues pour certaines catégories d'agents publics, notamment les agents de la Milice, procureurs et juges. Les agents publics n'ayant pas de statut spécial relèvent des dispositions du Code du travail.
196. Les différents mécanismes d'imputation de responsabilité s'appliquent aux activités relevant de la corruption selon le principe suivant : une affaire doit être abordée, en premier lieu, comme une affaire pénale (en vertu du Code de procédure pénale) ou, en deuxième lieu, comme une affaire administrative ou, en troisième lieu, comme une affaire disciplinaire. L'EEG a compris que la procédure disciplinaire n'empêche pas l'ouverture d'une procédure pénale ou administrative au titre des mêmes faits. De plus, les faits indiquant une responsabilité disciplinaire peuvent être soumis aux autorités de la justice pénale et aux services répressifs pour des mesures disciplinaires.

b. Analyse

197. La perception générale selon laquelle l'administration publique en Ukraine est inefficace, partielle, opaque et amplement touchée par la corruption et différentes formes d'immixtions politiques doit conduire à se préoccuper sérieusement au sujet de l'ensemble du système tel qu'il se présente aujourd'hui. L'Ukraine se trouve à mi-chemin d'un processus de transition vers un modèle démocratique, et de nombreux changements et réformes en profondeur ont été menés à bien. Par conséquent, l'administration publique représente actuellement un mélange de caractéristiques héritées du passé et de principes modernes. Le résultat est un patchwork de lois et autres règles, qui manque souvent de cohérence et qui est ouvert aux abus. Certaines réformes, telles que l'établissement de la Chambre des comptes, semble être un franc succès, tandis que d'autres réformes ont été initiées pour parer à des lacunes imprévues. L'EEG pense que, dans le futur, les réformes fondamentales doivent reposer sur une vision claire et une stratégie à long terme, et que le Cadre conceptuel « On the Way to Integrity » pourrait, s'il est décliné en stratégie pourvue d'objectifs clairs, servir de base pour la réforme du service public.
198. La lutte contre la corruption en Ukraine illustre bien l'absence d'une vision globale affirmée. Tous les agents rencontrés par l'EEG sont d'avis que la corruption est devenue un phénomène social systémique qui constitue un des problèmes les plus pressants pour l'administration publique et l'ensemble du pays. Malgré cela, le problème, en grande partie, a été abordé en termes de contrôle, dépistage et répression. L'EEG a déjà exprimé l'opinion selon laquelle l'Ukraine doit se concentrer sur la prévention de la corruption, plutôt que sur le dépistage et la sanction. Une approche de prévention à long terme est encore plus importante concernant les réformes dans un domaine tel que la fonction publique ou le service public en général. La lutte contre la corruption doit faire partie intégrante des réformes, et ne peut être traitée comme un volet isolé. En outre, de toute évidence, il est nécessaire d'informer le grand public de ces réformes. **L'EEG**

recommande d'établir une stratégie globale assortie d'objectifs clairs pour les réformes futures de l'administration publique en Ukraine afin de permettre une compréhension commune de la nécessité des changements et de faire connaître cette démarche au grand public à travers des campagnes de sensibilisation.

199. L'EEG a constaté que l'administration publique en Ukraine manque de fondements juridiques solides et cohérents. Mis à part la Constitution, l'EEG a relevé que le cadre juridique actuel de l'administration publique consiste en un grand nombre de lois différentes : le Code du travail, pour la majorité des agents publics, la Loi relative à la fonction publique (LFP), pour les fonctionnaires, et des lois particulières, pour les administrations locales. A cela, il convient d'ajouter des milliers de décrets, résolutions et ordonnances différents émanant du Président, du Premier ministre ou d'agences spéciales, telles que l'Administration nationale de la fonction publique. Dans le contexte actuel où de nouveaux règlements et lois sont fréquemment promulgués, il est difficile pour les agents publics concernés de déterminer avec exactitude les règles qui s'appliquent, sachant notamment que les cas de contradiction entre règlements ne sont pas rares. En outre, la hiérarchie des normes juridiques n'est pas toujours claire. Une loi générale régissant la hiérarchie et la procédure administratives représenterait un progrès notable, car elle permettrait de guider les agents publics dans la prise de décisions en même temps qu'elle servirait d'instrument au grand public pour mieux comprendre ses droits. De plus, elle contribuerait à une plus grande uniformité de la procédure administrative et des décisions prises par l'administration publique, et ainsi renforcerait l'Etat de droit. **L'EEG recommande d'adopter un ensemble clair de règles régissant la procédure et la prise de décisions administratives, ainsi que des lignes directrices claires concernant la hiérarchie des différentes normes juridiques régissant l'administration publique.**
200. La transparence est un facteur important pour prévenir la corruption. L'EEG se félicite du fait que l'Ukraine appartient à la majorité des pays européens qui ont adopté une législation spécifique concernant l'accès aux données officielles. La Constitution inclut déjà des dispositions en la matière ; en outre, l'adoption de la Loi relative à l'information en 2001 a marqué un progrès important. Cela étant dit, l'EEG est préoccupée d'avoir entendu de divers représentants de la société civile et des médias que, même si le droit d'accès aux données publiques est garanti par la Constitution et la législation, il n'existe pas d'approche commune concernant les requêtes et il est souvent difficile, voire impossible, dans les faits d'obtenir les informations requises en temps opportun, en raison de la mauvaise volonté des agents ou de la lenteur de la procédure. L'EEG s'est fait dire que les règles concernant la classification des informations secrètes accordent des pouvoirs discrétionnaires considérables aux fonctionnaires, et craint que cela se traduise par une approche excessivement prudente dans un certain nombre d'affaires.
201. L'EEG pense que la Loi relative à l'information pourrait être améliorée afin de rendre la procédure d'obtention de données officielles plus facile et plus simple. Par exemple, l'obligation selon laquelle toute demande doit être soumise par écrit est discutable. Cette obligation semble inutile lorsque la requête porte sur des documents accessibles sans difficulté. De plus, le délai maximum stipulé pour prendre une décision (10 jours) ou pour mettre à disposition les données (un mois) semble excessif. Il pourrait être utile qu'obligation soit clairement faite aux agents compétents d'aider le grand public à obtenir ou à déclarer des informations. L'EEG pense aussi que le droit à l'information, assorti d'un mécanisme de plainte efficace (à épuiser avant un recours devant les tribunaux), apporterait une amélioration au système. On dispose, dans d'autres Etats membres du GRECO, de plusieurs bons exemples d'organes spécialisés et dotés d'un degré d'indépendance approprié, qui examinent les recours des citoyens contre les décisions négatives dans un délai raisonnable. De tels organes peuvent également aider les autorités à uniformiser leurs pratiques. **L'EEG recommande de renforcer le droit du public à**

accéder à des données officielles ; d'adopter une procédure de demande moins lourde ; de mettre l'accent sur l'obligation pour les autorités d'aider le public à obtenir des données dans un délai raisonnable ; et d'envisager l'introduction d'un mécanisme spécial indépendant d'examen – avant procédure judiciaire – des décisions de refus d'accès aux informations officielles.

202. Les décisions administratives peuvent en principe faire l'objet d'un recours devant un tribunal. L'EEG a appris qu'un système de justice administrative a été établi en Ukraine, mais qui n'était pas encore tout à fait opérationnel au moment de la visite. La Haute cour administrative fonctionne depuis 2005. Les tribunaux généraux de première instance se sont vus confier la tâche de statuer sur les affaires administratives. Cependant, les tribunaux administratifs d'appel n'ont pas été établis, contrairement aux dispositions de la loi, et leur fonction est provisoirement remplie par les tribunaux d'appel généraux. Alors que nombre d'affaires de corruption sont traitées en tant qu'affaires administratives dans le système actuel, il est important que les recours administratifs soient traités de manière appropriée. En conséquence, **L'EEG recommande de mettre en place un système de justice administrative fonctionnel, tel que le prévoit la loi.**
203. L'EEG a été plutôt impressionnée par le travail de la Chambre des comptes, qui assure la vérification externe des comptes de l'ensemble des autorités bénéficiant de fonds du budget de l'Etat. Sa compétence s'étend aussi en partie aux collectivités locales. La Chambre des comptes est devenue une institution moderne, qui réalise des vérifications comptables complètes, y compris des contrôles de performance. Elle est soumise à des obligations claires en termes de responsabilité vis-à-vis de l'Etat, et rend ainsi compte au Parlement, au Président de l'Ukraine ainsi qu'aux organes de l'Etat dont elle examine le budget. Son point faible réside dans le caractère ouvert de ses rapports ; ainsi, les résultats de ses enquêtes sont publiés sur son site Internet et, en partie, dans la presse. Les informations sur l'organisation de la Chambre sont intégralement accessibles au public. Même si tous les organes de l'Etat n'assurent pas un tel rôle de supervision externe, la Chambre leur offre un modèle édifiant d'ouverture et de transparence qu'ils seraient bien inspirés de suivre. L'EEG a appris que la Chambre tombe sur des affaires de corruption de temps à autre, et qu'elle a établi une coopération étroite avec les services répressifs. L'EEG pense que la Chambre des comptes est bien placée pour élargir son expertise en matière de corruption (types, formes, etc.) et partant pour renforcer sa capacité à déceler les cas de corruption dans le cadre de ses missions de vérification. Cela pourrait se faire, par exemple, en dispensant une formation appropriée au personnel existant ou recrutant des agents spécialisés. **L'EEG recommande de renforcer les compétences du personnel de la Chambre des comptes afin qu'elle soit mieux préparée à déceler les affaires de corruption dans le cadre de son travail ordinaire.**
204. Comme souligné précédemment, les collectivités locales ne font l'objet d'une vérification externe par la Chambre des comptes que pour ce qui concerne les financements reçus de l'Etat. Le contrôle complémentaire est réalisé par les organes de vérification interne du Ministère des finances, notamment l'Autorité de contrôle et de révision de l'Etat (KRU). L'EEG a entendu à plusieurs reprises que les collectivités locales sont perçues comme étant davantage touchées par la corruption que l'administration centrale, et a compris que la prise de décisions au sein des collectivités locales est généralement moins transparente qu'au niveau central. En outre, les collectivités locales détiennent une bonne partie des médias locaux. Cela constitue un problème sérieux, sachant notamment que la plupart des citoyens sont directement touchés par les effets d'une série de décisions prises à l'échelon local, par exemple la réforme foncière, le coût des services de base (eau, gaz, électricité, assainissement, ...), les retraites, etc. L'EEG pense que les administrations locales devraient davantage faire l'objet d'un contrôle public et d'une

vérification comptable indépendante de l'ensemble de leurs activités. **L'EEG recommande que la vérification externe indépendante des collectivités locales soit étendue à l'ensemble de leurs activités et qu'une telle procédure repose sur les mêmes principes d'indépendance, de transparence et de contrôle qu'observe la Chambre des comptes.**

205. En tant que domaine de l'administration publique où intérêt public et intérêt privé se touchent et qui implique souvent des enjeux économiques importants, les systèmes de passation de marchés publics revêtent une importance cruciale dans tous les pays, en termes de risque de corruption. L'Ukraine ne fait pas exception à la règle, et l'EEG a été informée que des modifications récemment apportées au système, dans le but général de renforcer le contrôle et la transparence du processus de passation de marchés. L'EEG note que la nouvelle législation relative à la passation des marchés publics a établi un cadre, dans lequel les prérogatives du pouvoir exécutif précédemment exécutées par la Direction des marchés publics ont été transférées à divers autres organes échappant à l'influence du pouvoir exécutif – Comité anti-monopole, Commission spéciale de contrôle et Chambre des offres. Les parlementaires exercent une influence sur tous ces organes et, en outre, la Chambre d'adjudication est une organisation non gouvernementale qui n'est pas soumise aux mêmes normes de contrôle et de transparence que les organes publics. Les changements récemment apportés au système de passation de marchés ont été fortement critiqués par la communauté internationale¹³ comme étant exceptionnels et ouvrant la voie à la controverse, car le nouveau modèle est exposé aux immixtions politiques en ce sens que les fonctions de décision et de contrôle sont associées. L'EEG fait sienne cette position, et **recommande que la législation relative à la passation des marchés publics soit revue en profondeur afin de la mettre en conformité avec les normes européennes en termes d'orientations générales, de responsabilité et de transparence.**
206. La réforme de la fonction publique est une nécessité urgente. Les réformes doivent chercher à renforcer le professionnalisme des fonctionnaires et à aborder les thèmes fondamentaux, tels que : le cadre juridique de la fonction publique ; des procédures de recrutement et de promotion équitables et ouvertes pour l'ensemble des classes, en tant que règle primordiale ; des mesures de formation pour l'ensemble des effectifs ; des mesures visant à prévenir les nominations inappropriées ou le maintien en fonction de personnes corrompues; des conseils clairs pour définir le comportement acceptable (plutôt que les interdits) ; des sanctions sans équivoque pour les manquements ; une grille de rémunération cohérente et équitable ; etc. Il est nécessaire de collecter, de manière cohérente, des statistiques concernant les mesures disciplinaires prises contre les fonctionnaires, afin d'établir une base pertinente pour les orientations générales et les réformes. Tout cela requiert un engagement politique fort pour la mise en œuvre.
207. Les réformes de la fonction publique sont reconnues en Ukraine comme une priorité, et des efforts sont en cours en vue d'élaborer un nouveau Code de la fonction publique. L'EEG soutient ce processus, mais, à cet égard, il ne faut pas oublier que la majeure partie des agents publics n'a pas le statut de fonctionnaire. L'EEG tient à souligner que les réformes de l'administration publique doivent impliquer autant d'agents publics que possible. Actuellement, les agents publics autres que les fonctionnaires sont couverts par le Code du travail qui, en grande partie, représente un legs du passé et n'inclut pas de dispositions détaillées pour des questions aussi importantes que le recrutement, la formation, etc. **L'EEG recommande d'engager un processus de réforme concernant un éventail approprié d'agents publics – et non limité aux fonctionnaires – conformément aux principes prévus en matière de réforme de la fonction publique.**

¹³ Par exemple, par l'OCDE et SIGMA (2006).

208. En outre, il convient d'envisager que l'ensemble des ministères et organes de l'Etat collectent des données de base cohérentes ayant trait à la dotation en personnel, et les déclarent auprès de la Direction de la fonction publique, en vue de contrôler l'effectivité des réformes en question et de planifier la gestion future de la fonction publique. Par exemple, on ne dispose pas d'informations sur les mesures disciplinaires prises à l'encontre des fonctionnaires ni de statistiques sur le nombre de fonctionnaires convaincus d'infractions pénales.
209. Par ailleurs, ayant pris note de celles-ci, l'EEG soutient les réformes qui visent à prévenir les situations de conflit d'intérêts potentiel, par exemple l'offre de cadeaux ou le passage de fonctionnaires du secteur public au secteur privé. Les agents publics sont soumis à diverses obligations en matière de déclaration des activités illicites constatées. Cependant, l'EEG est préoccupée par le fait qu'actuellement, il n'existe ni règles ni lignes directrices claires pour tous les agents publics concernant la déclaration des faits présumés de corruption qu'ils peuvent découvrir dans le cadre de leur travail. En outre, les agents publics qui signalent des faits présumés de corruption (dénonciateurs) ne bénéficient d'aucune mesure spécifique de protection en vertu de la loi. Une telle protection est déterminante si l'on veut encourager les agents à faire état des soupçons de corruption de manière ouverte et assez précoce pour que des mesures efficaces puissent être adoptées ; il convient de remédier à de telles lacunes. **L'EEG recommande d'introduire des règles/lignes directrices claires afin que tous les agents publics déclarent leurs soupçons de corruption, et d'adopter également des mesures visant à protéger les personnes qui font une déclaration de bonne foi (donneurs d'alerte), contre les conséquences négatives de leur démarche.**
210. Les codes d'éthique sont importants pour établir des normes de comportement acceptable au sein de l'administration publique. Bien que cela soit reconnu en Ukraine, l'EEG a relevé que les codes de conduite ou d'éthique revêtent souvent une forme législative et qu'ils sont rédigés de sorte à énumérer des aspects de comportement interdits. L'EEG pense que les codes d'éthique – en tant que normes juridiques « douces » – seraient plus utiles s'ils exprimaient de manière positive le comportement à adopter au sein de la fonction publique, par exemple un esprit de service public concernant l'accès aux données officielles, la politique en matière d'administration électronique ou la déclaration des soupçons de corruption. Il va sans dire que de tels codes doivent être des instruments vivants à adapter à chaque service et doivent s'accompagner de mesures de formation et recyclage pertinentes. L'EEG est convaincue qu'une telle approche pédagogique en Ukraine serait très utile, sur le long terme, pour transformer l'administration publique en un prestataire de services. **L'EEG recommande d'établir un nouveau code de conduite ou d'éthique type pour l'administration publique, visant à renforcer l'éducation et l'instruction des agents publics sur leurs obligations et le comportement approprié à leur poste, notamment la déclaration des soupçons de corruption, les conflits d'intérêt et l'assistance au public. D'autre part, l'EEG recommande de renforcer la formation des agents publics sur une base régulière et rotative, en ce qui concerne les mesures de lutte contre la corruption et la conduite éthique dans l'administration publique, telles que prévues par la loi, les règlements et les normes juridiques « douces ».**
211. En l'absence de statistiques relatives à l'utilisation de procédures et mesures disciplinaires, il n'a pas été possible d'évaluer l'efficacité du système disciplinaire. De telles informations sont également nécessaires pour les autorités elles-mêmes. **L'EEG recommande l'élaboration de statistiques fiables à propos du recours aux procédures et sanctions disciplinaires au sein de l'administration publique.**

VI. PERSONNES MORALES ET CORRUPTION

a. Description de la situation

Définition des personnes morales

212. Le Code civil de l'Ukraine (2004), paragraphe 2, articles 80 à 166, définit les dispositions réglementaires de base applicables aux personnes morales. Une personne morale (ou entité juridique, selon le Code) est une organisation établie et enregistrée conformément à la procédure stipulée par la loi. Elle jouit de la capacité juridique et peut ester en justice. La personne morale a des droits et obligations civiques, qu'elle exerce à travers ses organes statutaires. Elle encourt une responsabilité individuelle au titre de ses obligations, mais les membres (fondateurs) de la personne morale n'encourent pas directement de responsabilité au titre des obligations de la personne morale ; par contre, ils pourraient encourir une telle responsabilité indirectement, c'est-à-dire à titre secondaire. La personne morale ne répond pas des obligations de ses membres. Les personnes qui créent une personne morale sont conjointement responsables des obligations nées avant l'achèvement de la procédure d'établissement de la personne morale (enregistrement).
213. Les personnes morales sont assujetties soit au droit privé soit au droit public. Alors que les personnes morales de droit public sont établies par une autorité de l'Etat ou par un organe relevant d'une collectivité locale, les personnes morales de droit privé sont établies en vertu du Code civil. Les dispositions ci-après concernent les personnes morales de droit privé.
214. Les personnes morales peuvent être établies sous forme de partenariat, institution ou autre type d'organisation défini par la loi. Un partenariat est une organisation créée en principe par au moins deux personnes ayant le droit de participer aux activités du partenariat. Les *partenariats* ont soit un but lucratif (entreprises) soit un but non lucratif (par exemple, unions de consommateurs, associations de citoyens, etc.). Une *institution* est une organisation créée par une ou plusieurs personnes qui ne participent pas à sa gestion.
215. Les partenariats à but lucratif (entreprises) représentent la forme de personnes morales à vocation commerciale la plus répandue. Ils peuvent être établis sur la base d'un type de responsabilité particulier, parmi plusieurs possibles. Les formes les plus importantes en Ukraine sont décrites ci-après :
- a) **L'entreprise individuelle** représente la forme la plus utilisée pour mener des activités de nature commerciale en Ukraine. Une telle entreprise n'a pas de personnalité juridique, mais est étroitement liée aux droits et obligations de son propriétaire.
 - b) **La société en nom collectif** (article 119 du Code civil) a une personnalité juridique. Les associés mènent l'activité au nom du partenariat et encourent une responsabilité conjointe supplémentaire (subsidaire) au titre des obligations dudit partenariat à hauteur de la totalité de leur patrimoine respectif. Une personne ne peut être un associé que d'une seule société en nom collectif. Un associé d'une société en nom collectif n'est pas habilité à ester en justice au nom de la société et à défendre les intérêts de la société ou les intérêts de tierces parties, sans l'accord préalable des autres associés. La dénomination d'une société en nom collectif doit inclure le nom d'au moins un de ses associés ainsi que la mention « *société en nom collectif* ». Une telle société est créée et agit sur la base de ses statuts, qui doivent être signés par l'ensemble de ses associés. Les statuts d'une société en nom collectif précisent le montant et la répartition du capital total.

- c) **La société en commandite simple** (article 133 du Code civil) a une personnalité juridique. Elle est composée d'associés à part entière et, à la différence de la société en nom collectif, d'associés commanditaires également. Les associés à part entière administrent et représentent la société en commandite simple et leur responsabilité n'est pas limitée. La responsabilité des associés commanditaires est, par définition, limitée au volume du capital qu'ils se sont engagés à verser à la société aux termes du contrat d'association. Cela dit, si leurs noms figurent dans la dénomination sociale de la société, leur responsabilité peut être illimitée. Normalement, les associés commanditaires ne sont habilités ni à représenter la société, ni à participer à son administration.
- d) **La société à responsabilité limitée** (article 140 du Code civil) a une personnalité juridique. Il s'agit d'un partenariat à vocation commerciale, établi par au moins deux associés, qui peuvent être indifféremment des personnes physiques ou des personnes morales. Ces entreprises doivent disposer d'un capital social d'au moins 100 fois le salaire mensuel minimum (environ 3 000 Euros) et doivent être enregistrées pour jouir d'une personnalité juridique. La responsabilité des associés est limitée à leur part sociale souscrite.
- e) **La société anonyme** est un partenariat à vocation commerciale qui jouit d'une personnalité juridique. Elle est dotée d'un capital social. Le contrat d'association doit mentionner un capital minimum obligatoire en vertu de la loi d'au moins 1 250 fois le montant du salaire mensuel minimum (environ 30 000 euros). Le montant de ce capital déclaré reflète la surface financière initiale de l'entreprise, et il est divisé en actions qui donnent lieu à la délivrance de titres d'actions. Les personnes – qu'elles soient physiques ou morales – versent ou s'engagent à verser un certain volume du capital à l'entreprise en échange des actions dont elles deviennent propriétaires. La société doit être enregistrée pour jouir d'une personnalité juridique. Une société par actions peut être fondatrice d'une autre société par actions. Une société anonyme peut être soit ouverte soit fermée. Alors que les actions d'une société anonyme ouverte sont réparties à travers une souscription ouverte à la bourse, les actions d'une société anonyme fermée sont réparties entre les fondateurs. Les sociétés anonymes doivent engager un commissaire aux comptes indépendant.
- f) **Les coopératives de production** (article 163 du Code civil) jouissent également d'une personnalité juridique. Les coopératives sont des associations bénévoles de citoyens ayant pour objet la réalisation conjointe d'activités de production ou d'autres activités économiques grâce à l'apport de la force de travail des associés et à la mise en commun de leurs parts de contribution dans l'actif. Les membres d'une coopérative de production encourent une responsabilité secondaire au titre des obligations de la coopérative.

Établissement – enregistrement

216. Une personne morale est établie à compter de la date de son enregistrement auprès de l'Etat (article 87 du Code civil).
217. Une personne morale (de même qu'une entreprise individuelle – personne physique) doit être enregistrée auprès de l'Etat, conformément aux procédures stipulées dans la Loi relative à l'enregistrement auprès de l'Etat des personnes morales et des entreprises individuelles. Un formulaire d'enregistrement doit être rempli et accompagné des pièces requises pour l'établissement de la personne morale, en précisant les noms des fondateurs et l'adresse de la personne morale. Le non-respect de la procédure constitue un motif de refus d'enregistrement. Une telle décision peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal. Toute modification

concernant un document relevant de la procédure d'établissement d'une personne morale prendra effet, à l'égard des tierces parties, à partir de la date de son enregistrement ou, dans certains cas, à partir de la date de la notification à l'autorité responsable de l'enregistrement.

218. Au niveau régional, l'enregistrement s'effectue auprès d'un greffier de l'Etat. L'EEG a appris que le système fait actuellement l'objet d'une réforme qui vise à établir un service « à guichet unique », autrement dit une procédure simplifiée qui permettra aux demandeurs d'effectuer les formalités d'enregistrement auprès d'un interlocuteur unique, étant entendu qu'une coordination est assurée entre les autorités en interne. Le délai d'enregistrement est en principe de deux à trois jours, à condition que tous les documents et informations requis aient été fournis.
219. Le processus d'enregistrement est essentiellement procédurier ; cependant, les documents requis pour l'établissement doivent être préalablement authentifiés par un notaire (public ou privé). L'enregistrement officiel d'une personne morale est confirmé par la délivrance d'une attestation. Les personnes morales nouvellement établies doivent se déclarer auprès du Fisc en tant que contribuables d'impôts de sociétés, dans un délai de 20 jours après la réception de l'attestation d'enregistrement délivrée par l'Etat.
220. Il est prévu d'inclure toutes les personnes morales et « entreprises individuelles » enregistrées au sein d'un registre unique de l'Etat tenu par le Comité national de l'entrepreneuriat. Le registre est ouvert au public, mais n'a pas encore été mis en ligne. Il contient des informations sur l'entité, telles que la forme juridique, l'adresse, les activités et les organes statutaires. En outre, conformément à l'article 17 de la Loi relative à l'enregistrement auprès de l'Etat des personnes morales et des entreprises individuelles, le nom et l'adresse des fondateurs/propriétaires et directeurs sont mentionnés dans le registre.
221. L'EEG a appris que l'Ukraine est membre de l'*European Business Register* (réseau européen de registres d'entreprises).

Limitations à l'exercice de fonctions au sein des personnes morales

222. En vertu de la Loi relative aux associations professionnelles, adoptée en 1991, telle qu'amendée par la suite, les personnes qui ont été condamnées par un tribunal à une interdiction d'exercice de certaines activités sont disqualifiées pour occuper des postes de direction dans toute organisation menant ce type d'activités. Les individus qui ont été condamnés de délit à caractère économique, y compris de corruption, ne peuvent occuper ni un poste de direction ni un poste impliquant des responsabilités en matière de finances (point 3 de l'article 23). L'EEG s'est fait dire que l'application de ces restrictions est surveillée par l'Inspection de l'exécution des peines (Ministère de la Justice) et du Parquet au niveau de la personne concernée et des autorités compétentes. En outre, les tribunaux doivent communiquer aux autorités compétentes les décisions relatives à de telles restrictions. L'EEG a aussi appris que, pour tout type d'entité commerciale, la procédure d'enregistrement doit en principe donner lieu à des vérifications concernant les restrictions en question.

Responsabilité et sanctions à l'encontre des personnes morales

223. En vertu de la loi ukrainienne en vigueur, seules les personnes physiques peuvent être convaincues d'infractions pénales.

224. Selon l'article 96 du Code civil, les personnes morales sont responsables de leurs obligations de manière indépendante. En conséquence, une personne morale peut faire l'objet d'une action en responsabilité.
225. Il est question de rendre les personnes morales responsables pour les délits de corruption, et l'EEG a été informée du projet de loi relative à la responsabilité des personnes morales pour délits de corruption.

Déductibilité fiscale

226. En vertu de la loi fiscale, les versements « incitatifs », paiements illicites et autres débours liés à des infractions de corruption ne sont pas explicitement interdits. Toutefois, l'EEG a été informée que ces dépenses ne figuraient pas parmi celles pouvant être déductibles sur le plan fiscal.

Administration fiscale

227. Comme déjà souligné précédemment, en vertu de la Loi relative à la lutte contre la corruption (1995), le Service des impôts de l'Etat est un des quatre organes répressifs désignés pour contrôler et instruire les faits de corruption. A cette fin, le Service des impôts a établi une unité spéciale de lutte contre la corruption. Le Service des impôts instruit tous les types de délits de corruption ; il peut déposer des protocoles devant les tribunaux dans le cadre de la procédure administrative, mais doit soumettre les affaires relevant du droit pénal au Bureau du Procureur général pour instruction.
228. Il a été précisé à l'EEG que, conformément à la législation relative à la Milice et au Service de sécurité, ces deux organes peuvent requérir toutes les informations nécessaires pour une enquête pénale auprès de quelque organe de l'Etat que ce soit, y compris le Service des impôts de l'Etat. La loi relative au Parquet confère à cet organe un droit similaire concernant l'accès à l'information. En outre, l'EEG a été informée d'un projet de programme national pour la mise en place d'un système d'information intégré visant à assurer un accès direct aux bases de données existantes en faveur des agences répressives.

Règles comptables

229. La loi comptable stipule que la comptabilité financière (article 8.3) est obligatoire pour toutes les entreprises, et que l'obligation de tenir des livres comptables s'applique à tous les types de personnes morales indépendamment de leur forme juridique. Les documents comptables doivent être conservés pendant une durée de trois ans au minimum.

Infractions comptables

230. La création ou l'usage d'une facture ou d'un autre pièce ou élément comptable contenant des informations fausses ou incomplètes, ou encore le défaut de comptabilisation d'un paiement en violation de la loi, constitue une infraction pénale aux termes de la législation en vigueur en Ukraine. En vertu de l'*article 366 du Code pénal*, tout faux en écriture ou acte frauduleux dans l'exercice de ses fonctions, le fait d'inclure sciemment des informations fausses dans des documents officiels, toute autre forme de falsification de documents ou la fabrication et la délivrance de faux documents par un agent public engagent la responsabilité pénale de l'auteur de l'acte en question. La sanction prévue pour cette infraction est une peine d'emprisonnement allant jusqu'à 5 ans dans les cas graves. L'EEG a appris que cet article s'applique également au secteur privé. En outre, selon l'article 212 du Code pénal de l'Ukraine, la fraude fiscale, la fraude

douanière et la soustraction frauduleuse à toute autre taxe réglementaire engagent la responsabilité pénale de l'auteur de l'infraction ; de même, selon l'article 222 du Code pénal, toute fraude portant sur les ressources financières engage la responsabilité pénale de l'auteur. Si ces actes sont commis par un agent public usant de pouvoirs attachés à sa fonction, celui-ci sera soumis à une sanction tel que le prévoit l'article 364 dudit Code (« Abus de pouvoir ou de fonction »), c'est-à-dire une peine maximale de 8 ans d'emprisonnement pour les agents publics et une peine maximale de 12 ans pour les agents des services répressifs.

Rôle des comptables, commissaires aux comptes et professions juridiques

231. En vertu de la législation en vigueur, les comptables, commissaires aux comptes et professions juridiques ne sont tenus ni de déclarer les soupçons d'infractions pénales ni de révéler les informations dont ils ont pris connaissance dans le cadre de l'exécution de leur mission.
232. L'EEG a appris que le projet de loi portant modification de la Loi relative à la prévention et à la lutte contre le blanchiment d'argent fixe une obligation pour les comptables et les commissaires aux comptes de déclarer les soupçons de blanchiment d'argent. Ce projet de loi était en instance devant le Parlement au moment de l'adoption du présent rapport.

b. Analyse

233. Le Code civil établit un cadre juridique moderne pour les différents types de personnes morales, qu'ils relèvent du secteur privé ou du secteur public. Toutes les personnes morales doivent faire l'objet d'un enregistrement. L'EEG rappelle qu'il est important que les informations disponibles dans un registre d'entreprises soient exactes et fiables afin de prévenir l'utilisation de personnes morales pour cacher des agissements illicites et/ou des activités inappropriées (telles la corruption), de la part d'individus qui se trouvent derrière l'entité juridique. L'EEG s'est fait dire que, dans le cadre du processus d'enregistrement, tous les documents requis pour l'établissement d'une personne morale, y compris l'identité des personnes qui se trouvent derrière les signataires, doit être vérifiée par un notaire. L'EEG considère que ces obligations strictes en matière d'enregistrement sont raisonnables.
234. En principe, les informations inscrites aux registres des personnes morales sont accessibles au public. L'EEG n'a pas pu vérifier la mesure dans laquelle les informations inscrites au registre national des personnes morales sont effectivement accessibles, mais n'a été informée d'aucun problème majeur à cet égard.
235. L'EEG note avec intérêt la démarche actuelle visant à rendre les personnes morales responsables pour les délits de corruption en Ukraine. L'EEG a été informée du projet de loi relatif à la responsabilité des personnes morales pour délits de corruption, mais n'a pas été en mesure de faire des commentaires sur le texte en question, qui avait fait l'objet d'une expertise juridique de la part d'experts désignés par le Conseil de l'Europe. Toutefois, elle se félicite que l'introduction de la responsabilité des personnes morales pour corruption soit envisagée. **L'EEG recommande d'introduire la responsabilité des personnes morales pour les délits de corruption, en assortissant celle-ci de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, et d'envisager la mise en place d'un système d'enregistrement des personnes morales qui auront fait l'objet de sanctions en tant qu'entreprises.**
236. Dans le système actuel de détection et d'instruction de la corruption au niveau administratif, le Service des impôts de l'Etat joue un rôle important en tant qu'organe répressif spécialement désigné. Il a mis sur pied une unité anticorruption, et semble être plutôt bien outillé pour mener à

bien cette mission. Cette fonction pourrait bien cesser d'exister suite à de possibles amendements à la législation. L'EEG n'a pas pu établir s'il serait sage ou pas d'aller dans cette direction. Cependant, elle pense qu'il est important de veiller à ce que le savoir-faire accumulé par le Service des impôts en matière de lutte contre la corruption ne soit pas perdu au cas où un nouveau mécanisme de répression de la corruption serait établi. Cela signifierait, par exemple, que les organes répressifs aient accès aux données fiscales et qu'une coopération fonctionnelle entre le Service des impôts et d'autres agences répressives soit assurée. *L'EEG fait observer qu'une coopération fonctionnelle devrait être assurée entre le Service des impôts de l'Etat et les agences répressives responsables de la détection et de l'instruction des affaires de corruption, ce qui impliquerait, entre autres, un accès efficient aux dossiers fiscaux.*

237. De l'avis de l'EEG, les violations des obligations en matière de comptabilité sont traitées de manière satisfaisante par la législation fiscale, qui semble prévoir des sanctions appropriées, y compris une privation de liberté pour les délits ayant trait à la comptabilité.
238. L'EEG rappelle que les données et livres comptables peuvent s'avérer être des sources d'information déterminantes pour la détection de la corruption et du blanchiment d'argent, et souligne l'importance de la sensibilisation des comptables et des commissaires aux comptes sur la manière de s'y prendre dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions. L'EEG a relevé que les comptables et les commissaires aux comptes ne sont soumis à aucune obligation de déclaration. Cependant, elle s'est fait dire que l'introduction d'obligations de déclaration conformément à la troisième directive communautaire de lutte contre le blanchiment d'argent est en cours d'examen. **L'EEG recommande de prendre des mesures appropriées, y compris de nature juridique ou réglementaire, afin d'impliquer activement les comptables et les commissaires aux comptes dans la détection et la déclaration des délits de blanchiment d'argent.**

CONCLUSIONS

239. L'Ukraine est perçue comme considérablement touchée par la corruption, le problème étant étendu à l'ensemble du pays et de ses institutions publiques, au niveau central comme local. La corruption semble être un problème systémique à grande échelle. La confiance du public à l'égard des institutions publiques – y compris le système judiciaire – et de leurs représentants est gravement faible. Lorsque la corruption en vient à toucher l'ensemble de la société – et c'est le cas en Ukraine, on ne peut dès lors pas la considérer comme un problème isolé. Le niveau actuel de corruption constitue une réelle menace pour les principes de la démocratie et de l'état de droit. Une telle situation est particulièrement difficile, en raison de la nécessité générale de consolider les fondements démocratiques, les lois et les institutions en Ukraine. Par conséquent, il est très important que la stratégie globale de lutte contre la corruption – telle que présentée dans le cadre conceptuel « *Mesures en faveur de l'Intégrité* » (« *On the Way to Integrity* ») – a largement suivi une telle approche, et il sera également très important que la mise en œuvre future de la stratégie adopte une perspective similaire. A cet égard, l'EEG a aussi noté que la législation de lutte contre la corruption était en cours de préparation et a été informée de l'existence d'un nombre significatif de projets de loi dont beaucoup étaient préparés par le ministère de la Justice.
240. En conséquence, la réforme de la lutte contre la corruption devrait se concentrer sur la consolidation des principes démocratiques et de l'état de droit, ainsi que sur la dimension institutionnelle. Cela exige une approche à long terme, un engagement politique fort et l'établissement d'un mécanisme d'exécution et de promotion de mesures préventives qui soit suffisamment résistant aux ingérences indues et aux inévitables remises en question liées aux

enjeux de pouvoir politique. Dans l'ensemble, il importe que la transparence des institutions publiques soit sensiblement améliorée et, également, qu'on reconnaisse que la prévention de la corruption n'est pas une mission qui incombe principalement aux organes répressifs, mais plutôt une question qui doit mobiliser tous les niveaux de la société ukrainienne.

241. Le système répressif ukrainien consiste en différents organes, qui sont tous impliqués dans la détection et l'instruction des faits de corruption. Ce système non seulement semble confus pour ce qui est de savoir qui fait quoi, mais en plus il comporte un risque considérable de chevauchement des efforts et complique l'élaboration et le maintien d'une politique commune en matière de lutte contre la corruption. En outre, il n'existe pas de cadre juridique uniforme applicable aux délits de corruption, alors que le droit pénal et la procédure de responsabilité administrative pour les actes de corruption se sont avérés difficiles à mettre en œuvre dans la pratique pour les nombreuses autorités concernées. Des mesures visant à rendre la capacité répressive plus professionnelle en instruction des affaires de corruption sont nécessaires. De plus, il importe d'adopter un système permettant de déposséder effectivement les auteurs de délits, des produits de la corruption. Il convient de saluer le fait que les immunités à l'égard des mesures répressives et des poursuites ne soient prévues que pour un nombre limité d'agents et que pour des motifs légitimes. Cependant, les immunités ne devraient pas s'appliquer dans les situations où les fonctionnaires sont pris au cours de la perpétration d'un acte délictuel (« *flagrant délit* »), et la procédure de levée d'immunité pourrait être accélérée.
242. Il est nécessaire de poursuivre la réforme du Ministère public, de le préserver des immixtions politiques et d'affiner son rôle en tant que principal organe en matière d'enquête préliminaire et de poursuites, ce qui placerait le Ministère public dans la position de coordinateur général naturel de l'instruction des affaires de corruption. En outre, l'indépendance, l'impartialité et le professionnalisme des juges sont des préalables à un système judiciaire fonctionnel, et des efforts particuliers sont nécessaires à cet égard. Le fait que le système judiciaire soit perçu comme corrompu est grave.
243. L'administration publique représente actuellement un mélange de caractéristiques héritées du passé et de principes modernes. Le résultat est un patchwork de lois et autres règles, qui manque souvent de cohérence et ouvre ainsi la voie à de nombreuses possibilités d'abus. Un cadre juridique général régissant la hiérarchie et la procédure administratives représenterait un progrès notable. La réforme de la fonction publique est une nécessité urgente, afin de la professionnaliser au moyen de meilleures procédures de recrutement et de promotion, de mesures de formation adéquates pour le personnel et de l'établissement de codes de conduite ou d'éthique. Cependant, de tels changements doivent être étendus aux fins de couvrir toutes les catégories d'agents publics pertinentes. La fonction de vérification externe, telle qu'elle est assurée par la Chambre des comptes, s'avère performante ; néanmoins, elle couvre seulement des domaines ayant bénéficié de dotations financières de l'Etat. Les collectivités territoriales ne sont pas soumises à un tel contrôle externe en ce qui concerne leurs activités non financées par l'Etat. En outre, les changements récemment apportés au système de passation des marchés publics semblent très contestables, étant donné qu'ils associent les fonctions de décision et de contrôle et impliquent des structures non gouvernementales n'ayant pas de compte à rendre au public.
244. Les personnes morales sont clairement définies par la loi, et toutes sont tenues de s'enregistrer aux fins de leur établissement. Le système d'enregistrement semble être adéquat, et des données pertinentes sur les personnes morales sont accessibles au public à partir d'un registre national central. La responsabilité des personnes morales n'a pas encore été instituée, mais l'Ukraine fait des efforts dans ce sens.

245. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Ukraine :

- i) **établir un organe, séparé des fonctions répressives et investi de la responsabilité de superviser la mise en œuvre des stratégies nationales anticorruption et les plans d'actions y relatifs ainsi que proposer de nouvelles stratégies et mesures contre la corruption. Un tel organe devrait représenter aussi bien les institutions publiques que la société civile et jouir du degré d'indépendance nécessaire pour assurer une fonction de suivi efficace (paragraphe 30) ;**
- ii) **établir d'urgence un plan d'action détaillé pour la mise en œuvre de la stratégie nationale anticorruption (Cadre conceptuel du Président). Le plan d'action devrait bénéficier d'une expertise internationale et prendre en considération les possibilités de coopération et d'assistance offertes par la communauté internationale (paragraphe 32) ;**
- iii) **réviser le système de responsabilité administrative pour fait de corruption afin d'établir sans ambiguïté que les affaires de corruption doivent, en règle générale, être traitées en tant qu'infractions pénales ou, tout au moins, établir une distinction nette entre les critères respectifs d'application de ces deux procédures différentes (paragraphe 34) ;**
- iv) **renforcer la coordination entre les différents organes répressifs impliqués dans l'investigation des infractions de corruption et améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion des statistiques globales sur toutes les affaires de corruption traitées par les agences répressives concernées, ainsi que des informations sur l'issue de ces affaires (paragraphe 85) ;**
- v) **renforcer l'indépendance du Bureau du Procureur général à l'égard des ingérences politiques et le doter d'un mandat plus clair centré sur la conduite des enquêtes préliminaires et des poursuites pénales (paragraphe 86) ;**
- vi) **dispenser à l'ensemble du personnel des services répressifs et des procureurs une formation uniforme sur une base régulière, rotative et continue, dans les domaines de la détection et de l'instruction des délits de corruption, et mettre en place une formation spécialisée pour ceux qui interviennent directement dans la lutte contre la corruption (paragraphe 87) ;**
- vii) **renforcer l'indépendance de la justice et accroître la transparence du processus de recrutement des juges ; renforcer l'indépendance du Conseil supérieur de la justice vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif, cet organe devant comprendre une proportion accrue de juges ; et considérer une amélioration des conditions matérielles de la profession, notamment à travers une rémunération juste, nécessaire pour assurer leur indépendance et compatible avec leur niveau de responsabilité (paragraphe 90) ;**
- viii) **que le fonctionnement de l'Académie de la justice soit renforcé et qu'un programme de formation des juges intégrant des modules théoriques et des modules pratiques – dont l'éthique et d'autres thèmes pertinents pour la lutte**

contre la corruption – soit introduite à un stade précoce après la désignation du juge ainsi que dans le cadre de la planification de sa carrière (paragraphe 91) ;

- ix) envisager l'introduction des mesures assurant le recueil des preuves dans les situations où des personnes bénéficiant de l'immunité sont prises au cours de la perpétration d'une infraction pénale grave, notamment un acte de corruption (paragraphe 103) ;**
- x) envisager une révision du système des immunités pour permettre des décisions de levée d'immunité plus rapides (paragraphe 104) ;**
- xi) introduire des règles concernant la confiscation et la saisie des produits du crime, qui permettraient d'appliquer des mesures concernant les produits directs et indirects (convertis), la valeur des produits et les produits détenus par une tierce partie, en conformité avec la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (paragraphe 129) ;**
- xii) introduire des règles relatives à la gestion des biens saisis pouvant être appliquées de manière flexible afin de préserver convenablement la valeur des biens en question (paragraphe 130) ;**
- xiii) établir une stratégie globale assortie d'objectifs clairs pour les réformes futures de l'administration publique en Ukraine afin de permettre une compréhension commune de la nécessité des changements et de faire connaître cette démarche au grand public à travers des campagnes de sensibilisation (paragraphe 198) ;**
- xiv) adopter un ensemble clair de règles régissant la procédure et la prise de décisions administratives, ainsi que des lignes directrices claires concernant la hiérarchie des différentes normes juridiques régissant l'administration publique (paragraphe 199) ;**
- xv) renforcer le droit du public à accéder à des données officielles ; adopter une procédure de demande moins lourde ; mettre l'accent sur l'obligation pour les autorités d'aider le public à obtenir des données dans un délai raisonnable ; et envisager l'introduction d'un mécanisme spécial indépendant d'examen – avant procédure judiciaire – des décisions de refus d'accès aux informations officielles (paragraphe 201) ;**
- xvi) mettre en place un système de justice administrative fonctionnel, tel que le prévoit la loi (paragraphe 202) ;**
- xvii) renforcer les compétences du personnel de la Chambre des comptes afin qu'elle soit mieux préparée à déceler les affaires de corruption dans le cadre de son travail ordinaire (paragraphe 203) ;**
- xviii) que la vérification externe indépendante des collectivités locales soit étendue à l'ensemble de leurs activités et qu'une telle procédure repose sur les mêmes principes d'indépendance, de transparence et de contrôle qu'observe la Chambre des comptes (paragraphe 204) ;**

- xix) que la législation relative à la passation des marchés publics soit revue en profondeur afin de la mettre en conformité avec les normes européennes en termes d'orientations générales, de responsabilité et de transparence (paragraphe 205) ;
- xx) engager un processus de réforme concernant un éventail approprié d'agents publics – et non limité aux fonctionnaires – conformément aux principes prévus en matière de réforme de la fonction publique (paragraphe 207) ;
- xxi) introduire des règles/lignes directrices claires afin que tous les agents publics déclarent leurs soupçons de corruption, et adopter également des mesures visant à protéger les personnes qui font une déclaration de bonne foi (donneurs d'alerte), contre les conséquences négatives de leur démarche (paragraphe 209) ;
- xxii) établir un nouveau code de conduite ou d'éthique type pour l'administration publique, visant à renforcer l'éducation et l'instruction des agents publics sur leurs obligations et le comportement approprié à leur poste, notamment la déclaration des soupçons de corruption, les conflits d'intérêt et l'assistance au public ; renforcer la formation des agents publics sur une base régulière et rotative, en ce qui concerne les mesures de lutte contre la corruption et la conduite éthique dans l'administration publique, telles que prévues par la loi, les règlements et les normes juridiques « douces » (paragraphe 210) ;
- xxiii) l'élaboration de statistiques fiables à propos du recours aux procédures et sanctions disciplinaires au sein de l'administration publique (paragraphe 211) ;
- xxiv) introduire la responsabilité des personnes morales pour les délits de corruption, en assortissant celle-ci de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, et envisager la mise en place d'un système d'enregistrement des personnes morales qui auront fait l'objet de sanctions en tant qu'entreprises (paragraphe 235) ;
- xxv) prendre des mesures appropriées, y compris de nature juridique ou réglementaire, afin d'impliquer activement les comptables et les commissaires aux comptes dans la détection et la déclaration des délits de blanchiment d'argent (paragraphe 238).

246. Le GRECO invite les autorités ukrainiennes à tenir compte des *observations* (paragraphe 131 et 236) formulées par les experts dans la partie analytique de ce rapport.

247. Conformément à la règle 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités ukrainiennes à remettre un rapport sur la mise en œuvre des recommandations ci-dessus d'ici le 30 septembre 2008.

248. Enfin, le GRECO invite les autorités de l'Ukraine à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de ce rapport, à traduire le rapport dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.