

Strasbourg, 15 mai 2009

**Public**  
**Greco RC-I/II (2009) 1F**

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

### **Rapport de Conformité sur l'Ukraine**

Adopté par le GRECO  
lors de sa 42<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 11-15 mai 2009)

## **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) a été rendu public par le GRECO le 29 octobre 2007.
2. Conformément à l'article 30.2 du Règlement intérieur du GRECO, les autorités ukrainiennes ont soumis, le 30 septembre 2008, leur rapport de situation (rapport RS) sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations.
3. Lors de sa 40<sup>e</sup> réunion plénière (1-5 décembre 2008), le GRECO a, conformément à l'article 31.1 de son Règlement intérieur, chargé Chypre et le Royaume-Uni de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont été désignés M. Philippos KOMODROMOS, au titre de Chypre, et M. Alastair BROWN, au titre du Royaume-Uni. Le Secrétariat du GRECO a assisté les rapporteurs dans la rédaction du Rapport de Conformité (rapport RC).
4. Le rapport RC a pour objet d'évaluer les mesures prises par les autorités ukrainiennes en vue de se conformer aux recommandations du rapport d'évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints.

## **II. ANALYSE**

5. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation conjointe, le GRECO a adressé 25 recommandations à l'Ukraine. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.

### **Recommandation i.**

6. *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 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.*
7. Les autorités ukrainiennes font savoir que, le 15 janvier 2008, le ministère de la Justice, en coopération avec le Conseil de l'Europe (« projet UPAC »), a dirigé une table ronde axée sur l'établissement d'une agence anti-corruption (modèles, spécialisation et attributions). Au nombre des participants figuraient des représentants des pouvoirs publics, d'ONG, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales. Sur la base des conclusions de la table ronde, la création d'une agence anti-corruption a été proposée au Cabinet de ministres. Le 1<sup>er</sup> février 2008, le Président de l'Ukraine a signé un décret relatif à « *Quelques mesures visant à améliorer et à mettre en œuvre la politique anti-corruption de l'Etat* » demandant au Gouvernement d'examiner la question de l'attribution au ministère de la Justice de la tâche d'élaborer et de mettre en œuvre la politique anti-corruption. En conséquence, le 1<sup>er</sup> mars 2008, le ministère de la Justice a soumis au Cabinet de ministres un projet de résolution relatif à « *Certaines questions ayant trait à la mise en œuvre de la politique anti-corruption de l'Etat* » contenant une proposition visant à établir l'Office de l'Agent du Gouvernement pour la politique anti-corruption, dont les responsabilités incluraient la formulation de la politique anti-corruption, l'élaboration de stratégies et de plans d'action anti-corruption, la coordination entre les organes impliqués dans l'exécution des stratégies et plans d'action anti-corruption, des analyses et des conseils juridiques, la

collecte de statistiques, la coopération avec des ONG, les campagnes publiques, etc. Le projet de résolution a fait l'objet d'une table ronde le 22 avril 2008, là aussi organisée par le ministère de la Justice en coopération avec le Conseil de l'Europe (UPAC), à laquelle ont pris part des délégués issus du Parlement, de ministères, d'organisations internationales et d'ONG. Par ailleurs, les autorités indiquent que le projet de résolution a été soumis à l'expertise, entre autres, d'organes internationaux et qu'il a recueilli des réactions positives dans l'ensemble. Le 4 juin 2008, le Cabinet de ministres a approuvé la résolution n° 532 sur « *Certaines questions ayant trait à la mise en œuvre de la politique anti-corruption de l'Etat* » établissant le poste de l'*Agent du Gouvernement pour la politique anti-corruption*. La résolution prévoit que les ministres, chefs d'agences centrales et chefs d'autorités régionales et locales désignent parmi leurs suppléants un fonctionnaire pour coopérer avec l'Agent du Gouvernement.

8. Le 24 avril 2009, le Gouvernement a adopté une résolution sur l'Agent du Gouvernement pour la politique anti-corruption (n° 410) et a nommé un Agent du Gouvernement. En vertu de la résolution, l'Agent du Gouvernement dépend du Cabinet de ministres et aura pour tâche, notamment, de proposer des politiques de lutte contre la corruption, d'examiner des propositions de lois et de proposer des amendements au Gouvernement, d'analyser les statistiques et de proposer de nouveaux projets de lois dans le domaine de la prévention et du contrôle de la corruption, afin d'assurer une interaction entre les autorités de l'exécutif aux niveaux central et local, une coopération avec le Parlement (Verkhovna Rada), une participation de la société civile dans la politique anti-corruption et de veiller à une prise de conscience de la part du public et assurer les relations avec les médias. En outre, l'agent a le droit de participer aux réunions du conseil des ministres, d'impliquer des membres experts des autorités locales et centrales, d'établir des groupes de travail pour des motifs tels que la rédaction de lois, et pourra présenter des cas de corruption aux différents organes (répressifs) et recevoir des renseignements en retour de ces organes. De plus, l'Agent peut participer à des réunions du Cabinet de ministres et prendre part aux activités du GRECO, du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales en matière de politiques anti-corruption.
9. Par ailleurs, les autorités annoncent que, le 8 avril 2008, le Président a approuvé, par voie de décret, le Concept de réforme de la justice pénale en Ukraine, qui stipule qu'un organe anti-corruption spécialisé dans le système de justice pénale doit être établi aux fins d'une politique anti-corruption efficace, avec des prérogatives pour conduire une enquête préliminaire dans les affaires de corruption et pour coordonner les activités d'autres organes répressifs dans ce domaine. Selon les autorités, cela démontre la nécessité de séparer les fonctions de répression anti-corruption des fonctions de prévention. La création d'un tel organe répressif spécialisé est prévue dans le projet de loi relatif au *Bureau anti-corruption de l'Ukraine*, qui est en instance devant le Parlement. En septembre 2008, la Commission parlementaire de lutte contre la corruption et le crime organisé a recommandé au Parlement d'adopter le projet de loi.
10. Le GRECO accueille favorablement les informations fournies par les autorités ukrainiennes et note que l'Ukraine, avec l'établissement de l'Agent du Gouvernement pour la politique anti-corruption, ouvre la voie à une véritable politique anticorruption basée sur des mesures préventives élaborées avec un large soutien de la société. En outre, il apparaît que ces fonctions soient clairement distinctes de celles des organes répressifs. Ceci dit, il est important également que les politiques anti-corruption générales aient une portée sur les politiques des agences répressives. Le GRECO est de l'avis que la Résolution n° 410 prévoit l'attribution de tâches pertinentes à l'Agent du Gouvernement. Elles devront comprendre des relations étroites avec le Parlement ainsi qu'avec les autorités centrales et locales. Les modalités de ces relations ne sont pas clairement définies dans la Résolution. En outre, la Résolution précise que l'Agent du

Gouvernement à la compétence pour « entreprendre des actions pour impliquer la société civile » et promouvoir « la coopération avec des instituts dépendant des autorités du gouvernement ». Bien que cela soit un pas dans la bonne direction, le GRECO n'est pas totalement convaincu que la société civile soit/sera suffisamment représentée dans une structure telle que requise par la recommandation. En outre, l'Office a des fonctions de contrôle, mais son indépendance à cet égard peut être mise en doute puisqu'elle représente un organe d'état qui est, de surcroît, assisté par le secrétariat du Cabinet de ministres. En conclusion, le GRECO est satisfait des progrès positifs accomplis dans ce domaine, et il est convaincu que ceux-ci constituent la base pour l'établissement d'une large autorité anti-corruption en Ukraine. Cependant, il faudra savoir dans quelle mesure la Résolution sur l'Agent du Gouvernement pour la politique anti-corruption sera mise en œuvre de telle sorte à aboutir à un organe anti-corruption tel que prévu par la Recommandation i.

11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été 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 les possibilités de coopération et d'assistance offertes par la communauté internationale.*
13. Les autorités ukrainiennes déclarent que, le 15 août 2007, le Cabinet de ministres a approuvé, par l'ordonnance n° 657, un Plan d'action relatif à la mise en œuvre du cadre conceptuel du Président intitulé « *Mesures en faveur de l'Intégrité* » (« *On the Way to Integrity* ») pour la période allant jusqu'à 2010. Avant son approbation par le Gouvernement, le Plan d'action avait fait l'objet d'une évaluation par des experts désignés par le Conseil de l'Europe. Une nouvelle équipe gouvernementale étant entrée en fonction à la fin de 2007, un nouveau programme d'activités gouvernemental a été adopté – « *Les progrès de l'Ukraine: au profit de la population, et non des hommes politiques* », dont un volet est consacré à la mise en œuvre des recommandations du GRECO. Le ministère de la Justice a proposé de réviser le Plan d'action afin d'y inclure de nouvelles mesures, de raccourcir les délais et de revoir les mesures à la lumière de l'évolution de la situation dans le pays. Les autorités précisent que la principale modification introduite dans le Plan d'action consiste en un mécanisme de coordination de sa mise en œuvre, soit la création d'un poste d'Agent du Gouvernement pour la politique anti-corruption. Le projet de Plan d'action révisé prévoit que l'Agent coordonne la mise en œuvre du Plan d'action, rend compte au Cabinet de ministres de ses avancées et formule des propositions d'amendement du Plan. Dans la préparation d'un plan d'action révisé, le ministère de la Justice, en plus d'avoir consulté des institutions publiques, a invité des organisations non gouvernementales à soumettre des propositions relatives au projet. Selon les autorités, ce processus a permis de prendre en compte un nombre important de telles propositions dans le projet de Plan d'action révisé. Afin de mieux promouvoir le débat public sur le projet, celui-ci a été publié sur le site Internet officiel du ministère de la Justice. Le 16 septembre 2008, la Commission gouvernementale pour les grandes orientations en matière de justice a approuvé le Plan d'action révisé, qui fait actuellement l'objet d'une préparation pour adoption finale par le Cabinet de ministres.
14. Le GRECO prend note du processus en vue de l'adoption d'un Plan d'action final relatif à la mise en œuvre du Concept pour l'éradication de la corruption en Ukraine. Toutefois, ce Plan d'action fait actuellement l'objet d'une révision et est en attente d'adoption finale par le Cabinet de ministres. Malgré le fait que l'Ukraine aidé déjà adopté un Plan d'Action, le GRECO ne peut pas

conclure que la Recommandation ii a été complètement satisfaite étant donné que la version finale du plan est en cours de révision. En outre, les détails du Plan d'action révisé n'ont pas été communiqués au GRECO.

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

**Recommandation iii.**

16. *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.*
17. Les autorités ukrainiennes soulignent qu'un projet de loi relatif à l'*Amendement de certains actes législatifs de l'Ukraine concernant la responsabilité pour infraction de corruption* (n° 0875 du 23 novembre 2007) est en instance devant le Parlement. Le projet de loi a pour objet de mettre les dispositions relatives aux infractions pénales et administratives en conformité avec les dispositions de la Convention des Nations unies contre la corruption (CNUCC) et la Convention pénale sur la corruption (STE 173) du Conseil de l'Europe. Selon les autorités ukrainiennes, le projet de loi prévoit, entre autres, la criminalisation du trafic d'influence et de l'enrichissement illicite; la criminalisation de la corruption dans le secteur privé; une extension de la responsabilité pour corruption concernant les vérificateurs comptables privés, notaires, experts, avocats, arbitres, agents étrangers et internationaux. De plus, le projet de loi prévoit une distinction entre la responsabilité pénale et la responsabilité administrative pour corruption. Les autorités précisent que d'après les données, environ 2/3 de la totalité des affaires de corruption en Ukraine comprennent des pots-de-vin de 20 à 100 EUR et en principe, les pots-de-vin de faible valeur sont traités comme des infractions administratives, sanctionnées par des amendes, renvois du service, plutôt que par des peines d'emprisonnement, ce qui est prévu pour les infractions pénales. Par conséquent, la distinction entre la procédure administrative et la procédure pénale sera basée sur le montant de l'avantage indu – c.à.d. un avantage indu inférieur à cinq fois le montant de l'abattement à la base sera traité selon la procédure administrative et un avantage indu d'un montant supérieur, selon la procédure pénale.
18. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il maintient sa position antérieure, selon laquelle la corruption, en règle générale, devrait être traitée en tant qu'infraction pénale. Cependant, les mesures en cours en Ukraine pourraient permettre une différenciation quelque peu plus nette entre la responsabilité administrative et la responsabilité pénale pour corruption même si certains cas de corruption peuvent être graves quand bien même le montant en jeu serait modeste. Par conséquent, le GRECO doute que les mesures mentionnées se traduisent par une nette distinction entre les conditions requises pour appliquer la procédure pénale, d'une part, et la procédure administrative, d'autre part. De plus, il est primordial que toute nouvelle législation pénale soit entièrement conforme à la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Le projet de loi relatif à l'*Amendement de certains actes législatifs de l'Ukraine concernant la responsabilité pour infraction de corruption*, qui est pertinent, n'a pas été adopté par le Parlement.
19. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

20. *Le GRECO avait recommandé 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.*
21. Les autorités ukrainiennes font savoir que, concernant le premier volet de la recommandation (renforcement de la coordination entre les autorités répressives), le Président ukrainien, par le décret n° 370 du 17 avril 2008, a établi le Groupe d'action anti-corruption interagences. Selon ledit décret, ce groupe d'action est un organe auxiliaire chargé d'élaborer des propositions en vue d'améliorer l'interaction entre le ministère public, le Service de sécurité, le ministère de l'Intérieur, le Service des impôts de l'Etat, la Direction principale de la fonction publique, le ministère de la Justice et d'autres instances exécutives centrales et locales, dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre la corruption. Par ailleurs, un centre de coordination et d'analyse a été créé au sein de la Direction chargée de la lutte contre la corruption et le crime organisé – qui dépend du Service de sécurité – pour soutenir le travail du groupe d'action précité. Lors de sa réunion d'avril 2008, le groupe d'action a approuvé un plan d'activités suivant les instructions du décret présidentiel, qui prévoit que les membres du groupe d'action se réunissent à intervalles réguliers en plénière ou en groupes de travail spécialisés. Les autorités précisent qu'en mai 2008, ces groupes de travail ainsi que les groupes d'action régionaux ont été dotés des ressources humaines nécessaires, c'est-à-dire cinq employés pour le centre d'analyse. En outre, le Service de sécurité est le siège du groupe d'action, et lui fournit du personnel.
22. S'agissant du deuxième volet de la recommandation (statistiques et analyse), les autorités ukrainiennes indiquent que le Plan d'action (voir recommandation ii ; en cours de révision) pour la mise en œuvre du cadre conceptuel du Président (« *Mesures en faveur de l'Intégrité* ») au cours de la période allant jusqu'à 2010 prévoit la création d'une base de données unifiée relative à la répression de la corruption et des infractions connexes. Les autorités indiquent qu'une telle base de données est à présent gérée par les agences répressives. En outre, le ministère de l'Intérieur gère une base de données automatisée des infractions administratives ayant trait à la corruption, qui contient des informations sur les personnes contre lesquelles des rapports administratifs de corruption ont été rédigés et déferés à un tribunal, ainsi que sur les décisions de justice. Pour améliorer le système existant de conservation de documents, le ministère de l'Intérieur a rédigé une nouvelle instruction relative à l'archivage, qui a été adoptée le 29 octobre 2008 par une ordonnance conjointe (n° 58/560/795/679/99) du ministère de l'Intérieur, du Procureur général, du Service de sécurité, du Service des impôts de l'Etat et de l'Administration des tribunaux de l'Etat. L'instruction a été promulguée le 1<sup>er</sup> janvier 2009.
23. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il observe que des efforts ont été accomplis pour renforcer la coordination entre les différentes autorités répressives impliquées dans les enquêtes sur les infractions de corruption, notamment avec la création du Groupe d'action anti-corruption interagences. En outre, il relève que l'amélioration du caractère complet des statistiques sur les affaires administratives et la nouvelle instruction adoptée à travers une ordonnance conjointe contribue à établir une base de données unifiée relative à la répression de la corruption, qui est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante.

## Recommandation v.

25. *Le GRECO avait recommandé 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.*
26. Les autorités ukrainiennes déclarent que le Président, par le décret du 8 avril 2008, a approuvé un « *Concept pour la réforme du système de justice pénale* ». Selon ce décret, les pouvoirs constitutionnels du ministère public et les principes qui le régissent doivent correspondre aux normes de la prééminence du droit, et en particulier aux normes énoncées par la Recommandation Rec(2000)19 du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale. Les autorités font savoir, entre autres, que le ministère public deviendra l'unique organe chargé de contrôler le respect de la loi par les instances responsables de l'enquête préliminaire et de superviser les organes qui font exécuter les jugements en matière pénale, tout en étant responsable des poursuites à l'encontre des individus. Par ailleurs, les procureurs verront l'indépendance de la procédure garantie par rapport à toute ingérence extérieure (par exemple, l'ingérence politique) et à toute intervention indue de la hiérarchie; les conditions requises en matière de recrutement des procureurs seront définies de manière plus détaillée; la procédure de nomination au ministère public et les motifs de cessation prématurée de fonction feront l'objet d'améliorations; des règles de conduite professionnelle seront élaborées; une loi sera établie sur la procédure concurrentielle de sélection pour les postes de procureurs, ainsi que sur le contrôle interne et externe du fonctionnement du ministère public; des critères d'évaluation des résultats, une procédure de mise en cause de la responsabilité du procureur et un système de protection des procureurs contre tout congédiement illicite seront établis. Le 27 août 2008, aux fins de la mise en œuvre du concept, le Cabinet de ministres a approuvé le *Plan d'action pour mettre en œuvre le concept de réforme de la justice pénale*. Le 8 septembre 2008, le Parlement a adopté la loi portant amendement de la *Loi relative au ministère public*, qui concerne la procédure de congédiement du Procureur général. Cette Loi dispose que le Procureur général est désigné et congédié par le Président avec l'aval du Parlement. D'après les autorités, cela permet d'atténuer les influences politiques sur le travail du ministère public. En outre, selon le *Plan de mesures pour mettre en œuvre le concept de réforme de la justice pénale* susmentionné, un nouveau projet de loi relatif au *Ministère public* sera élaboré. Cela se fera en tenant compte du projet de Code de procédure pénale; le 5 mars 2009, un groupe de travail a été établi à cette fin. Le 10 mars 2009, un projet de code de procédure pénale a été soumis au Président, préalablement à son examen par le Parlement. Le 31 mars 2009, le Président a soumis un projet de Constitution ukrainienne, dans laquelle la « supervision » dont fait l'objet dans une large mesure le Parquet en vertu de la Constitution actuelle est limitée aux fonctions relatives à la procédure pénale.
27. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite du fait que l'Ukraine a amorcé une réforme en vue de moderniser le ministère public, conformément, à ce qu'il semblerait, aux principes de prééminence du droit. Le GRECO rappelle qu'il est mentionné dans le rapport d'évaluation sur l'Ukraine (paragraphe 86) qu'un ministère public modernisé et fondé sur les normes européennes constituerait la plateforme d'enquête naturelle sur les affaires de corruption. Le GRECO est tout à fait conscient qu'une telle réforme en profondeur du ministère public doit s'inscrire dans une perspective à long terme et, en plus, doit être mise en œuvre dans un contexte beaucoup plus large que celui d'une lutte efficace contre la corruption. Par conséquent, il est encourageant qu'une réforme en profondeur du système juridique, y compris des amendements constitutionnels, soit en cours. D'autre part, il est compréhensible qu'aucun volet majeur de la réforme envisagée ne se soit encore matérialisé sous la forme d'amendements

constitutionnels ou législatifs, sauf en ce qui concerne la désignation et le congédiement des procureurs. Dans ce contexte, le GRECO souhaite souligner l'importance du maintien d'une coopération étroite avec des organes internationaux disposant de l'expertise requise en matière de réforme, notamment le Conseil de l'Europe, susceptibles de fournir une assistance juridique sur des questions ayant trait à la prééminence du droit et au ministère public. L'Ukraine est encouragée à poursuivre avec résolution le processus de réforme dans ce domaine.

28. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation vi.**

29. *Le GRECO avait recommandé 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.*

30. Les autorités ukrainiennes font état de diverses initiatives de formation à l'intention du personnel spécialisé des services répressifs qui est directement impliqué dans le dépistage de la corruption. Celles-ci incluent une formation continue pour les agents des milices (police), dispensée par l'Académie du ministère de l'Intérieur et l'Institut d'enseignement et de recherche de l'Université nationale des affaires intérieures de Kiev. Les autorités ajoutent que des cours et une formation spéciaux ont été introduits dans le programme de perfectionnement des agents de police – concernant notamment l'appui du législateur à la lutte contre la corruption et l'application pratique de la législation anti-corruption. En outre, les agents des organes répressifs suivent à intervalles réguliers des sessions de perfectionnement au Centre de formation de la Direction de contrôle financier de l'Etat. En juin 2008, en vertu d'un accord passé entre le ministère de l'Intérieur de l'Ukraine et le ministère de l'Intérieur de la République fédérale d'Allemagne, l'Académie du ministère de l'Intérieur ukrainien a accueilli un atelier international sur le dépistage et l'instruction des infractions de corruption. Animé par des officiers de la police judiciaire allemande, l'atelier a été suivi par des praticiens issus de divisions du ministère de l'Intérieur spécialisées dans la lutte contre la corruption.

31. S'agissant de la formation des procureurs, les autorités ukrainiennes font observer que l'Institut de formation de personnel de l'Académie nationale d'action publique d'Ukraine dispense le cours spécial intitulé « *Mesures légales de lutte contre la corruption* », qui comprend 36 heures de théorie et de pratique. Chaque année, 140 personnes fraîchement diplômées de l'Académie se voient affectées à des postes au sein du ministère public. De plus, l'Institut de formation continue de l'Académie nationale d'action publique organise régulièrement des tables rondes et des séminaires pratiques sur le thème de la supervision de l'action publique en matière de respect de la Loi relative à la lutte contre la corruption.

32. Par ailleurs, les autorités font mention d'un grand nombre de conférences et séminaires organisés conjointement avec des organisations internationales, telles que le Conseil de l'Europe (UPAC), l'OCDE et l'Association internationale des autorités anti-corruption (IAACA), souvent en coopération avec des projets spécifiques financés par des organisations internationales et des pays individuels. En mars 2008, l'Académie nationale d'action publique a accueilli un séminaire international de formation à l'intention des procureurs issus de toutes les régions de l'Ukraine qui supervisent l'observation de la législation par les organes de répression de la corruption (projet de l'OCDE relatif au renforcement des capacités d'enquête et d'action publique en matière de corruption en Ukraine – « *Strengthening the Capacity to Investigate and Prosecute Corruption in*

*Ukraine* »); en septembre 2008, le ministère de la Justice, avec l'appui du Conseil de l'Europe et de la France, a organisé une table ronde sur le thème « *Dépistage, saisie et confiscation des produits des infractions de corruption* »; en octobre 2008, le ministère public et l'Académie nationale d'action publique, en coopération avec l'OCDE, ont organisé un séminaire d'experts internationaux en vue d'examiner la question de l'introduction d'une spécialisation anti-corruption pour les procureurs sur la base de l'expérience de certains Etats membres du Conseil de l'Europe; en avril et mai 2009, l'UPAC, l'OCDE et l'Institut de Bâle sur la gouvernance, conjointement avec l'Académie d'action publique, organisent une formation à l'intention des procureurs régionaux sur le dépistage et l'instruction des cas de corruption, qui sera en principe suivie de la présentation d'un manuel de formation. En outre, en mars 2009, le ministère de l'Intérieur, avec l'appui de l'UPAC, a organisé un séminaire international de formation sur la lutte contre la corruption. En plus, l'Académie nationale d'action publique a organisé des cours de formation spéciale sur l'instruction des affaires d'abus de pouvoirs pour plus de 140 étudiants en 2008. Par ailleurs, les autorités font savoir que plus de 900 personnes suivent des cours de formation à l'intention des procureurs sur des questions spécialisées relatives à la corruption. Les autorités évoquent plusieurs cours de formation qui seront organisés en 2009 en coopération avec différentes organisations internationales. Les autorités ajoutent que les formations offertes par les différentes agences répressives seront modifiées suivant les lignes directrices développées par des experts désignés par le Conseil de l'Europe, dans le domaine de la formation à la détection de la corruption et aux enquêtes sur les délits de corruption.

33. Le GRECO note qu'un nombre important d'initiatives de formation ont été mises en œuvre, dont plusieurs organisées en coopération avec des organisations internationales. Le GRECO observe que les manifestations internationales, telles qu'une bonne partie de celles déclarées par l'Ukraine, contribuent dans une large mesure à fournir des informations sur la base d'expériences étrangères. Tout appréciables qu'elles soient, de telles expériences doivent être traduites dans le contexte ukrainien et peuvent conduire à des changements de fond dans les programmes de formation en matière de répression en Ukraine. Le GRECO rappelle avoir notamment conclu, dans le rapport d'évaluation, qu'une spécialisation plus poussée en dépistage de la corruption non liée au crime organisé et une formation à grande échelle basée sur un nouveau programme dans ce domaine étaient nécessaires. Même s'il convient de se féliciter des mesures de formation certainement importantes mentionnées par l'Ukraine, qui ciblent à la fois le personnel des milices et le personnel du ministère public, des efforts supplémentaires sont clairement nécessaires afin de se conformer pleinement à la recommandation qui appelle à une « *formation uniforme sur une base régulière, rotative et continue* ». En particulier, le GRECO attend des autorités qu'elles se concentrent davantage sur l'élaboration de programmes spécialisés de formation continue en matière de dépistage et d'instruction des cas de corruption au profit des agents concernés des services de police et du ministère public.
34. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

35. *Le GRECO avait recommandé 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.*

36. Les autorités ukrainiennes font savoir que les projets de lois portant amendement de la *Loi relative à l'ordre judiciaire en Ukraine* (n° 0916) et de la *Loi relative au statut des juges* (n° 0917) sont en instance devant le Parlement<sup>1</sup>. Pour l'essentiel, les projets d'amendement visent à améliorer la qualité des futurs juges en Ukraine, à réformer le système des tribunaux et à créer des conditions appropriées pour l'administration de la justice. Les mesures visent, par exemple, à introduire une procédure de sélection transparente et concurrentielle des juges sur la base de critères clairs et objectifs et d'un examen des capacités lors de la désignation. Les amendements incluent aussi une liste de motifs de responsabilité disciplinaire des juges, ainsi que la création d'un organe judiciaire permanent séparé (Commission disciplinaire) pour examiner les cas de responsabilité disciplinaire. Afin de s'assurer que les questions de responsabilité disciplinaire des juges sont examinées de manière plus prompte et efficace, il est proposé d'introduire des inspecteurs judiciaires<sup>2</sup> chargés d'enquêter sur les manquements des juges, d'engager une procédure disciplinaire contre des juges et, enfin, de soumettre les affaires à la Commission. Enfin, les autorités déclarent que les projets de lois contiennent aussi des amendements relatifs à la rémunération des juges, sur la base de certains critères.
37. D'autre part, les autorités font remarquer qu'un projet de loi portant amendement de la *Loi relative au Haut conseil de la justice* – concernant la structure du Conseil et l'amélioration du professionnalisme de ses membres (n° 1320-1 du 23.01.2008) a été rejeté par le Parlement le 4 septembre 2008. En plus, le 31 mars 2009, le Président a présenté au Parlement des projets d'amendements à la Constitution, en vertu desquels le Haut conseil de la justice aurait le pouvoir de nommer et de congédier les juges et le Haut conseil comprendrait 16 membres, dont huit juges seraient nommés par le Congrès des juges et les autres par le Président (4) et le Sénat (4).
38. Le GRECO reconnaît que la réforme de la justice en vue de renforcer son indépendance est un projet à long terme. Il prend note des amendements législatifs évoqués, qui sont manifestement importants et nécessaires pour l'Ukraine, étant donné que leur finalité générale est d'améliorer la qualité des juges. Le GRECO se félicite particulièrement qu'il soit proposé d'améliorer la procédure de sélection et de désignation des juges et de mettre en place une rémunération plus adéquate des juges. De même, il est utile de relever la proposition d'augmentation de la proportion de juges au sein du Haut conseil, de sorte à la porter de 4 sur 20 à 8 sur 16 et, ce faisant, à renforcer l'indépendance du Haut conseil par rapport au pouvoir exécutif. En conclusion, même si des progrès ont été signalés, aucun des amendements proposés n'a encore été approuvé par le Parlement. Eu égard à ce qui précède et à l'importance fondamentale d'une justice indépendante, le GRECO encourage l'Ukraine à déployer des efforts conséquents pour la mise en œuvre de cette recommandation.
39. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

40. *Le GRECO avait recommandé 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.*

---

<sup>1</sup> Actuellement, les projets de lois sont en attente d'approbation par le Parlement en deuxième lecture, ayant été approuvés par la Commission parlementaire sur l'ordre judiciaire le 18 mars 2009.

<sup>2</sup> Il est prévu que les inspecteurs judiciaires soient nommés par le Haut conseil de la justice et qu'ils soient chargés des questions disciplinaires à l'encontre des juges.

41. Les autorités ukrainiennes indiquent que le Concept d'amélioration de la justice en vue de promouvoir un procès équitable en Ukraine conformément aux normes européennes (approuvé par le décret présidentiel n° 361 en mai 2006) prévoit le renforcement des effectifs de l'Académie à compter de janvier 2008. Les effectifs totaux, y compris les effectifs à l'échelon des régions, ont été chiffrés à 380. En outre, l'enveloppe financière allouée par le budget de l'Etat à la formation au niveau de l'Académie de la justice pour 2008 a été multipliée par 2,1 par rapport à 2007. Grâce à cette mesure, il est signalé que l'Académie de la justice dispense désormais une formation continue aux juges, administrateurs des tribunaux généraux et agents de l'Administration des tribunaux de l'Etat (SCA) au niveau de Kiev et des 7 subdivisions régionales. En 2007, l'Académie a offert 106 activités de perfectionnement aux juges, administrateurs de tribunal et agents des administrations territoriales de la SCA. Par ailleurs, l'Académie a conçu des projets de coopération bilatérale avec des institutions de formation judiciaire de pays tiers et a établi des liens avec des organisations internationales, notamment le Conseil de l'Europe, la Commission européenne, les Nations unies, l'OSCE et la Banque mondiale. Enfin, elle a été impliquée dans des projets internationaux importants axés sur la transformation de la justice.
42. Par ailleurs, les autorités déclarent qu'une formation continue des juges et administrateurs de tribunal est dispensée sur le terrain par des experts de l'Académie des juges, qui inclut des cours sur des sujets tels que la déontologie et la responsabilité disciplinaire des juges. Elles font observer que la formation des juges et autres catégories du personnel judiciaire s'est concentrée sur la question de la déontologie dans la justice et de la conformité avec les exigences de la loi en matière de lutte contre la corruption – thème qui est traité à l'occasion de cours de formation réguliers de deux semaines à l'intention des juges et d'une semaine à l'intention d'autres catégories du personnel judiciaire. En tout, 1 252 personnes ont bénéficié d'une formation en cours d'emploi en 2008. En outre, une série de séminaires de formation concernant la sélection du personnel judiciaire et la responsabilité disciplinaire des juges, avec le soutien du projet de l'USAID intitulé « *Ukraine: la prééminence du droit* » (« *Ukraine: the Rule of Law* »), ont été organisés à l'intention des chefs des commissions d'admission de juges. A compter de 2009, l'Académie de juges a préparé un projet de réglementation sur les cours de formation à l'Académie relatifs à la déontologie des juges, à la législation anti-corruption et aux normes internationales. Un cours sur la lutte contre la corruption a été organisé en mars 2009. Plusieurs centaines de juges ont participé aux cours en 2009, qui ont été organisés à Kiev et dans certaines régions. Enfin, les autorités déclarent que l'Académie a introduit des cours spéciaux pour l'ensemble des catégories d'étudiants et que tous les juges nouvellement recrutés suivent des cours sur les questions de corruption et d'éthique. En 2008, 366 juges nouvellement recrutés et 311 juges intérimaires ont participé à ces cours et durant le premier trimestre 2009, de tels cours ont été organisés pour 30 juges nouvellement recrutés et 141 juges intérimaires.
43. Le GRECO prend note des informations communiquées et il est satisfait que les activités en général, et les activités de formation en particulier, prévues par l'Académie de justice s'améliorent, s'agissant de la formation en cours d'emploi ainsi que pour les juges nouvellement recrutés.
44. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

## Recommandations ix et x.

45. *Le GRECO avait recommandé 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. (recommandation ix)*
46. *Le GRECO avait recommandé d'envisager une révision du système des immunités pour permettre des décisions de levée d'immunité plus rapides. (recommandation x)*
47. Les autorités ukrainiennes font remarquer que, du 1<sup>er</sup> au 2 juillet 2008, le ministère de la Justice, dans le cadre du projet « *Soutien à la bonne gouvernance : Projet contre la corruption en Ukraine* » (Conseil de l'Europe, UPAC), a organisé une conférence consacrée à la prévention de la corruption dans la vie politique. La Conférence a adopté des recommandations adressées au Cabinet de ministres proposant l'exclusion du champ des immunités ainsi que la possibilité de mettre en œuvre des mesures d'enquête et autres mesures légales dans la mesure où celles-ci ne restreignent pas le droit à la libre circulation du membre du Parlement visé ainsi que dans tout cas où un membre du Parlement ou un juge est pris en flagrant délit, y compris lors de la perpétration d'infractions liées à la corruption. Le 20 mars 2008, le Parlement a sollicité l'avis de la Cour Constitutionnelle sur la constitutionnalité du projet de loi portant amendement de la Constitution, en ce qui concerne la restriction de l'immunité parlementaire (n° 1375 du 18 janvier 2008), notamment en vue d'abolir la disposition obligatoire selon laquelle les membres du Parlement jouissent d'une immunité et ne peuvent être ni poursuivis ni détenus ni arrêtés sans le consentement préalable du Parlement. Le 16 septembre 2008, la Cour Constitutionnelle a rendu l'avis selon lequel un tel amendement serait constitutionnel et a ainsi rendu possible une modification de la Constitution à cet égard. Les autorités précisent que, cependant, les projets d'amendements de la Constitution ont été supprimés de l'ordre du jour du Parlement. En outre, le 31 mars 2009, le Président a présenté au Parlement un nouveau projet de Constitution, en vertu duquel la responsabilité des membres du Parlement ne pourrait pas être mise en cause sans l'aval de la Chambre des députés ou du Sénat.
48. Concernant la recommandation x, les autorités défendent la pertinence du système actuel qui vise à aider le Parlement à prendre une décision de levée d'immunité aussi rapidement que possible, en arguant notamment que l'ensemble de la procédure ne prendrait pas plus de 32 jours au total.
49. Le GRECO aborde les recommandations ix et x conjointement, étant donné qu'elles sont liées. Il ressort que l'Ukraine a engagé un processus d'amendement de la Constitution et que la question du maintien ou de l'abolition de l'immunité parlementaire est en cours d'examen au Parlement. Le GRECO rappelle que les recommandations ix et x n'exigeaient pas plus que l'*examen* de la question de l'obtention d'éléments probants dans le cas où des personnes jouissent d'une immunité, et de nouvelles dispositions permettant une décision plus rapide en matière de levée d'immunité. L'Ukraine a fait valoir qu'elle a amorcé le processus d'amendement de la Constitution, ce qui est susceptible d'avoir une incidence par rapport aux deux recommandations – et par conséquent qu'elle a pris en compte cette question, mais les résultats de ce processus ne sont pas encore connus. Le GRECO apprécierait que des progrès substantiels soient accomplis prochainement à ce sujet, et il ne serait pas inopportun que l'Ukraine tienne le GRECO informé de l'évolution de cette question.
50. Le GRECO conclut que les recommandations ix et x ont été traitées de façon satisfaisante.

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

51. *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)*
52. *Le GRECO avait recommandé 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)*
53. Les autorités ukrainiennes déclarent que le Ministère de la Justice a préparé un projet de loi portant amendement du Code pénal (CP) et du Code de procédure pénale (CPP) concernant la confiscation. S'agissant de la recommandation xi, le projet de loi contient des amendements sur les produits du crime et les instruments. Les autorités évoquent en particulier la possibilité de confisquer les produits du crime ainsi que les avoirs générés à partir de produits du crime ou les avoirs dans lesquels des produits du crime ont été totalement ou partiellement convertis. Le projet de loi prévoit également la possibilité de confisquer les produits du crime si de tels avoirs ont été confondus avec d'autres avoirs obtenus de manière licite ou si de tels avoirs ont été transférés à une tierce partie. En outre, le projet de loi envisage la possibilité d'appliquer une procédure spéciale de confiscation dans le cas où le détenteur des produits n'est pas assujéti à la responsabilité pénale ou en est exonéré. Concernant la recommandation xii, le projet de loi inclut des amendements aux articles 79 et 80 du CPP sur le traitement des avoirs saisis, selon les autorités. Le projet d'amendement au CPP concernant l'amélioration de la procédure de saisie est en instance devant le Parlement (n° 3642 du 22 janvier 2009).
54. Le GRECO prend note des informations communiquées, qui montrent que l'Ukraine se trouve à un stade avancé de l'amendement de la procédure pénale visant à pallier les lacunes relevées par les recommandations.
55. Le GRECO conclut que les recommandations xi et xii ont été partiellement mises en œuvre.

### **Recommandation xiii.**

56. *Le GRECO avait recommandé 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.*
57. Les autorités ukrainiennes indiquent que, le 20 septembre 2007, le Président a signé un décret sur les « *Mesures de réforme de la fonction publique et de protection des droits constitutionnels des fonctionnaires en Ukraine* ». Ledit décret donne instruction au Cabinet de ministres, entre autres, d'amender la *Loi relative à la fonction publique* afin de réglementer systématiquement toutes les catégories de la fonction publique, de réaliser une classification des postes, de distinguer les postes politiques des postes administratifs, d'établir un organe indépendant de l'Etat chargé de l'administration de la fonction publique, d'améliorer le recrutement, la rémunération, la promotion et la formation des fonctionnaires, d'établir une protection uniforme des droits constitutionnels des fonctionnaires, de définir les infractions passibles de sanctions disciplinaires, etc. Le 16 janvier 2008, le Gouvernement a approuvé son programme d'activités

intitulé « *Les progrès de l'Ukraine: au profit de la population, et non des hommes politiques* » qui, en particulier, envisage une réforme de l'administration publique et l'établissement d'un système d'administration publique à même de fournir un service public de haute qualité aux citoyens conformément aux normes européennes. En mars 2008, le Cabinet de ministres a créé un groupe de travail pour l'élaboration d'un projet de Concept sur la réforme de l'administration publique et une table ronde a été organisée sur le même thème en décembre 2008. Le groupe de travail comprend des représentants du pouvoir exécutif, du Parlement et du milieu universitaire. Le 4 juin 2008, le Cabinet de ministres a créé le Centre d'adaptation de la fonction publique aux normes de l'Union européenne, dont la principale fonction est de participer au processus de réforme de l'administration publique, de fournir une expertise pour l'élaboration de nouveaux textes législatifs, de fournir un appui consultatif aux organes de l'Etat et de participer au processus de coopération entre l'Ukraine et les organismes internationaux impliqués dans la réforme de l'administration publique en Ukraine. Enfin, les autorités font état de mesures visant à informer le public des réformes, y compris de nombreux articles parus dans les journaux au cours des années 2008 et 2009.

58. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite des faits nouveaux positifs sur les réformes prévues dans l'administration publique. Tout en reconnaissant que la réforme de l'administration publique en Ukraine est sujette à des turbulences politiques qui rendent très difficile l'établissement d'un processus de réforme clair et prévisible, le GRECO pense que la recommandation en question, quoi que de portée générale, a fait l'objet d'un suivi sérieux à travers les mesures déclarées et, dans ces circonstances, a été traitée de manière adéquate. Par ailleurs, le GRECO se félicite de l'appui de plusieurs organisations internationales dans cette tâche ardue.
59. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été traitée de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xiv.**

60. *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.*
61. Les autorités ukrainiennes font savoir que, le 18 juillet 2008, le projet de code de procédure administrative – préparé par le ministère de la Justice – a été soumis au Parlement (n° 2789) pour adoption. Ce projet de code réglemente la procédure de traitement des affaires administratives par le pouvoir exécutif, l'administration locale, les fonctionnaires et les autres agents publics. Ainsi que le soulignent les autorités, cela signifie que le projet de Code de procédure administrative deviendrait l'instrument juridique principal réglementant les procédures de l'activité de l'administration et la protection des droits et des intérêts légitimes du citoyen dans ses relations avec les autorités. En outre, le ministère de la Justice a préparé un projet de loi relatif aux *Instruments juridiques normatifs*, en vue de définir le système, les types et la hiérarchie des instruments juridiques normatifs et la procédure de leur adoption, publication, entrée en vigueur, application et enregistrement, ainsi que les règles à respecter en matière d'élaboration de lois et les moyens de résolution de conflits entre des instruments juridiques. En 2007, ce projet de loi a été soumis au Gouvernement pour examen; cependant, il a été retiré suite au changement de gouvernement. Le 16 septembre 2008, le Parlement a approuvé en première lecture un autre projet de loi relatif aux *Instruments juridiques normatifs*, soumis par un membre du Parlement (n° 1343-1). Les autorités précisent que ce projet de loi a été adopté par le Parlement le 1<sup>er</sup> octobre 2008; cependant, il a fait l'objet d'un veto de la part du Président. Enfin,

les autorités évoquent la Constitution actuelle, en affirmant qu'elle établit une hiérarchie des règles de droit tout à fait claire en Ukraine.

62. Le GRECO prend note des informations communiquées, selon lesquelles la procédure administrative n'a pas encore été réglementée de manière adéquate par la loi. La situation actuelle semble confuse et les motifs du veto présidentiel n'ont pas été fournis au GRECO. Cependant, le projet de législation concernant les points visés par cette recommandation semble se trouver à un stade plutôt avancé.
63. Le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xv.**

64. *Le GRECO avait recommandé 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.*
65. Les autorités ukrainiennes déclarent qu'en novembre 2007, le Cabinet de ministres a approuvé un concept général sur la promotion de l'interaction entre le pouvoir exécutif et la société civile à travers la transparence et l'accès à l'information. Le 28 mars 2008, afin de mettre en œuvre le concept précité, le Gouvernement a approuvé un plan, à travers le règlement n° 784. Au nombre des principales mesures prévues figure l'élaboration d'une nouvelle loi relative à l'accès à l'information. En juillet 2008, le Cabinet de ministres a approuvé un concept pour l'élaboration d'une loi sur l'accès à l'information, qui prévoit, entre autres, qu'une telle loi énonce les principes de base d'accès à l'information; détermine l'ordre de publication de l'information sur les sites Internet; établit des procédures de demande d'information et des principes de base pour la fixation des frais d'accès à l'information ainsi que pour la responsabilité en cas de violation de la législation, etc. Un projet de loi relatif à l'accès à l'information a été soumis au Parlement le 18 février 2009; cependant, il a été rejeté par le Parlement, étant donné qu'un projet de loi identique relatif à l'accès à l'administration publique, soumis par un membre du Parlement, était déjà en instance devant le Parlement (n° 2763 du 11 juillet 2008). Enfin, les autorités mentionnent que le ministère de la Justice, depuis la fin de 2008, fournit une aide juridique et d'autres services au public sans frais, dans toutes les sections régionales.
66. Le GRECO prend note des éléments nouveaux peu clairs dont il est fait état concernant la mise en place d'une nouvelle législation relative à l'accès à l'information en Ukraine. Le GRECO n'a pas vu les différents projets de lois mentionnés, mais il ne peut pas ne pas tenir compte de l'information selon laquelle un projet de loi est en instance devant le Parlement. En outre, il se félicite du fait que le ministère de la Justice a établi un service pour fournir des conseils au public à titre gratuit, dans toutes les régions d'Ukraine.
67. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xvi.**

68. *Le GRECO avait recommandé de mettre en place un système de justice administrative fonctionnel, tel que le prévoit la loi.*

69. Les autorités ukrainiennes indiquent que, conformément au décret du Président du 16 novembre 2004 (n° 1417) sur *l'établissement de tribunaux locaux et d'appel et l'adoption de leur réseau et composition quantitative*, des tribunaux administratifs d'appel et régionaux/locaux (à l'échelon des oblasts) ont été établis. En juin 2008, les tribunaux administratifs régionaux de Soumy et de Kiev ont été établis. Par ailleurs, les autorités déclarent que les instances concernées ont approuvé les dotations budgétaires et en personnel pour ces tribunaux administratifs. Le 2 mars 2009, deux tribunaux administratifs de district supplémentaires sont entrés en activité (régions de Mykolaïv et de Tchernivtsi), ce qui, selon les autorités, a achevé la réforme en question. Le système de tribunaux administratifs comprend désormais la Haute cour administrative, sept tribunaux administratifs d'appel et 27 tribunaux locaux de district.
70. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que la recommandation xvi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xvii.**

71. *Le GRECO avait recommandé 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.*
72. Les autorités ukrainiennes font savoir que, conformément au décret du Cabinet de ministres du 14 juillet 1999 (n° 1262) relatif à la *Mobilisation de ressources financières pour la préparation et le développement des compétences professionnelles des employés des organes du pouvoir exécutif, de l'administration locale et des organes de l'administration militaire des forces armées*, la Chambre des comptes est tenue de veiller au développement des compétences professionnelles de son personnel. En vertu de ce décret, un groupe d'employés de la Chambre a pris part à un bref séminaire sur la prévention de la corruption du 23 au 27 juin 2008. En outre, la Chambre des comptes a signé un mémorandum de coopération avec le ministère de la Justice afin de renforcer les compétences professionnelles des employés de la Chambre et du ministère en organisant conjointement des réunions, conférences et séminaires, y compris de formation et d'échange d'expériences internationales en matière de prévention et de dépistage de la corruption et de la fraude portant sur les ressources de l'Etat.
73. Le GRECO prend note des mesures prises. Il se félicite du fait qu'une formation a été dispensée sur la prévention de la corruption, ainsi que des efforts déployés pour renforcer la coopération entre la Chambre des comptes et le ministère de la Justice dans le cadre d'une démarche à plus long terme.
74. Le GRECO conclut que la recommandation xvii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

#### **Recommandation xviii.**

75. *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.*
76. Les autorités ukrainiennes déclarent que, le mandat de la Chambre des comptes étant défini par la Constitution, l'extension de ses pouvoirs nécessiterait une modification de la Constitution. De ce fait, des amendements à l'article 98 de la Constitution permettant à la Chambre des comptes d'exercer un contrôle sur le budget des autorités locales ont été prévus dans le Plan d'action du

Gouvernement pour la mise en œuvre du Cadre conceptuel du Président (« *Mesures en faveur de l'intégrité* ») pour la période allant jusqu'à 2010. Cependant, eu égard à la complexité de la procédure d'adoption d'amendements à la Constitution, le Gouvernement a recouru à plusieurs autres mesures, telles que des initiatives législatives relatives à la discipline budgétaire. Les autorités indiquent que, le 4 avril 2008, le Parlement a enregistré le projet de loi sur les *Amendements à la Loi relative au service de contrôle et de révision de l'Etat et à d'autres actes législatifs de l'Ukraine* (n° 2359 du 10 avril 2008). Ce projet de loi, qui envisage de renforcer les pouvoirs du service de contrôle et de vérification comptable, y compris l'autorité de contrôle de la discipline financière de l'administration locale, a été approuvé en première lecture par le Parlement le 17 mars 2009.

77. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite du fait que certains changements visant à élargir la vérification comptable des autorités locales sont en cours. Toutefois, les initiatives prises n'ont pas encore produit de résultats tangibles en conformité avec la recommandation.

78. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xix.**

79. *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.*

80. Les autorités ukrainiennes font remarquer que, suite à des critiques, la loi sur la *Reconnaissance de l'invalidité de la Loi relative à la passation de marchés publics de biens, travaux et services* a été adoptée par le Parlement le 20 mars 2008. A la place de la loi abrogée, des dispositions temporaires de passation de marchés publics de biens, travaux et services ont été approuvées par décision du Cabinet de ministres le 28 mars 2008 (n° 274). Le 12 mai 2008, le Cabinet de ministres a soumis au Parlement un nouveau projet de loi relatif à la *Passation de marchés publics de biens, travaux et services* (n° 2263-1), qui a été adopté en première lecture le 20 mai 2008. Les autorités précisent que ce projet de loi prévoit la simplification de la procédure de passation de marché public, la mise en place de conditions de transparence et l'accessibilité de l'information sur les marchés publics sur la base des normes européennes, la centralisation de l'ensemble des fonctions de réglementation et de contrôle ayant trait aux marchés publics au niveau d'un organe autorisé, la suppression de restrictions à la participation d'acteurs économiques aux procédures de passation de marchés et l'établissement d'une commission chargée des plaintes et du suivi de la passation de marchés qui sera placée sous la tutelle de l'organe autorisé, notamment pour l'examen des plaintes soumises par les participants aux procédures de passation de marchés. En novembre 2008, le projet de loi a été amendé par le ministère de l'Economie avec l'appui de la Banque mondiale et, après approbation par le Cabinet de ministres, a été adressé au Parlement. Le projet de loi est actuellement en attente d'une deuxième lecture au Parlement.

81. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de l'abolition de l'ancienne loi relative à la passation de marchés ainsi que du processus amorcé pour une nouvelle législation dans ce domaine.

82. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation xx.**

83. *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.*
84. Les autorités ukrainiennes font savoir qu'actuellement, un projet de loi relatif à la *fonction publique* est en instance devant le Parlement, qui a pour objet, entre autres, de séparer les postes politiques des postes administratifs, réformer la gestion de la fonction publique, améliorer la rémunération des fonctionnaires et déterminer la procédure de nomination aux postes et de promotion des fonctionnaires. En outre, les autorités font mention d'autres projets de textes législatifs en cours, également destinés à moderniser l'administration publique, y compris les agents publics et autres employés qui ne sont pas nécessairement des fonctionnaires, par exemple les projets d'amendements à la *Loi relative à l'administration des autorités locales*, le projet de loi relatif à l'*Intégrité de comportement des personnes autorisées à occuper des fonctions au sein des administrations de l'Etat et locale*, le projet de loi relatif au *Contrôle financier de l'Etat sur la déclaration des revenus et les dépenses des personnes autorisées à occuper des fonctions au sein de l'administration de l'Etat, des membres de leurs familles et de leurs proches parents*, ainsi que certains projets d'amendements à d'autres lois relatives au statut d'agent de l'Etat de personnels médicaux, enseignants et scientifiques.
85. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite des diverses mesures déclarées, qui indiquent que les réformes étendues en cours en Ukraine ne visent pas seulement les fonctionnaires. Cependant, aucun des nombreux projets de lois évoqués n'a été adopté par le Parlement.
86. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation xxi.**

87. *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 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.*
88. Les autorités ukrainiennes déclarent que, le 10 avril 2008, le Cabinet de ministres a soumis au Parlement le projet de loi sur l'*Intégrité de comportement des personnes autorisées à occuper des fonctions au sein des administrations de l'Etat et locale* pour examen. Ce projet de loi prévoit qu'un agent public prenant connaissance d'une action ou d'une inaction d'une tierce personne travaillant avec lui a l'obligation d'en informer son supérieur hiérarchique ou le supérieur hiérarchique de la tierce personne en cause. Le supérieur hiérarchique qui a été informé d'une telle action ou inaction prend des mesures pour y mettre fin dans la mesure du possible. Si l'action d'une personne comporte des éléments probants de corruption, le supérieur hiérarchique doit en informer immédiatement tout organe de l'Etat engagé dans la lutte contre la corruption. En outre, le projet de loi stipule que la personne déclarante ne peut être ni congédiée de son poste ni contrainte à démissionner ni persécutée d'une quelconque manière pour avoir communiqué des informations sur un acte délictueux ou une inaction d'une tierce personne en rapport avec l'intégrité du comportement. Les autorités ajoutent qu'en vertu du projet de loi, un rapport verbal serait acceptable aussi bien qu'un rapport écrit. Le 20 mars 2009, le projet de loi a été voté au Parlement, mais il n'a pas obtenu le nombre de voix nécessaires pour être adopté ; le ministre de

la Justice a par conséquent sollicité un deuxième vote. Les autorités précisent aussi qu'un projet de loi sur les conflits d'intérêt dans le secteur public a été déposé le 29 avril 2009 au Parlement par un groupe de parlementaires.

89. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite du fait que le projet de loi sur *l'Intégrité de comportement des personnes autorisées à occuper des fonctions au sein des administrations de l'Etat et locale*, qui est actuellement en instance devant le Parlement, couvre les deux aspects de la recommandation, mais rappelle que ce projet de loi n'a pas été adopté par le Parlement.
90. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxii.**

91. *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'intérêt 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 ».*
92. Les autorités ukrainiennes déclarent que, concernant le premier volet de la recommandation (relatif à l'établissement d'un code de conduite ou d'éthique type), il existe un certain nombre de différents codes de conduite en Ukraine (par ex. pour les fonctionnaires (2000), la police/milice (2000), les juges (2002) et les fonctionnaires des impôts (2006). En outre, le Cabinet de ministres a soumis un projet de loi sur *l'Intégrité de comportement des personnes autorisées à occuper des fonctions au sein des administrations de l'Etat et locale* au Parlement le 10 avril 2008. Le projet de loi entend établir quelques principes généraux du comportement intègre de l'agent public ou employé des administrations de l'Etat et locale dans le cadre de l'exécution de ses obligations professionnelles. Le projet de loi définit également des normes éthiques de comportement de sorte à établir des lignes directrices en matière de conduite professionnelle des agents publics et employés de l'Etat qui occupent des fonctions dans des domaines exposés à la corruption. En outre, les autorités précisent que le projet de loi contient diverses autres dispositions, y compris une section qui régit la prévention des conflits d'intérêt, en particulier dans le contexte de la nomination à un poste, de la promotion et du congédiement. Les autorités informent aussi qu'un projet de loi sur les conflits d'intérêts dans le secteur public a été soumis au Parlement le 29 avril 2009 par un groupe de parlementaires (n° 4420).
93. Les autorités soulignent que, concernant le deuxième volet de la recommandation (relatif au renforcement de la formation sur une base régulière et rotative), la Direction principale de la fonction publique, qui est chargée de la mise en œuvre des mesures de prévention de la corruption des fonctionnaires et agents de l'administration locale (programme de développement de la fonction publique pour la période 2005-2010), met en œuvre des mesures destinées à améliorer le niveau professionnel des agents de l'Etat et de l'administration locale à l'Université nationale des affaires intérieures de Kiev. Près de 600 personnes par an ont bénéficié d'une formation en 2007 et 2008, et il est prévu que la formation des fonctionnaires couvre un millier de personnes en 2009. Par ailleurs, les autorités font savoir que des séminaires courts et tables rondes portant notamment sur la prévention de la corruption ont lieu au Centre de recyclage et d'amélioration des compétences professionnelles du personnel de la justice, qui dépend du

ministère de la Justice, et dans divers autres organes. Le Centre pour la réforme judiciaire et la création de lois, rattaché au ministère de la Justice, a lancé un programme de conférences sur la prévention des risques de corruption dans le contexte de l'élaboration de projets de lois et le dépistage de tels risques lors de la vérification des projets de textes législatifs. Au cours du premier trimestre 2009, 616 étudiants ont participé à ce programme.

94. Le GRECO prend note des informations communiquées. S'agissant du premier volet de la recommandation (relatif à l'établissement d'un code type), le GRECO rappelle que certains codes de conduite/d'éthique étaient déjà en place bien avant l'adoption du rapport d'évaluation et que la préparation d'un projet de loi dans ce domaine est en cours. Cela étant dit, le GRECO doute de l'efficacité du recours à la voie législative pour établir un code de conduite, étant donné qu'un tel instrument doit plutôt servir à compléter la loi en guidant les agents publics et employés de l'Etat d'une manière plus compréhensible et, dans les situations particulières, lorsque la conduite recommandée peut dépendre de plusieurs facteurs différents. En effet, la réglementation de la conduite déontologique est difficile à rendre de manière compréhensible dans un texte de loi, alors que le recours à des normes juridiques dites « douces » peut constituer une solution appropriée. Le GRECO a précédemment souligné que les codes de conduite devraient être des instruments « vivants », étant donné que la définition de la bonne conduite peut évoluer dans le temps. Par conséquent, le GRECO n'est pas convaincu que la législation constitue un outil suffisant pour établir des normes de conduite acceptables d'un point de vue éthique. En tout cas, le code de conduite ou d'éthique type pour l'administration publique n'a pas encore été adopté. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation (relatif au renforcement de la formation), l'Ukraine a fait état de certains progrès; cependant, il est évident que les autorités n'ont toujours pas une approche globale pour mettre en place une formation régulière et rotative en matière de mesures anti-corruption qui s'appliquerait de manière systématique aux agents publics et employés de l'Etat.
95. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxiii.**

96. *Le GRECO avait recommandé l'élaboration de statistiques fiables à propos du recours aux procédures et sanctions disciplinaires au sein de l'administration publique.*
97. Les autorités ukrainiennes font savoir que, le 30 novembre 2007, la Direction principale de la fonction publique a signé un accord avec un fournisseur privé de logiciels (MKKU-network Ltd), en vertu duquel le logiciel Kartka existant doit être révisé de manière à faire ressortir des informations sur les fonctionnaires dont la responsabilité administrative ou autre (pénale) est mise en cause dans le cadre d'une procédure. Aux termes de cet accord, le logiciel Kartka doit faire ressortir des informations additionnelles sur les fonctionnaires qui ont commis des actes de corruption ou d'autres manquements s'y rapportant. De plus, le logiciel doit permettre la compilation et le traitement de telles informations aux fins de la préparation de rapports statistiques. Actuellement, la Direction principale de la fonction publique est en train de mettre au point un nouveau module en vue de simplifier davantage la procédure de préparation de rapports statistiques à partir du logiciel Kartka.
98. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite des progrès rapportés concernant l'élaboration de statistiques sur les procédures disciplinaires dans l'administration publique. En outre, le fait que l'accès aux données sur la fonction publique via Internet est rendu plus facile constitue aussi un progrès. Les informations fournies indiquent clairement que les

initiatives prises sont plutôt avancées et semblent aller dans la direction souhaitée par la recommandation.

99. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii a été traitée de façon satisfaisante.

**Recommandation xxiv.**

100. *Le GRECO avait recommandé 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.*
101. Les autorités ukrainiennes déclarent qu'un projet de loi relatif à la *Responsabilité des personnes morales perpétrant des infractions de corruption* est en instance devant le Parlement (n° 0877) depuis le 23 novembre 2007 et a fait l'objet d'une première lecture. Ledit projet de loi a été élaboré en tenant compte de la nécessité de mettre la législation en conformité avec plusieurs instruments internationaux des Nations unies et du Conseil de l'Europe. D'après les autorités, le projet de loi définit la base de la responsabilité pénale des personnes morales et les sanctions prévues sont une amende, l'interdiction d'exercer certaines activités et la dissolution de la personne morale en cause. En outre, les autorités font mention d'un autre projet de loi en instance devant le Parlement (relatif aux *Principes de base de la prévention et de la répression de la corruption en Ukraine*) (n° 0876 du 23.11.2007), qui, entre autres, dispose que les personnes morales ayant été convaincues d'infractions de corruption sont exclues des opportunités commerciales offertes par les autorités publiques, de toute participation aux marchés publics, etc. pendant une période de cinq ans (à compter du moment où la sentence du tribunal prend effet), et qu'une base de données énumérant les personnes morales exclues est mise en place. Actuellement, le projet de loi est en attente d'une deuxième lecture au Parlement.
102. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il conclut que la recommandation xxiv a été partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xxv.**

103. *Le GRECO avait recommandé 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.*
104. Les autorités ukrainiennes indiquent que, le 19 août 2008, le Gouvernement a soumis au Parlement un projet de loi sur les *Amendements à certaines lois de l'Ukraine relatives à la prévention de la légalisation des revenus perçus de manière illicite et du financement du terrorisme* (n° 3062). Le projet de loi étend la liste des parties impliquées dans le contrôle financier principal et vise, entre autres, les vérificateurs comptables, cabinets de vérification comptable et entreprises fournissant des services de comptabilité. Selon les autorités, si la loi est adoptée, elle permettra une implication accrue des comptables et des vérificateurs comptables dans le dépistage du blanchiment de capitaux. Le projet de loi, qui a fait l'objet d'une première lecture au Parlement le 25 septembre 2008, est en train d'être préparé pour une deuxième lecture.
105. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que la recommandation xxv a été partiellement mise en œuvre.

### III. CONCLUSIONS

106. **Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Ukraine a mis en œuvre de façon satisfaisante ou traité de manière satisfaisante moins d'un tiers des recommandations contenues dans le rapport d'évaluation des Premier et Deuxième cycles conjoints.** Les recommandations viii, xvi et xvii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante et les recommandations iv, ix, x, xiii et xxiii ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i à iii, v à vii, xi, xii, xiv, xv, xviii à xxii, xxiv et xxv ont été partiellement mises en œuvre.
107. Les recommandations adressées à l'Ukraine couvrent tous les domaines des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints et plusieurs de ces recommandations rendent nécessaires des changements fondamentaux à la loi – parfois à la Constitution, ce qui doit s'inscrire dans une approche plutôt à long terme. En outre, l'environnement politique plutôt agité de l'Ukraine ne facilite pas les adaptations nécessaires. Dans ce contexte, il est compréhensible que l'Ukraine n'ait pas réussi à mettre en œuvre plus qu'une petite partie des recommandations pour le moment. Cela étant dit, il est encourageant que la plupart, si ce n'est la totalité, des recommandations aient été traitées d'une manière ou d'une autre. La majeure partie des mesures prises par l'Ukraine ont trait à l'adoption de projets de lois, qui sont en instance devant le Parlement. Le GRECO souhaite relever que bon nombre des recommandations requièrent également la mise en œuvre de nouvelles dispositions législatives dans la pratique. A cet égard, il n'est pas superflu de souligner l'importance capitale d'un prompt établissement d'un organe anti-corruption de compétence globale – qui doit représenter aussi bien les pouvoirs publics que la société civile et jouir du degré d'autonomie nécessaire. Ce point est étroitement lié à l'adoption d'un plan d'action pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale anti-corruption. Le GRECO se félicite du fait que l'Ukraine a établi une étroite coopération avec plusieurs Etats tiers et organisations internationales, y compris le Conseil de l'Europe, la Commission européenne, l'OCDE, la Banque mondiale, etc. Cette coopération est utile pour faire bénéficier à l'Ukraine de l'expérience et l'appui de l'étranger. Cependant, les manifestations internationales ne sauraient remplacer un processus de réforme résolu sur le plan national, y compris par exemple la mise en œuvre d'une formation appropriée au profit des agents des services répressifs ou des fonctionnaires en général. L'Ukraine devra déployer des efforts soutenus pour se conformer pleinement aux recommandations formulées par le rapport d'évaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints du GRECO. Cela nécessite un fort engagement politique qui aille bien au-delà de l'élaboration de projets de dispositions législatives. En fin de compte, il incombe aux autorités ukrainiennes de déterminer la meilleure approche; cependant, le GRECO considère que la recommandation i est fondamentale pour des progrès coordonnés, basés sur des priorités et effectifs; ainsi, la mise en place et la dotation en moyens d'action de l'organe préconisé par cette recommandation constitue une priorité de premier plan.
108. Le GRECO invite le chef de la délégation ukrainienne à soumettre des informations complémentaires sur la mise en œuvre des recommandations i à iii, v à vii, xi, xii, xiv, xv, xviii à xxii, xxiv et xxv le 30 novembre 2010 au plus tard.
109. Enfin, le GRECO invite les autorités ukrainiennes 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.