



Strasbourg, 23 mars 2012

**Public**  
**Greco RC-I/II (2009) 1F**  
**2<sup>ème</sup> addendum**

## **Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints**

### **Deuxième Addendum au Rapport de Conformité sur l'Ukraine**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 54<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 20-23 mars 2012)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur l'Ukraine lors de sa 32<sup>e</sup> Réunion Plénière (19-23 mars 2007). Ce rapport (Greco Eval I/II Rep (2006) 2F), qui contient 25 recommandations adressées à l'Ukraine, a été rendu public le 29 octobre 2007.
2. L'Ukraine a soumis le rapport de situation requis par la procédure de conformité du GRECO le 30 septembre 2008. Sur la base de ce rapport et après en avoir débattu en Plénière, le GRECO a adopté le Rapport de Conformité (rapport RC) des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur l'Ukraine lors de sa 42<sup>e</sup> Réunion Plénière (11-13 mai 2009). Le Rapport de Conformité (Greco RC-I/II (2009) 1F), qui a été rendu public le 9 juin 2009, concluait que les recommandations viii, xvi et xvii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, que les recommandations iv, ix, x, xiii et xxiii avaient été traitées de manière satisfaisante et que les recommandations i-iii, v-vii, xi, xii, xiv, xv, xviii-xxii, xxiv et xxv avaient été partiellement mises en œuvre. Le GRECO a demandé des informations supplémentaires sur leur mise en œuvre, qui ont été fournies le 6 décembre 2010, le 3 février 2011 et le 12 mai 2011. Dans son Addendum au Rapport de Conformité (Greco RC-I/II (2009) 2F), rendu public le 30 juin 2011, le GRECO a conclu que les recommandations i, ii, xi, xii, xiv, xviii et xxii étaient toujours partiellement mises en œuvre et que les recommandations iii, v et xxiv n'étaient pas mises en œuvre. Au vu de l'absence de progrès substantiels, le GRECO a encouragé vivement les autorités ukrainiennes à prendre des mesures déterminées pour traiter les recommandations en suspens et demandé aux autorités de soumettre des informations supplémentaires sur ces recommandations. Les informations supplémentaires ont été communiquées le 4 janvier, 23 février, 13 et 20 mars 2012.
3. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO, le présent Deuxième Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints a pour but d'évaluer la mise en œuvre des recommandations i-iii, v, xi, xii, xiv, xviii-xxii et xxiv, au vu des informations les plus récentes soumises par les autorités d'Ukraine.

## **II. ANALYSE**

### **Recommandation i.**

4. *Le GRECO avait recommandé d'établir un organe, séparé des fonctions répressives et investi de la responsabilité de superviser la mise en œuvre des stratégies nationales anticorruption et des plans d'action 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.*
5. Le GRECO rappelle qu'il avait salué, dans le Rapport de Conformité, la création du poste de l'Agent du gouvernement pour la politique anticorruption. Pour autant, en attendant la mise en œuvre de la résolution établissant cette autorité, notamment en ce qui concerne ses relations avec la société civile et son degré d'indépendance dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, il avait estimé que la recommandation i était partiellement mise en œuvre. Ultérieurement, dans l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO a pris note de la création par décret présidentiel (n° 275/2010) d'un nouveau Comité national anticorruption. Placé sous l'autorité du Président de la République et ayant pour secrétaire exécutif le ministre de la Justice, ce Comité est chargé d'analyser la situation en matière de corruption en Ukraine, d'élaborer des stratégies de lutte contre ce phénomène et de surveiller leur mise en œuvre. L'Agent du gouvernement pour

la politique anticorruption n'avait toujours pas été nommé, dans l'attente de la décision du Président de la République sur l'organe auquel sera confiée la mise en œuvre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption. Le GRECO a conclu que la recommandation demeurerait partiellement mise en œuvre puisque les arrangements institutionnels dans ce domaine étaient susceptibles d'évoluer ; le GRECO s'est interrogé aussi sur la question de savoir si le Comité national anticorruption disposait d'une indépendance suffisante dans ses fonctions de contrôle.

6. Les autorités ukrainiennes indiquent que le *Comité national anticorruption* a été créé lors de l'adoption le 5 octobre 2011 de la loi (n° 964) *sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption* et constitue aujourd'hui le principal organe anticorruption en Ukraine. Elles indiquent également que l'Agent du gouvernement pour la politique anticorruption a été aboli par décret du conseil des ministres (n° 86/2011). Le Président de la République est placé à la tête du Comité national anticorruption et nomme les autres membres du Comité qui, selon les autorités, comprennent les chefs des organes d'application de la loi, des ministres ainsi que des représentants du Parlement, du secteur judiciaire, des milieux scientifiques et deux organisations de la société civile. Aux termes d'un décret présidentiel (n° 454/2010), le ministre de la Justice était temporairement le secrétaire exécutif du Comité et il lui revenait également d'assurer la mise en œuvre des activités décidées par le Comité national anticorruption. Le ministère de la Justice était aussi responsable de l'élaboration de la réglementation à examiner par le Comité et a préparé le projet de Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2011-2015, ainsi que le Programme national de prévention et de lutte contre la corruption 2011-2015.
7. Les autorités déclarent également que des organisations non gouvernementales et des institutions indépendantes doivent participer aux fonctions de contrôle du Comité national anticorruption. A cette fin, le 19 janvier 2012, le ministère de la Justice, en coopération avec l'organisation publique « Conseil spécial ukrainien de lutte contre la corruption et le crime organisé », a organisé une table ronde pour discuter des « moyens de mettre en œuvre la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2011-2015 ». Les autorités indiquent que 24 organisations de la société civile (la plupart reconnues à l'échelon national) ont pris part à cette table ronde dont les débats ont porté spécifiquement sur les moyens de faire participer la société civile à la mise en œuvre de la Stratégie et du Programme. Parmi les propositions abordées dans ce cadre, on peut citer : l'élaboration de campagnes d'information sur la lutte contre la corruption, la fourniture d'une expertise sur les projets de réglementation et le lancement de campagnes régionales.
8. Les autorités ajoutent que, le 16 mars 2012 (Décret présidentiel n° 201/12), les fonctions temporaires du Ministre de la Justice en tant que Secrétaire exécutif du Comité national anticorruption ont été transférées au Secrétaire du Conseil national de sécurité et de défense de l'Ukraine<sup>1</sup>. Ce changement impliquera également des changements dans l'organisation du travail mené par le Comité national anticorruption; ainsi, il est prévu d'établir des groupes de travail spécialisés dans divers sujets (par exemple services répressifs, administration publique etc.), dont les conclusions seront reprises dans les travaux du Comité national. Les autorités soulignent que le Comité national anticorruption aura également un « Conseil de la société civile » lié à ses activités.

---

<sup>1</sup> Les membres du Comité national de sécurité et de défense sont le Président de l'Ukraine, le Premier Ministre et les ministres de l'Intérieur, de la Défense et des Affaires étrangères. Le Conseil dispose d'un secrétariat de quelque 90 personnes.

9. Le GRECO note que les autorités ukrainiennes ont établi un nouveau Comité national anticorruption devant servir d'organe principal de lutte contre la corruption et dépendant du Président de la République. La composition de cet organe, bien qu'elle ne soit pas précisée en détail, montre que d'importantes institutions publiques y sont représentées, notamment des organes gouvernementaux, les services répressifs, le judiciaire et le Parlement. Le GRECO note également que la société civile est dans une certaine mesure représentée au sein du Comité. Le GRECO note que le Comité ne décide pas seulement les stratégies et plans anticorruption à adopter mais sera aussi chargé de surveiller leur mise en œuvre, à la lumière de ce qui précède. Au vu de ces éléments, le GRECO est d'avis que les fonctions confiées et la composition du Comité national anticorruption sont conformes aux exigences de la recommandation.
10. Cela étant dit, le GRECO a également eu connaissance d'allégations de la part d'un membre du Comité national anticorruption représentant la société civile selon lesquelles la société civile n'a pour l'instant aucune influence réelle sur la politique nationale anticorruption par le biais du Comité. Les autorités ukrainiennes insistent sur le fait que la société civile a été associée aux travaux visant à établir la Stratégie de lutte contre la corruption; elles font toutefois savoir qu'avec le récent transfert des fonctions exécutives du Comité au Secrétaire du Conseil national de sécurité et de défense, les travaux préparatoires du Comité national anticorruption vont évoluer, entre autres, pour obtenir une contribution plus substantielle de la part de diverses autorités du secteur public ainsi que la société civile, sous la forme d'un « Conseil de la société civile » impliquant diverses organisations non-gouvernementales. Le GRECO ne prend pas position concernant le caractère approprié du transfert des fonctions exécutives au Secrétaire du Conseil national de sécurité et de défense ; toutefois, il note avec satisfaction qu'il est prévu de déployer des efforts supplémentaires pour intégrer de plus près la société civile au processus du Comité national. En conséquence, certaines mesures organisationnelles restent encore à mettre en œuvre avant que le Comité national anticorruption puisse fonctionner comme prévu.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

12. *Le GRECO avait recommandé 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, dans la mesure du possible, les possibilités de coopération et d'assistance offertes par la communauté internationale.*
13. Le GRECO rappelle que, lors de l'adoption du Rapport de Conformité, un Plan d'action pour la mise en œuvre du Cadre conceptuel du Président « Mesures en faveur de l'intégrité » était en instance d'adoption définitive. Par la suite, au moment de l'adoption de l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO a pris note de l'adoption en 2009 d'un Plan d'action révisé (n° 1013-p) ; cependant, les détails de ce plan ne lui avaient pas été présentés et il n'a donc pas été en mesure d'en évaluer le contenu. Le GRECO a pris note également de la préparation par les autorités d'une nouvelle Stratégie nationale de lutte contre la corruption, qui n'avait alors pas encore été adoptée. En conséquence, le GRECO n'était pas en mesure de formuler un avis sur le contenu concret des mesures prises et il a conclu (dans le Rapport de Conformité et dans l'Addendum à ce Rapport) que la recommandation ii était seulement partiellement mise en œuvre.
14. Les autorités d'Ukraine indiquent qu'une Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2011-2015 a été approuvée par décret présidentiel (n° 1001) le 21 octobre 2011 et que ses

modalités de mise en œuvre sont précisées dans le Programme national de prévention et de lutte contre la corruption 2011-2015, tel qu'approuvé par une résolution (n° 1240) du conseil des ministres le 28 novembre 2011. Ces instruments ont été soumis au GRECO ; cependant, ils doivent encore, selon les autorités, faire l'objet d'un avis des experts du Conseil de l'Europe dans le cadre du programme de Partenariat oriental (« Bonne gouvernance et lutte contre la corruption »).

15. Le GRECO prend note de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2011-2015, dans laquelle il est notamment déclaré que la corruption en Ukraine constitue un phénomène systémique qui a des incidences négatives sur tous les domaines de la vie publique. Le GRECO note que cette déclaration est tout à fait conforme aux conclusions du GRECO dans le Rapport d'Évaluation adopté en 2007. Le GRECO note en outre que la Stratégie est un document à caractère assez général dont les objectifs sont présentés comme suit : identifier les raisons de la corruption, spécifier les principales orientations des politiques nationales anticorruption, renforcer la confiance du public dans les autorités publiques et introduire un système de contrôle de l'efficacité des lois et mesures mises en œuvre. La Stratégie contient aussi certaines Directives sur les domaines d'intervention et les résultats attendus. S'agissant du Programme national de prévention et de lutte contre la corruption 2011-2015, qui vise à fournir un plan d'action pour la mise en œuvre des mesures anticorruption, conformément à la Stratégie nationale anticorruption, le GRECO note que ce document est assez détaillé et aborde diverses questions telles que la réforme de l'administration publique et de la fonction publique au niveau central et local, l'accès à l'information publique, le financement politique, la spécialisation des organes d'application de la loi, l'amélioration des qualifications des juges, des Procureurs et du personnel des organes de répression, la prévention de la corruption à l'intérieur de ces organes, l'incrimination de la corruption, la corruption dans le secteur privé et la coopération internationale. Le document précise les organes – principalement le ministère de la Justice – qui sont responsables des différentes mesures. Le moment de la mise en œuvre des mesures est aussi indiqué mais il peut paraître optimiste pour plusieurs d'entre elles. Le GRECO relève toutefois également avec préoccupation les allégations de la société civile selon lesquelles la Stratégie nationale autant que le Programme national ont été élaborés sans que la société civile ne soit convenablement associée aux travaux. Le GRECO note à cet égard que les autorités ukrainiennes ont indiqué que des contributions supplémentaires au Programme national seront injectées dans les travaux par le biais des groupes de travail prévus dans la nouvelle structure, qui associeront également des groupes de la société civile, sous l'autorité du nouvel Secrétaire Exécutif du Comité national anticorruption (voir également recommandation i). En dépit des progrès signalés, le GRECO note que le Plan d'action subira d'autres ajustements avant d'être finalisé.

16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

17. *Le GRECO avait recommandé 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, établir une distinction nette entre les critères respectifs d'application de ces deux procédures différentes.*

18. Le GRECO rappelle que, dans l'Addendum au Rapport de Conformité, il concluait que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre ; le GRECO prenait note de l'adoption de la loi relative à l'amendement de certains actes législatifs de l'Ukraine concernant la responsabilité pour infractions de corruption (7 avril 2011), qui introduisait dans le Code des infractions

administratives un nouveau chapitre 13-A sur les « infractions administratives de corruption » (articles 172.2 à 172.9), mais concluait que ladite loi ne satisfaisait pas aux exigences de la recommandation visée. Le GRECO réitérait sa crainte que l'existence de deux régimes parallèles d'infractions de corruption, à savoir le système pénal et le système administratif, n'offre des occasions de manipulation permettant, par exemple, d'échapper au processus judiciaire. Le GRECO rappelait aussi sa position selon laquelle la corruption devrait, en règle générale, être traitée comme un délit pénal et craignait que la nouvelle législation ne renforce davantage le régime d'infractions administratives. En outre, le GRECO se déclarait fortement préoccupé par les explications fournies par les autorités indiquant que la corruption active n'est considérée comme une infraction pénale que lorsque la valeur économique de l'avantage dépasse un certain seuil.

19. Les autorités d'Ukraine soulignent que l'existence de deux cadres législatifs parallèles pour les infractions de corruption est une particularité du système légal ukrainien qui a été discutée au Parlement le 7 décembre 2011 lors d'une table ronde du Comité sur le crime organisé et la corruption. Les autorités indiquent que, pendant cette discussion, il a été noté que les critères actuels concernant la valeur du bien / avantage à prendre en compte pour déterminer si une infraction de corruption est une infraction pénale ou une infraction administrative sont insuffisants et qu'à l'heure actuelle, la distinction entre ces deux types d'infraction demeure imprécise.
20. Les autorités indiquent également que la question de la responsabilité des infractions de corruption est couverte dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2011-2015, ainsi que dans le programme national complémentaire sur la prévention et la lutte contre la corruption 2011-2015, et que cette question a aussi été traitée par l'Ukraine dans le cadre du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO concernant les « incriminations ».
21. Le GRECO prend note des informations communiquées. La question soulevée dans la recommandation actuelle sera apparemment traitée à l'avenir dans le cadre du Programme national de prévention et de lutte contre la corruption. Cependant, à ce jour, aucun progrès substantiel n'a été réalisé en ce qui concerne les problèmes liés à l'existence de deux régimes parallèles d'infractions de corruption, tels qu'évoqués dans cette recommandation.
22. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

23. *Le GRECO avait recommandé de 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.*
24. Le GRECO rappelle que, suite à plusieurs tentatives de réforme législative qui ont échoué, le Bureau du Procureur général fonctionne conformément à la version antérieure de la constitution de 1996, aux termes de laquelle il est chargé de quatre fonctions : 1) participer aux poursuites judiciaires au nom de l'État ; 2) représenter les intérêts des citoyens ou de l'État devant les tribunaux ; 3) superviser l'ensemble des organes menant des investigations avant procès ; 4) surveiller l'exécution des décisions judiciaires. Une nouvelle version du projet de loi *sur le Bureau du Procureur général* est actuellement préparée par un groupe de travail interministériel, conformément à un Avis (n° 190) et plusieurs Résolutions [n° 1244 (2001), n° 1346 (2003) et n° 1644 (2005)] de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. En outre, un Groupe de travail sur les questions de poursuites pénales a été créé par le décret présidentiel n° 820 du

17 août 2010 sur les questions relatives à la réforme du Bureau du Procureur général, dans le cadre du programme général de réforme du Code de procédure pénale. Dans l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO, tout en reconnaissant qu'une réforme en profondeur du ministère public demande du temps et doit s'inscrire dans un cadre plus large que la lutte contre la corruption, déplorait l'absence de progrès significatifs dans ce domaine et concluait que la recommandation n'avait pas été mise en œuvre.

25. Les autorités d'Ukraine indiquent qu'un Groupe de travail sur les questions relatives à la réforme du Bureau du Procureur général et du système de défense légale a été établi le 22 novembre 2011 par décret présidentiel (n° 362). Ce groupe de travail est chargé d'élaborer un nouveau projet de loi sur le Bureau du Procureur général en tenant compte des normes internationales, notamment afin de satisfaire aux normes du Conseil de l'Europe. Les autorités mentionnent également à cet égard les réformes en cours du Code de procédure pénale.
26. Le GRECO prend note des informations communiquées qui montrent que certaines initiatives nouvelles ont été prises pour appliquer cette recommandation ; cependant, les mesures sont à un stade très préliminaire et n'ont encore produit aucun résultat tangible.
27. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

#### **Recommandations xi et xii.**

28. *Le GRECO avait recommandé :*

*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) (recommandation xi) ; et*

*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 (recommandation xii).*

29. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, il avait considéré que les recommandations xi et xii étaient partiellement mises en œuvre, compte tenu du fait que la réforme de la procédure pénale visant à pallier les lacunes relevées par les recommandations avait atteint un stade de préparation avancé. Dans l'Addendum au Rapport de Conformité, les autorités ukrainiennes évoquaient le projet de loi portant amendement du Code pénal et du Code de procédure pénale d'Ukraine concernant l'amélioration des mesures de confiscation, qui avait été préparé par le ministère de la Justice afin d'appliquer les recommandations du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (MONEYVAL). Le projet de loi avait été soumis pour évaluation par les experts désignés par le Conseil de l'Europe en juillet 2010 et avait ensuite été approuvé en octobre 2010 par le Comité national anticorruption, qui a recommandé de le soumettre au Parlement. Le GRECO concluait que les recommandations xi et xii étaient partiellement mises en œuvre car le projet de loi n'avait pas été adopté et notait en outre que les mesures temporaires comme la saisie ne semblaient pas incluses dans le projet de loi.
30. Les autorités d'Ukraine indiquent que le projet de loi mentionné ci-dessus a fait l'objet d'une première lecture au Parlement et qu'une seconde lecture devrait avoir lieu plus tard en 2012. Le texte en question a pour but d'améliorer et d'harmoniser les normes et procédures de

confiscation des produits du crime. Eu égard à la recommandation xi, il prévoit la possibilité de confisquer des biens acquis illégalement, y compris les produits en cas de fusion avec des biens acquis légalement ou de transfert à une tierce partie. Eu égard à la recommandation xii, le projet de loi prévoit d'amender le traitement des éléments de preuve matériels « à durée de vie brève », ainsi que des produits dont la valeur peut diminuer dans le temps ou dont la conservation entraîne des frais substantiels. Les autorités indiquent également que le conseil des ministres a adopté une résolution (n° 17/2012) sur la conservation des objets ou biens saisis dans une procédure administrative.

31. Le GRECO prend note des informations communiquées indiquant que la nouvelle législation n'a toujours pas été adoptée. Il note également que certains des éléments requis par la recommandation, comme les mesures temporaires (saisie), ne semblent pas avoir été pris en compte.
32. Le GRECO conclut que les recommandations xi et xii demeurent partiellement mises en œuvre.

#### **Recommandation xiv.**

33. *Le GRECO avait recommandé 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.*
34. Le GRECO rappelle que, au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, un projet de Code de procédure administrative était en instance devant le Parlement et qu'une loi *relative aux instruments juridiques normatifs*, spécifiant notamment la hiérarchie des textes normatifs, avait été adoptée par le Parlement le 1<sup>er</sup> octobre 2008 mais avait fait ensuite l'objet d'un veto de la part du Président de la République. Au moment de l'adoption de l'Addendum au Rapport de Conformité, les autorités avaient fait savoir qu'un autre projet de Code de procédure administrative avait été élaboré par le ministère de la Justice et soumis au conseil des ministres. Les autorités avaient aussi indiqué qu'un projet de loi *relative aux instruments juridiques normatifs* avait été déposé au Parlement par un député le 1<sup>er</sup> décembre 2010. Le GRECO avait regretté qu'aucune législation n'ait été adoptée et encouragé vivement les autorités ukrainiennes à s'employer de manière plus active à traiter les questions importantes soulevées dans cette recommandation, qui sont essentielles au bon fonctionnement et à l'efficacité de l'administration publique ainsi qu'à la sécurité juridique des relations entre les personnes physiques et morales et l'administration publique. Le GRECO avait conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre.
35. Les autorités d'Ukraine indiquent que le ministère de la Justice travaille actuellement à une nouvelle version du projet de Code de procédure administrative mentionné ci-dessus, afin de l'améliorer. Les autorités indiquent également que le projet de loi *relative aux instruments juridiques normatifs* a été examiné en première lecture au Parlement et est maintenant révisé en vue d'une seconde lecture au cours de l'année 2012.
36. Le GRECO note qu'aucun résultat tangible n'a été atteint depuis l'adoption de l'Addendum au Rapport de Conformité et conclut que la recommandation xiv demeure partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation xviii.**

37. *Le GRECO avait recommandé 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.*
38. Le GRECO rappelle que, comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation, les collectivités locales ne font l'objet d'une évaluation externe par la Chambre des comptes, qui est indépendante, que pour ce qui concerne les financements reçus de l'État ; le contrôle complémentaire est réalisé par les organes de vérification interne du ministère des Finances (contrôle interne de l'État). Dans le Rapport de Conformité, les autorités ukrainiennes avaient indiqué qu'une extension des pouvoirs de la Chambre des comptes nécessiterait une modification de l'article 98 de la constitution et, dans l'Addendum au Rapport de Conformité, elles avaient informé le GRECO que la Chambre des comptes préparait un projet d'amendements à la constitution, notamment son article 98, qui lui permettraient d'exercer un contrôle sur les autorités locales. La recommandation avait été considérée à l'époque comme partiellement mise en œuvre.
39. Les autorités d'Ukraine informent qu'en vertu du décret présidentiel du 25 janvier 2012 (n. 31), l'Assemblée Constitutionnelle a été créée, ayant pour charge les modifications de la Constitution, y compris les pouvoirs accordés à la Chambre des comptes. En outre, les autorités mentionnent les modifications administratives introduites par décret présidentiel le 23 avril 2011 (n° 499/2011), aux termes duquel l'Inspection des finances de l'État, un organe exécutif central placé sous la coordination du conseil des ministres et du ministère des Finances, a été dotée de pouvoirs lui permettant de réaliser des contrôles financiers et des audits des organes de l'État.
40. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il regrette qu'aucun développement tangible ne soit signalé en ce qui concerne le contrôle externe indépendant des collectivités locales. La réorganisation de l'ancienne Autorité de contrôle et de révision de l'État (KRU) sous forme d'*Inspection des finances de l'État* ne suffit pas à assurer la conformité avec cette recommandation puisque cet organe, tout comme l'organe précédent (KRU), est un bras du pouvoir exécutif principalement chargé du contrôle des financements reçus de l'État. Le GRECO prend note cependant du fait que l'Assemblée constitutionnelle nouvellement établie a le pouvoir, entre autres, d'étudier la possibilité de modifier les pouvoirs de la Chambre des comptes en matière de contrôle des autorités locales. Le GRECO maintient par conséquent son évaluation antérieure.
41. Le GRECO conclut que la recommandation xviii demeure partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation xix.**

42. *Le GRECO avait recommandé 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.*
43. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, il avait considéré cette recommandation comme partiellement mise en œuvre, étant donné que l'ancienne loi sur la passation des marchés publics avait été abrogée et que le processus d'élaboration d'une nouvelle législation était engagé. Dans l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO s'était félicité de l'adoption de la loi *relative à la passation des marchés publics* par le Parlement (1 juin 2010). Cette loi vise à garantir des conditions de concurrence équitable et l'emploi efficace des ressources financières

de l'État et à prévenir la corruption. Le GRECO considérait qu'il s'agissait d'un pas dans la bonne direction mais était préoccupé par le fait qu'un certain nombre d'amendements avaient été apportés à cette loi afin d'exclure de son champ d'application des domaines significatifs, notamment les marchés relatifs à la préparation des championnats de football liés à l'EURO 2012 et les marchés concernant le domaine de l'énergie. La recommandation était donc considérée comme partiellement mise en œuvre.

44. Les autorités d'Ukraine indiquent que la loi *relative à la passation des marchés publics* a généralement été évaluée de façon positive par les experts internationaux, en particulier ceux de la Commission européenne et de la Banque mondiale, bien qu'elle n'ait pas été approuvée en totalité par ces institutions (lettre datée du 16 juin 2010). En outre, le 8 juillet 2011, ont été adoptés plusieurs amendements à cette loi, suite à la coopération avec les experts internationaux, afin d'obtenir une meilleure harmonisation avec les normes internationales/européennes. Ce fait est également noté dans une lettre de la Banque mondiale et de la Commission européenne en date du 25 juillet 2011. Les autorités déclarent également leur intention de poursuivre le développement de la législation sur les marchés publics dans le cadre du projet d'Accord de libre-échange entre l'Ukraine et l'UE.
45. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que les amendements récents ont permis d'améliorer la législation de l'Ukraine relative aux marchés publics. Néanmoins, il apparaît dans les documents fournis que cette législation demande encore à être mise en conformité avec les normes européennes (Directives de l'UE) sur certains points, notamment la définition des « entités adjudicatrices » en relation avec les entreprises publiques et les entreprises d'intérêt public. Le GRECO croit savoir que des réformes législatives sont en cours afin de continuer à améliorer la législation sur la passation des marchés publics.
46. Le GRECO conclut que la recommandation xix demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xx.**

47. *Le GRECO avait recommandé 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.*
48. Le GRECO rappelle que, au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, un projet de loi *sur la fonction publique* était en instance devant le Parlement, ainsi que plusieurs autres projets de loi visant à moderniser l'administration publique, notamment en ce qui concerne les agents publics et autres employés qui ne sont pas fonctionnaires. Dans l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO notait que, suite au changement de gouvernement en mars 2010, ce projet de loi avait été retiré et remplacé par un autre projet *sur la fonction publique*, adopté par le Parlement en première lecture le 7 avril 2011, visant à séparer les postes politiques des postes administratifs, réformer la gestion de la fonction publique et les procédures de nomination et de promotion des fonctionnaires et améliorer leur rémunération. En outre, les autorités avaient indiqué que deux projets de loi amendant la législation existante (n° 3155 du 16 septembre 2008 et n° 3155 du 3 février 2010) étaient en instance devant le Parlement. Ces textes prévoyaient d'accorder le statut d'agent de l'État aux médecins et pharmaciens, enseignants et scientifiques travaillant dans les établissements publics de santé et d'enseignement. Sur le fond, le GRECO notait que la recommandation appelait à une réforme de plus grande ampleur prenant en compte aussi les agents publics qui ne sont pas des fonctionnaires et que les changements envisagés à cet égard

en étaient encore au stade initial ; le GRECO concluait que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.

49. Les autorités d'Ukraine indiquent que, le 17 novembre 2011, le projet de loi *sur la fonction publique* a été examiné en deuxième lecture au Parlement mais n'a pas encore été définitivement adopté. De plus, le 21 décembre 2011, le conseil des ministres a soumis au Parlement un projet de loi *relatif aux agents des collectivités locales*, qui vise à réformer certains domaines comme le recrutement, le statut juridique et la sécurité sociale des agents des collectivités locales.
50. Le GRECO note que la réforme de l'administration publique en Ukraine semble se réduire pour l'essentiel à l'élaboration de nouveaux projets de législation et de réglementation et que le processus est assez lent. Le GRECO note également que la réforme de l'administration publique représente une partie très importante du Programme national anticorruption. A cet égard, le GRECO souligne que, si un cadre juridique adéquat est une condition préalable essentielle des réformes, celles-ci ne doivent pas s'y limiter. La mise en œuvre d'une nouvelle législation nécessite, par exemple, la formation de personnel. Aucune mesure ne semble avoir été prise en ce sens ou n'est prévue dans le Programme national, et les initiatives législatives susmentionnées n'ont pas encore abouti à l'adoption de nouveaux textes de loi. Par conséquent, l'évaluation précédente est maintenue.
51. Le GRECO conclut que la recommandation xx demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxi.**

52. *Le GRECO avait recommandé d'introduire des règles / lignes directrices claires afin que tous les agents publics déclarent leurs soupçons de corruption, et d'adopter des mesures visant à protéger les personnes qui font une déclaration de bonne foi (donneurs d'alerte) contre les conséquences négatives de leur démarche.*
53. Le GRECO rappelle que, dans l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO notait que la loi *sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption*, adoptée par le Parlement le 7 avril 2011, établit à l'article 5 l'obligation pour tous les agents et personnels des organes étatiques et d'administration locale de déclarer les cas de corruption dont ils ont connaissance dans la fonction publique. Le GRECO notait également que l'article 20 de la même loi prévoit le principe selon lequel les personnes ayant apporté une assistance à la prévention et à la détection d'infractions de corruption doivent être protégées par l'État, les autorités chargées de l'application de la loi devant prendre les mesures nécessaires à cet égard. A ce moment-là, la loi n'avait finalement pas été signée par le Président de la République et n'était pas encore entrée en vigueur. En outre, au moment de l'adoption de l'Addendum, aucune disposition concrète n'avait été prise pour la protection effective des donneurs d'alerte. Le GRECO avait donc conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre.
54. Les autorités d'Ukraine indiquent que la loi *sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption* est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2011. Elles déclarent en outre que la mise en œuvre de certaines dispositions provisoires et définitives de cette loi dépend de plusieurs projets d'amendements à la loi, actuellement en instance devant le Parlement, qui visent à améliorer le mécanisme d'application pratique desdites dispositions légales.
55. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite du fait que la loi *sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption* impose clairement aux agents publics

l'obligation de déclarer les soupçons de corruption et stipule que les personnes qui déclarent de tels soupçons doivent être protégées des conséquences négatives qui pourraient résulter de leur démarche. Cependant, certaines dispositions ultérieures en vue de la mise en œuvre pratique de la loi n'ont pas encore été adoptées, et notamment aucune modalité concrète pour la protection effective des donneurs d'alerte. Le GRECO est donc d'avis que l'Ukraine n'a pas satisfait pleinement aux exigences de la recommandation actuelle du fait de l'adoption de la loi *sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption*.

56. Le GRECO conclut que la recommandation xxi demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxii.**

57. *Le GRECO avait recommandé 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'intérêts et l'assistance au public ; 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 ».*

58. Le GRECO rappelle que cette recommandation comprend deux volets : 1) établir un Code de conduite ou d'éthique type ; 2) renforcer la formation des agents publics sur une base régulière et rotative. En ce qui concerne le premier volet (Code de conduite), dans l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO avait salué les progrès réalisés grâce à l'adoption en 2010 des Règles générales de conduite des fonctionnaires sous la forme de normes non contraignantes (décret de l'administration centrale de la fonction publique du 4 août 2010), qui semblaient contenir des instructions et des conseils utiles pour la prévention des conflits d'intérêts. Le GRECO avait salué également l'obligation pour les agents publics de déclarer les soupçons de corruption, édictée dans la loi *sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption* (adoptée en avril 2011). Néanmoins, certaines questions comme l'assistance au public des agents publics n'étaient toujours pas couvertes par des normes non contraignantes, comme l'exige la recommandation. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, le GRECO saluait les informations indiquant que les actions de formation étaient offertes à un grand nombre d'agents sous la responsabilité de l'université nationale des affaires intérieures de Kiev et de l'académie de gouvernance dépendant de la présidence de l'Ukraine pour le personnel dirigeant, et des ministères ou organes qui les emploient pour les personnels de niveau moins élevé. Les activités de formation relatives aux mesures anticorruption et aux conduites éthiques semblaient s'inscrire dans le cadre d'une approche globale et systématique. Le GRECO concluait que la recommandation était partiellement mise en œuvre.

59. Les autorités d'Ukraine communiquent des précisions concernant la loi *sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption* et la loi *sur la fonction publique*, en indiquant que leurs dispositions sont largement comparables à un grand nombre des dispositions incluses dans la *Recommandation n° R (2000)10 du Conseil de l'Europe sur les Codes de conduite pour les agents publics*. Elles déclarent également que, afin de mettre en œuvre certaines dispositions provisoires et définitives de la loi *sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption*, un nouveau projet de loi d'amendement a été soumis par le conseil des ministres au Parlement le 17 novembre 2011. Ce projet de loi vise à amender près de 44 textes législatifs, en particulier pour introduire des dispositions normatives en matière de conflits d'intérêts dans certaines lois s'appliquant à des organes tels que l'administration des douanes, les services de sécurité de

l'État, l'administration du fisc et la milice. Les autorités mentionnent aussi une table ronde, organisée au Parlement le 2 novembre 2011, au cours de laquelle un projet de loi *sur les normes de conduite éthique* a été discuté. Les autorités signalent enfin plusieurs ordonnances ministérielles portant sur différents personnels du ministère des Finances, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et de la Justice, ainsi que de l'administration centrale de la fonction publique, qui mettent en place de façon temporaire des Codes d'éthique en attendant l'adoption définitive de la législation dans ces domaines.

60. Le GRECO prend note des nouvelles informations communiquées ; il se félicite de l'importance accordée aux Codes de conduite ou d'éthique en Ukraine et reconnaît que la loi *sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption* et la loi *sur la fonction publique* établissent effectivement un certain nombre de principes éthiques. D'un côté, il apparaît que des mesures très importantes sont mises en œuvre pour assurer l'introduction systématique de tels Codes dans l'administration publique. D'un autre côté, cependant, nombre de ces initiatives dépendent toujours de l'adoption d'une législation par le Parlement. Par conséquent, le processus de réforme légale ne semble pas terminé. Les textes normatifs n'étant pas encore achevés, il s'ensuit que la mise en œuvre du deuxième volet de la recommandation, qui porte sur la mise en œuvre des principes éthiques par le biais de la formation, est suspendue à l'établissement de nouvelles normes et valeurs éthiques.
61. Le GRECO conclut que la recommandation xxii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxiv.**

62. *Le GRECO avait recommandé d'introduire la responsabilité des personnes morales pour les délits de corruption, en assortissant celle-ci de sanctions efficaces, 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.*
63. Le GRECO rappelle que, au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, un projet de loi *relatif à la responsabilité des personnes morales perpétrant des infractions de corruption* était en instance devant le Parlement. Ce projet avait ensuite été adopté par le Parlement. Cependant, cette loi ainsi que d'autres textes législatifs anticorruption ont été abrogés par le Parlement le 5 janvier 2011 et remplacés par un nouveau projet de loi soumis par le Président de la République au Parlement en décembre 2011. Ce dernier projet, toutefois, ne comprenait aucune disposition sur la responsabilité des personnes morales pour les délits de corruption. Par conséquent, dans l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO concluait que la recommandation xxiv n'avait pas été mise en œuvre.
64. Les autorités d'Ukraine indiquent que l'introduction de la responsabilité des personnes morales dans le système légal ukrainien est une priorité et s'inscrit dans la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2011-2015 ; le ministère de la Justice a été chargé de préparer un projet de législation à cette fin au cours de l'année 2012.
65. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui indiquent que la question sur laquelle porte cette recommandation a fait l'objet d'un certain nombre de mesures contradictoires. La préparation d'un nouveau projet de loi en ce domaine est de nouveau considérée comme prioritaire, actuellement dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2011-2015, mais aucun résultat n'a encore été obtenu à cet égard.

66. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv n'a pas été mise en œuvre.

### III. CONCLUSION

67. En sus des conclusions présentées dans le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur l'Ukraine et au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations i, ii, xi, xii, xiv, xviii, xix, xx, xxi et xxii ont été partiellement mises en œuvre et que les recommandations iii, v et xxiv n'ont pas été mises en œuvre.

68. **Avec l'adoption de ce Deuxième Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints, le GRECO conclut que, sur les 25 recommandations adressées à l'Ukraine, seules douze recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.** Le GRECO note l'émergence d'un cadre anticorruption sous la forme du Comité national de lutte contre la corruption, de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2011-2015 et du plan d'action correspondant, c.-à-d. le Programme national de prévention et de lutte contre la corruption 2011-2015. Le GRECO est d'avis que la Stratégie et le Programme national maintenant établis pour plusieurs années devraient devenir des outils ajustables, permettant de prendre en compte les besoins exprimés par les organes de l'État, les représentants de la société civile ukrainienne et la communauté internationale. D'autre part, le GRECO souligne que le Comité national anticorruption, dans sa composition actuelle, n'assure pas à la société civile une représentation suffisante, ce qui soulève des inquiétudes quant à la programmation de ses activités et à l'indépendance de sa fonction de contrôle. L'absence de véritable représentation de la société civile au sein du Comité risque aussi d'avoir des incidences négatives sur la confiance du public à l'égard de cet organe, ce qui va directement à l'encontre de l'un des objectifs de la stratégie anticorruption : « *renforcer la confiance du public à l'égard des autorités publiques* ». Par conséquent, le GRECO encourage vivement les autorités ukrainiennes à traiter cette question de manière prioritaire.

69. Le nombre total de recommandations appliquées – un peu moins de la moitié des recommandations émises – n'est pas très élevé et il est notable que plusieurs questions fondamentales comme l'indépendance du système judiciaire, l'existence de processus judiciaires et administratifs parallèles, le contrôle indépendant des finances des collectivités locales, la réforme de la fonction publique, le processus de décision administratif et la responsabilité des personnes morales pour les délits de corruption, pour ne citer que quelques uns des domaines mentionnés par le GRECO dans le Rapport d'Évaluation, requièrent encore une attention très importante. Le GRECO regrette que le rythme des réformes soit demeuré jusqu'ici très lent et que le processus législatif se soit heurté à de nombreux obstacles. En conclusion, le GRECO encourage vivement les autorités ukrainiennes à agir de façon déterminée pour résoudre les problèmes en suspens et demande aux autorités ukrainiennes, conformément à l'article 31 paragraphe 9.1. de son Règlement intérieur, de présenter un complément d'informations sur la suite de la mise en œuvre des recommandations i-iii, v, xi, xii, xiv, xviii, xix-xxii et xxiv d'ici le 31 décembre 2012.

70. Enfin, le GRECO invite les autorités ukrainiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du Deuxième Addendum, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre publique cette traduction.