

Adoption: 4 décembre 2015
Publication: 14 décembre 2015

Public
Greco RC-III (2015) 22F

Troisième Cycle d'Evaluation

Deuxième Rapport de Conformité sur l'Ukraine

« Incriminations (STE n^{os} 173 et 191, PDC 2) »

* * *

« Transparence du financement des partis politiques »

Adopté par le GRECO
lors de sa 70^e réunion plénière
(Strasbourg, 30 novembre-4 décembre 2015)

I. INTRODUCTION

1. Le Deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités ukrainiennes depuis l'adoption du Rapport de Conformité relatif aux recommandations formulées par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle sur l'Ukraine (voir le paragraphe 2), lequel couvre deux thèmes distincts, à savoir :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17 et 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), articles 1 à 6 du Protocole additionnel de ladite Convention (STE n° 191) et Principe directeur 2 (incrimination de la corruption).
 - **Thème II – Transparence du financement des partis politiques** : articles 8, 11, 12, 13b, 14 et 16 de la Recommandation Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 52^e session plénière (21 octobre 2011) et rendu public le 30 novembre 2011, avec l'autorisation de l'Ukraine (Greco Eval III Rep (2011) 1F, [Thème I](#) et [Thème II](#)). Le Rapport de Conformité consécutif a été adopté par le GRECO lors de sa 62^e session plénière (6 décembre 2015) et rendu public le 26 février 2014.
3. Conformément au Règlement Intérieur du GRECO, les autorités ukrainiennes ont soumis un Deuxième Rapport de Situation concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport reçu le 19 juillet 2015, ainsi que des informations supplémentaires communiquées le 16 novembre 2015, a servi de base au présent Rapport de Conformité.
4. Le GRECO avait chargé l'Azerbaïdjan et la Finlande de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Ont ainsi été désignés M. Elnur MUSAYEV au titre de l'Azerbaïdjan et M. Jouko HUHTAMÄKI au titre de la Finlande, lesquels ont reçu l'aide du Secrétariat pour la rédaction du Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

5. Il est rappelé que, dans son Rapport d'Evaluation, le GRECO avait adressé sept recommandations à l'Ukraine concernant le Thème I. Dans le Rapport de Conformité, il est précisé que l'Ukraine a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante les recommandations iii, iv et vi. Les recommandations restantes sont analysées ci-après.
6. Les autorités ukrainiennes signalent que la Loi n° 1261-VII portant modification de certains actes législatifs ukrainiens relevant de la politique nationale de lutte contre la corruption sous l'angle de la mise en œuvre du plan d'action de l'UE visant la libéralisation du régime de visas applicable à l'Ukraine est entrée en vigueur le 4 juin 2014. Son objectif étant de garantir la mise en œuvre des recommandations de la Commission européenne et du GRECO relatives à l'amélioration de la législation anticorruption, telles qu'elles ont été soumises dans le cadre du dialogue relatif aux visas entre l'UE et l'Ukraine, la Loi n° 1261-VII renforce les mesures dont disposent les autorités pour prévenir et combattre la corruption, notamment en modifiant les articles 354, 368, 368³, 368⁴, 369 et 369.2 du Code pénal (CP).

Recommandation i.

7. *Le GRECO avait recommandé de modifier la législation pénale en vigueur sous l'angle de la corruption dans le secteur privé, de manière à couvrir clairement tout l'éventail des personnes qui dirigent ou travaillent, à un titre quelconque, pour une entité du secteur privé, conformément aux dispositions des articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).*
8. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, dans la mesure où les dispositions de la législation ukrainienne relatives à la corruption dans le secteur privé ne couvraient pas l'intégralité de l'éventail des personnes dirigeant une entité de ce secteur ou travaillant pour elle à un quelconque autre titre.
9. Les autorités mentionnent désormais les articles 354, 368³ et 368⁴ du Code pénal (CP) qui permettent d'invoquer la responsabilité pénale des personnes ayant commis un acte de corruption dans le secteur privé. L'article 368³ du CP couvre les employés d'une personne morale de droit privé, quelle que soit sa forme organisationnelle et juridique, pouvant être les auteurs d'un acte de corruption passive. De plus, les autorités expliquent que les auteurs d'un acte de corruption passive, telle que cette infraction est définie à l'article 368⁴ du CP, peuvent inclure des auditeurs, des notaires, des évaluateurs et d'autres personnes n'étant ni fonctionnaires ni agents d'une collectivité locale, mais qui exercent une activité professionnelle impliquant la fourniture de services publics. Surtout, depuis la révision de la législation mentionnée au paragraphe 6, l'article 354 du CP permet d'invoquer la responsabilité pénale de tous les auteurs d'un acte de corruption dans le secteur privé, *y compris tout employé d'une entreprise, institution ou organisation n'étant ni un agent ni une personne travaillant pour le compte d'une entreprise, institution ou organisation*. La formule « personne travaillant pour le compte d'une entreprise, institution ou organisation » désigne quiconque effectue des travaux ou fournit des services à l'entité concernée en vertu d'un accord (point 1 des notes relatives à l'article 354 du CP).
10. Le GRECO prend note des informations communiquées, selon lesquelles l'article 354 du CP – à savoir la principale disposition incriminant la corruption (active et passive) dans le secteur privé – élargit l'éventail des personnes pouvant être reconnues coupables de cette infraction, à savoir toute *personne travaillant pour le compte d'une entreprise, institution ou organisation*. Cette formulation, bien que n'étant pas identique à celle des articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption, ne semble pas pour autant plus limitée dans la mesure où elle couvre aussi bien « les employés » que « toute autre personne travaillant pour le compte de l'organisation », ce qui semble englober la notion de « toute personne qui dirige ou travaille pour une entité » utilisée dans la Convention. Cependant, la formule « *entreprise, institution ou organisation* » de l'article 354 du CP désignerait uniquement, selon les autorités, les personnes morales et non pas les autres formes d'entreprises privées. Cette portée serait donc plus limitée que celle prévue par la Convention pénale sur la corruption en vertu de laquelle la définition des infractions couvre toutes les activités commerciales, qu'elles soient menées ou pas par des entités dotées de la personnalité juridique¹. De plus, le GRECO relève que la situation spécifique dans laquelle un agent travaille pour une entité privée est également couverte, de même que celle de particuliers exerçant des activités publiques ou semi-publiques, tel que prévu aux articles 368³ et 368⁴ du CP.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

¹ STE n° 173, Rapport explicatif, paragraphe 54.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO avait recommandé d'introduire les concepts de « promesse » et de « sollicitation » d'un avantage et « d'acceptation d'une offre ou d'une promesse » dans les dispositions du Code pénal relatives à la corruption active et passive dans les secteurs public et privé, ainsi qu'au trafic d'influence.*
13. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, dans la mesure où les éléments de « sollicitation » et de « promesses » d'un avantage n'avaient pas été inclus dans les infractions requises, alors que l'élément « acceptation d'une offre ou d'une promesse » avait été inclus uniquement dans les dispositions relatives à la corruption dans le secteur public, mais pas dans celles visant le secteur privé et le trafic d'influence.
14. Les autorités ukrainiennes signalent désormais que, depuis la révision de la législation mentionnée au paragraphe 6, la corruption active dans le secteur public ou privé (première et deuxième parties des articles 354, 368³, 368⁴ et 369 du CP) peut revêtir la forme d'une *offre* ou d'une *promesse* d'un avantage indu ou bien *la fourniture* d'un tel avantage. La corruption passive dans le secteur public ou privé (troisième et quatrième parties de l'article 354, article 368, troisième et quatrième parties des articles 368³ et 368⁴ du CP), quant à elle, peut revêtir la forme de *l'acceptation* de l'offre ou d'une promesse d'un avantage indu, de la *réception* ou de la *sollicitation* d'un tel avantage ou bien du recours à *l'extorsion* pour l'obtenir. Le trafic d'influence (article 369² du CP) peut désormais revêtir la forme d'une *offre*, d'une *promesse* ou de la *fourniture* (corruption active) et de *l'acceptation* d'une offre ou promesse, de la *réception* ou de *l'extorsion* d'un avantage indu, ainsi que de *l'offre* ou de la *promesse* d'influencer le processus de prise de décision afin de procurer un avantage indu (corruption passive).
15. Le GRECO se félicite de l'adoption des modifications susmentionnées de la législation qui, désormais, couvre toutes les formes de corruption active et inclut les éléments de « promesses », « offre » et « don » de tout avantage indu, conformément aux exigences énoncées aux articles 2 et 7 de la Convention pénale sur la corruption. Toutes les formes de corruption passive englobent les éléments de *sollicitation*, *réception* et *acceptation* d'une offre ou d'un avantage indu, conformément aux exigences des articles 3 et 8 de la Convention. En outre, depuis l'adoption de ces modifications, ces mêmes éléments apparaissent également dans les dispositions pertinentes définissant le trafic d'influence, conformément aux exigences énoncées à l'article 12 de la Convention pénale sur la corruption.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

17. *Le GRECO avait recommandé d'alourdir de façon cohérente les peines pénales frappant les infractions ordinaires de corruption active et passive dans les secteurs public et privé et d'assurer une pleine conformité à l'article 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).*
18. Il est rappelé que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre dans la mesure où les peines frappant l'infraction de corruption aggravée avaient été alourdies, tandis que l'infraction ordinaire de corruption n'était pas encore passible d'une peine suffisamment lourde pour pouvoir déboucher sur une extradition. De plus, certaines formes de l'infraction comme le

fait d'« offrir » un avantage indu étaient soumises à des sanctions moins lourdes que le fait d'en « donner », y compris en présence de circonstances aggravantes, etc. Le Rapport de Conformité soulignait que cette différence de traitement de formes élémentaires de conduite entachée de corruption n'était pas conforme aux normes établies par la Convention qui exige l'application de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à tous les actes de corruption.

19. Les autorités soutiennent aujourd'hui que, dans le but de permettre la coopération internationale et l'entraide judiciaire envisagées par la Convention pénale sur la corruption, la loi modifiée mentionnée au paragraphe 6 établit que toutes les infractions de corruption sont désormais passibles d'une peine d'emprisonnement, complétant les dispositions qui ne prévoyaient pas cette sanction. Par conséquent, les infractions ordinaires de corruption définies aux articles 354, 368, 368³, 368⁴, 369 et 369² du CP énoncent l'emprisonnement comme l'une des peines envisageables.
20. Le GRECO prend note des sanctions prévues par les articles 354, 368, 368³, 368⁴, 369 et 369² du CP. Ces dispositions prévoient notamment que les actes de corruption active et passive dans le secteur public sont passibles d'une peine d'emprisonnement ne pouvant pas excéder deux ans (première et troisième parties de l'article 354 du CP); en cas de circonstances aggravantes, d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois ans. Les actes de corruption active commis par un agent d'une personne morale de droit privé (deuxième partie de l'article 368³) sont eux aussi passibles d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas deux ans ou, en cas de circonstances aggravantes, d'une peine d'emprisonnement comprise entre deux et quatre ans. La forme passive de cette corruption est passible d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas trois ans (troisième partie de l'article 368³ du CP) ou, en cas de circonstances aggravantes, d'une peine d'emprisonnement comprise entre trois et sept ans. La même peine peut être infligée en cas de corruption active à une personne fournissant des services publics (première et deuxième parties de l'article 368⁴ du CP). La corruption passive d'une personne fournissant des services publics est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre deux et cinq ans ou, en cas de circonstances aggravantes, d'une peine d'emprisonnement comprise entre quatre et huit ans. La corruption active dans le secteur public est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre deux et quatre ans (première partie de l'article 369 du CP) ou, en cas de circonstances aggravantes ou très aggravantes, d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas 10 ans. La corruption passive dans le secteur public est passible d'une peine d'emprisonnement comprise entre deux et quatre ans (première partie de l'article 368 du CP) ou, en cas de circonstances aggravantes, d'une peine d'emprisonnement n'excédant pas 12 ans. Le GRECO relève que les nouvelles sanctions frappant les infractions de corruption – à savoir jusqu'à deux ans d'emprisonnement pour l'infraction « ordinaire » et des peines plus graves en cas de circonstances aggravantes – correspondent à la notion de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives au sens de la Convention pénale sur la corruption et que toutes ces infractions peuvent donner lieu à extradition. Par conséquent, la législation modifiée est conforme à l'article 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption.
21. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vii.

22. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que l'Ukraine soit compétente pour toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par des non-ressortissants, dès lors qu'elles impliquent des agents publics ukrainiens, des membres d'assemblées publiques ukrainiennes, des agents publics ukrainiens travaillant pour des organisations internationales,*

des membres ukrainiens d'assemblées législatives internationales et des juges ou des membres du greffe ukrainiens de tribunaux internationaux.

23. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, dans la mesure où un projet de modification de l'article 8 du CP était à l'étude à l'époque afin d'établir la compétence de l'Ukraine pour toutes les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par des non-ressortissants, dès lors qu'elles impliquent des agents publics ukrainiens, des membres d'assemblées publiques ukrainiennes, des agents publics ukrainiens travaillant pour des organisations internationales, des membres ukrainiens d'assemblées législatives internationales et des juges ou membres du greffe ukrainiens de tribunaux internationaux, à condition que l'auteur ait commis l'infraction « avec la complicité » d'un agent public ukrainien. Le GRECO avait cependant souligné qu'une telle condition – exclure les situations dans lesquelles l'auteur propose un pot-de-vin à un agent public ukrainien qui le refuserait – revêt un caractère plus restreint que le cas de figure envisagé dans l'article 17, paragraphe 1.c, de la Convention pénale sur la corruption. Le GRECO avait donc invité les autorités à modifier plus avant le projet de loi et à le faire adopter dans les meilleurs délais.
24. Les autorités ukrainiennes signalent aujourd'hui que le projet de loi décrit plus haut a été adopté moyennant certaines modifications supplémentaires. En vue d'assurer la mise en œuvre des obligations souscrites par l'Ukraine en vertu de la Convention pénale sur la corruption, la Loi n° 1261-VII (adoptée le 13 mai 2014) établit la compétence sur les infractions de corruption commises dans un pays tiers par un étranger ou un apatride ne résidant pas à titre permanent en Ukraine, dès lors que l'infraction considérée est définie à l'article 368, 368³, 368⁴, 369 ou 369² du CP et a été commise avec la complicité d'agents publics étant des ressortissants ukrainiens ou que l'intéressé a offert, promis ou fourni un avantage indu à de tels agents ou bien si ces derniers ont accepté une telle offre ou une telle promesse ou bien ont reçu un tel avantage (deuxième partie de l'article 8 du CP).
25. Le GRECO prend note de la nouvelle législation adoptée, laquelle élargit le champ de compétence de l'Ukraine en ce qui concerne les infractions de corruption par rapport à la situation décrite dans le Rapport de Conformité. Cette compétence englobe désormais les types d'infractions énoncés dans la recommandation et la législation modifiée semble conforme à l'article 17, paragraphe 1.c, de la Convention pénale sur la corruption, dans la mesure où elle établit la compétence en matière d'infractions de corruption commises à l'étranger et impliquant des agents de nationalité ukrainienne, ce conformément à l'objectif de cette recommandation.
26. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Thème II : Transparence du financement des partis

27. Il est rappelé que le GRECO avait adressé neuf recommandations à l'Ukraine concernant le Thème II. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
28. Les autorités signalent que, le 19 juin 2015, le projet de Loi ukrainienne sur la modification de certains actes législatifs relatifs à la prévention et à la répression de la corruption politique (n° 2123a) a été remis à la Verkhovna Rada (Parlement). Il prévoit de modifier les lois relatives au financement des partis et des campagnes électorales et a été présenté par des députés représentant les formations composant la coalition parlementaire. Le Cabinet des Ministres de

l'Ukraine (par le biais du ministère de la Justice) et des experts de la société civile, y compris les ONG *Paquet de réanimation des réformes (PPR)* et *Transparency International Ukraine*, ont contribué à sa rédaction. Le 8 octobre 2015, le projet de Loi n° 2123a a été adopté sous la désignation Loi n° 731-VIII (telle qu'elle est désignée dans la suite du présent rapport).

Recommandation i.

29. *Le GRECO avait recommandé d'harmoniser les dispositions sur le financement des campagnes électorales contenues dans la Loi sur les élections législatives, la Loi sur les élections présidentielles et la Loi sur les élections locales.*
30. Il est rappelé que cette recommandation, faute de signalement de progrès concrets à l'époque, n'avait pas été considérée comme mise en œuvre dans le Rapport de Conformité.
31. Les autorités soutiennent désormais que, en vertu de l'article 70 de la Loi ukrainienne n° 4061-VI relative aux élections législatives (ci-après « la Loi n° 4061-VI »), les candidats aux législatives (investis par un parti) peuvent entamer leur campagne électorale le lendemain de l'adoption par la commission électorale d'une décision relative à leur enregistrement. De plus, l'article 57 de la Loi ukrainienne n° 474-XIV relative aux élections présidentielles (ci-après « la Loi n° 474-XIV ») prévoit que les candidats peuvent entamer leur campagne électorale le lendemain de leur enregistrement par la Commission électorale centrale. De plus, l'article 47 de la Loi ukrainienne n° 2487-VI relative aux élections locales (ci-après « la Loi n° 2487-VI ») prévoit également que la section locale d'un parti, les candidats aux postes de conseillers, etc. peuvent entamer leur campagne le lendemain de la décision de la commission électorale compétente visant leur enregistrement. En outre, chaque loi énonce les mêmes dispositions concernant les modalités de la clôture d'une campagne électorale, laquelle doit intervenir à minuit le dernier vendredi précédant le jour du scrutin.
32. En ce qui concerne les fonds de financement électoral, les autorités avancent que, en vertu de la première partie de l'article 48 de la Loi n° 4061-VI, tout parti dont un candidat au Parlement a été enregistré dans un district national ou dans une circonscription à un seul mandat doit ouvrir un compte électoral au plus tard 10 jours après ledit enregistrement par la Commission électorale centrale. La Loi n° 474-XIV sur les élections présidentielles ne prévoit aucun délai pour l'établissement d'un tel fonds ou pour l'ouverture du compte correspondant (troisième partie de l'article 37 de la Loi n° 474-XIV). La Loi n° 2487-VI ne fixe aucun délai pour l'établissement d'un fonds électoral dans le cadre d'une élection locale ou pour l'ouverture du compte correspondant.
33. Dans le but d'harmoniser les dispositions relatives au financement des campagnes, la Loi n° 731-VIII modifie la Loi sur les élections présidentielles (articles 42 et 43) et la Loi sur les élections législatives (articles 49 et 50). Ces modifications visent l'obligation pour un gestionnaire de fonds électoral de publier des rapports financiers et de rendre publique la procédure de collecte et d'utilisation des sommes d'argent alimentant ce fonds. Elles permettent d'unifier la procédure de soumission des rapports financiers – intérimaires et définitifs – relatifs à l'utilisation des fonds électoraux concernés et de leur communication au public. La Loi n° 731-VIII contraint chaque gestionnaire de compte d'un fonds électoral à soumettre un rapport financier intérimaire, relatif aux entrées et sorties dudit compte, cinq jours avant la date du scrutin. Le rapport financier définitif doit être ensuite soumis au plus tard 15 jours après la date du scrutin. Tous les rapports doivent être communiqués au parti concerné, à la Commission électorale centrale et à l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (quatrième et cinquième parties de l'article 42 de la Loi sur les élections présidentielles, telle qu'elle a été modifiée par la Loi n° 731-VIII). En outre, les rapports financiers intérimaires et définitifs relatifs à la réception et l'utilisation des fonds

électorales doivent être intégralement rendus publics sur les sites Web du parti concerné, de la Commission électorale centrale et de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (cinquième partie de l'article 42 de la Loi sur les élections présidentielles, sixième partie de l'article 49 de la Loi sur les élections législatives).

34. De plus, la Loi n° 731-VIII harmonise les dispositions relatives à la collecte de fonds dans le cadre d'élections législatives ou présidentielles, notamment en ce qui concerne les contributions volontaires versées. Dans sa version modifiée, elle limite le montant maximum des contributions volontaires au fonds électoral à 800 fois le salaire minimum (soit environ 40 000 EUR) pour les personnes morales et à 400 fois le même salaire (soit environ 20 000 EUR) pour les particuliers (article 15 de la Loi sur les partis politiques, deuxième partie de l'article 43 de la Loi sur les élections présidentielles, deuxième partie de l'article 50 de la Loi sur les élections législatives, tels que ces instruments ont été modifiés par la Loi n° 731-VIII). La nouvelle législation précise également les personnes n'étant pas admises à verser des contributions à des partis politiques (article 15 de la Loi sur les partis politiques en Ukraine, troisième partie de l'article 43 de la Loi sur les élections présidentielles et troisième partie de l'article 50 de la Loi sur les élections législatives, telles que ces dispositions sont formulées dans la Loi n° 731-VIII).
35. Les autorités signalent également que, le 14 juillet 2015, la Loi sur les élections locales (ci-après « la Loi n° 595-VIII ») a été adoptée par le Parlement. Elle oblige le gestionnaire du compte d'épargne d'un fonds électoral appartenant à une organisation d'un parti local à soumettre un rapport financier intérimaire à la commission électorale locale compétente cinq jours avant la date du scrutin et un rapport financier définitif au plus tard sept jours après la date du scrutin (quatrième et cinquième parties de l'article 71 de la Loi n° 595-VIII). Les mêmes délais s'appliquent au gestionnaire du compte correspondant au fonds électoral d'un candidat à des élections locales (sixième partie de l'article 71 de la Loi n° 595-VIII). Les informations contenues dans ces deux rapports doivent être rendues publiques par la commission électorale locale – dans un délai de deux jours à compter de leur réception – soit par le biais d'une publication dans la presse régionale soit par un autre moyen (dixième partie de l'article 71 de la Loi n° 595-VIII).
36. Le GRECO prend note des mesures législatives adoptées en vue d'harmoniser les dispositions relatives au financement des campagnes électorales en Ukraine. Il relève notamment que le début et la fin de la campagne électorale – qu'il s'agisse d'élections législatives, présidentielles ou locales – sont fixés conformément aux mêmes principes. L'obligation de soumettre des rapports (intérimaires et définitifs) dans le cadre des élections législatives, présidentielles et locales a été mise en place et assortie d'impératifs en ce qui concerne leur publication et leur vérification. Pour ce qui est du délai d'établissement d'un fonds électoral, le GRECO relève que, contrairement à ce qui est prévu dans le cadre des élections législatives, aucune obligation légale ne s'applique aux élections présidentielles et, semble-t-il, non plus aux élections locales. Le GRECO en conclut que plusieurs mesures ont été prises pour harmoniser la législation ; pourtant, il conviendrait de disposer de détails plus précis pour évaluer complètement la conformité à la recommandation actuelle. L'Ukraine est par conséquent instamment priée de soumettre des informations plus complètes en ce qui concerne les « incohérences » répertoriées dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 76).
37. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

38. *Le GRECO avait recommandé de trouver les moyens d'empêcher toute possibilité de contourner les règles de transparence édictées dans les lois électorales, que ce soit au moyen de versements indirects à un fonds électoral, par le biais des « fonds propres » d'un parti ou d'un candidat ou en se servant de contributions qui ne passent pas par le fonds électoral, y compris les fonds provenant de tierces parties et les dons en nature.*
39. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, à la suite de l'adoption, en novembre 2013, de la Loi n° 3396 « concernant les modifications à apporter à certaines lois pour améliorer le cadre juridique régissant l'organisation des élections », laquelle introduisait une limite au montant maximum des fonds électoraux des partis politiques/candidats participant à une élection législative. Le GRECO avait estimé que des progrès supplémentaires s'imposaient dans le but de prévenir efficacement le contournement des règles de transparence des fonds électoraux par le biais de contributions indirectes prélevées sur les « fonds propres » d'un parti ou d'un candidat. Il avait également relevé que la Loi n° 3396 vise uniquement les élections législatives, alors que la recommandation visait toutes les élections, y compris présidentielles et locales.
40. Les autorités ukrainiennes mentionnent de nouveau dans ce contexte la législation en place relative à l'obligation d'établir des fonds électoraux destinés à financer la campagne dans le cadre de n'importe quelle élection, que ces fonds soient alimentés par de l'argent appartenant en propre au candidat ou à un parti (au cas où le candidat aurait été nommé par ce parti) ou bien par des contributions volontaires. Le montant de ces dernières est pour le moment limité à 20 000 EUR (qu'il s'agisse d'une contribution au fonds électoral d'un candidat individuel ou d'un parti politique) sur une base annuelle s'agissant des personnes physiques et de 40 000 EUR s'agissant de personnes morales. Les autorités soutiennent également que l'un des moyens de réduire le risque qu'un candidat reçoive une contribution volontaire (don) qu'il se serait lui-même versée en violation des exigences légales serait de l'obliger à soumettre un rapport financier détaillant chaque transaction. Toujours selon les autorités, il pourrait également être utile que les contributions émanant de plusieurs personnes physiques ou morales entretenant des liens étroits (par exemple le propriétaire effectif d'une entité juridique) soient considérées comme provenant de la même personne et, par conséquent, soumises à la limitation globale.
41. Le GRECO prend note de l'information communiquée. Il reconnaît l'adoption d'une législation relative aux élections législatives, présidentielles et locales prévoyant que le financement et les dépenses de la campagne doivent transiter selon des règles identiques par un fonds électoral spécifique. Ce fonds se compose des fonds propres du candidat, de contributions volontaires et, au cas où le candidat aurait été investi par un parti, des fonds propres dudit parti. En outre, la législation prévoit la limitation du montant des dons et impose certaines règles supplémentaires afin d'empêcher le contournement de cette limitation, notamment dans les cas où le don émane d'une personne morale ou bien du propriétaire effectif d'une telle personne morale. De plus, la législation prévoit des règles de gestion (administration) des fonds électoraux, ainsi que les modalités de leur audit, de leur description dans des rapports financiers et de leur surveillance externe. Ces normes apparaissent suffisamment solides pour garantir un bon niveau de transparence des fonds électoraux, à condition d'être appliquées de la façon prévue. Ceci dit, comme indiqué déjà dans le Rapport de Conformité, le GRECO considère qu'il faudrait déployer des efforts supplémentaires afin de prévenir efficacement le détournement des règles de transparence des fonds électoraux reposant sur le recours possible à des contributions indirectes par le biais des « fonds propres » d'un candidat ou d'un parti; cette question tenait en effet une

place centrale dans le rapport. Les autorités n'ont pas fait état de la moindre mesure spécifique adoptée sur ce point particulier.

42. Le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

43. *Le GRECO avait recommandé (i) d'exiger que, lors de toutes les élections, les comptes de campagne complets soient facilement accessibles au public dans des délais prescrits par la loi ; et (ii) d'examiner les moyens de partager l'information sur le financement électoral avec le public avant le jour du scrutin (par exemple au moyen de rapports intérimaires).*
44. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, en raison de l'adoption de modifications de la législation relative aux élections législatives. Toutefois, les mesures pertinentes portaient uniquement sur certaines informations financières et revêtaient un caractère partiel en ce qui concerne les autres types d'élections.
45. Les autorités expliquent maintenant que, à la suite des modifications apportées à la législation telles qu'elles sont décrites plus haut, les modalités du financement des campagnes législatives, présidentielles et locales doivent être rendues publiques dans le délai imparti. La procédure de partage des rapports financiers intérimaires et définitifs relatifs aux recettes et aux dépenses des fonds électoraux utilisés dans le cadre d'élections législatives est fixée par l'article 49, paragraphe 6, de la Loi n° 4061-VI, telle qu'elle a été modifiée par la Loi n° 731-VIII. En particulier, le gestionnaire du compte d'épargne du fonds électoral d'un parti est tenu de soumettre un rapport financier intérimaire (portant sur la période allant de l'ouverture du compte jusqu'au 10^e jour précédant la date du scrutin), cinq jours avant la date des élections, au parti, à la Commission électorale centrale et à l'Agence nationale pour la prévention de la corruption. Ce rapport doit être intégralement posté sur le site Web officiel du parti, de la Commission électorale centrale et de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption au plus tard le lendemain de sa réception. De plus, un rapport financier définitif doit être soumis aux mêmes entités au plus tard 15 jours après la date du scrutin. De même, ce rapport définitif doit être intégralement rendu public – sur le site Web du parti, de la Commission électorale centrale et de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption – au plus tard un jour après sa réception. Des règles analogues concernant les rapports intérimaires et définitifs relatifs aux comptes s'appliquent aux fonds électoraux des candidats individuels aux élections législatives, ainsi qu'aux partis politiques dès lors qu'un candidat a été investi par un parti. Les règles relatives aux élections présidentielles sont énoncées à l'article 42, paragraphe 5, de la Loi n° 474-XIV, telle qu'elle a été modifiée par la Loi n° 731-VIII. Huit jours avant la date du scrutin, le gestionnaire du fonds électoral doit soumettre au gestionnaire du compte d'épargne correspondant un rapport financier intérimaire portant sur la période allant de l'ouverture dudit compte jusqu'au 10^e jour précédant la date du scrutin. À son tour, le directeur du compte d'épargne doit, au plus tard cinq jours avant la date du scrutin, soumettre à la Commission électorale centrale et à l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (aussi, au cas où le candidat aurait été investi par un parti, à ce dernier) un rapport financier intérimaire relatif au fonds électoral et portant sur la période allant de l'ouverture du compte jusqu'au 10^e jour précédant la date du scrutin. Le rapport doit être intégralement publié sur le site Web officiel du parti (le cas échéant), de la Commission électorale centrale et de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption au plus tard un jour après sa réception. Le rapport financier définitif relatif au fonds électoral est soumis aux mêmes règles: le gestionnaire du fonds électoral doit envoyer ce document au gestionnaire du compte d'épargne dans un délai

de sept jours à compter de la date du scrutin; il appartient alors à ce dernier d'envoyer dans un délai de 15 jours, à la Commission électorale centrale et à l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (et aussi, le cas échéant, au parti concerné), un rapport financier définitif détaillant les recettes et les dépenses du fonds électoral. Ce rapport doit être intégralement rendu public par l'Agence nationale pour la prévention de la corruption au plus tard le lendemain de sa réception. Les dispositions des paragraphes 6 et 10 de l'article 71 de la Loi n° 595-VIII prévoient également l'obligation de soumettre et de partager avec le public les rapports financiers intérimaires et définitifs dans le cadre d'élections locales (comme indiqué plus haut au paragraphe 35).

46. Le GRECO se félicite de l'adoption d'une nouvelle législation complète et cohérente relative aux diverses formes d'élections en Ukraine. La législation prévoit la soumission de rapports détaillés sur le financement des campagnes et notamment la gestion des fonds électoraux. Le GRECO se félicite de ce que les rapports devant être soumis concernent le financement pendant (rapport intérimaire) et après (rapport définitif) les élections. De plus, la nouvelle législation énonce plusieurs dispositions visant à rendre le compte rendu détaillé de la gestion des fonds électoraux publiquement accessible via la Commission électorale centrale, l'Agence nationale pour la prévention de la corruption, ainsi que les partis ayant accordé leur investiture à un candidat, le cas échéant. Le délai de soumission et les modalités de publication de ces rapports sont aussi précisés par la loi.
47. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv.

48. *Le GRECO avait recommandé d'adopter un cadre légal détaillé et cohérent sur le financement général des partis politiques, qui serait conforme aux normes de transparence établies dans les lois électorales et exigerait en particulier de recourir au système bancaire afin de pouvoir contrôler plus facilement les revenus des partis.*
49. Il est rappelé que, faute de progrès concrets, cette recommandation n'avait pas été considérée comme mise en œuvre dans le Rapport de Conformité.
50. Les autorités ukrainiennes signalent que la Loi n° 731-VIII modifie la Loi sur les partis politiques y compris en ce qui concerne les modalités générales de leur financement. Plus important encore, la même loi prévoit les conditions du financement des partis par l'État ou des intérêts privés. Le financement par l'État englobe le subventionnement des activités légales des partis et le remboursement des dépenses qu'ils ont supportées au titre d'une campagne menée dans le cadre d'une élection législative régulière ou anticipée. Le montant annuel de ce financement public est fixé à 2 % du salaire minimum (soit environ 1 EUR) pour chaque électeur recensé au moment de la fermeture du scrutin lors des dernières élections législatives ordinaires, sur la base des chiffres communiqués par la Commission électorale centrale.
51. Les autorités signalent également que la nouvelle législation oblige les partis politiques et leurs organisations locales à ouvrir des comptes auprès d'institutions bancaires en Ukraine. Toutes les contributions versées à un parti et à sa section locale doivent être transférées vers ces comptes. Chaque institution bancaire ukrainienne est tenue de communiquer à la Cour des comptes et à l'Agence nationale pour la prévention de la corruption l'ouverture ou la fermeture d'un tel compte dans un délai de trois jours ouvrables. La Loi n° 731-VIII prévoit que les fonds ne peuvent être versés à un parti ou à une organisation locale relevant d'un parti que par le biais du système

bancaire. Tout ressortissant ukrainien contribuant financièrement à un parti sans passer par un compte doit être identifié par une institution bancaire (nom de famille, prénom, domicile et autres renseignements exigés par la loi). L'article 15 de la Loi sur les partis politiques (telle qu'elle a été modifiée par la Loi n° 731-VIII) répertorie les personnes physiques et morales ayant l'interdiction de verser des contributions à des partis politiques, qu'il s'agisse notamment d'autorités publiques, d'entreprises, d'entités ou d'organisations appartenant partiellement à l'État ou à une collectivité locale, d'un État étranger, d'une personne physique ou morale étrangère, d'une personne anonyme ou d'une personne utilisant un pseudonyme, etc. De plus, les partis sont tenus de soumettre des rapports trimestriels sur leur patrimoine immobilier, leurs revenus, leurs dépenses et leurs obligations financières (article 17 de la Loi sur les partis politiques d'Ukraine telle qu'elle a été modifiée par la Loi n° 731-VIII). Ces rapports sont censés contenir des informations sur chaque contribution versée à un parti et à ses sections locales. Le montant total des contributions qu'un particulier ou une personne morale ukrainiens peuvent verser à un parti donné au cours d'une année ne doit pas dépasser respectivement 400 et 800 fois le salaire minimum (soit environ 20 000 – personne physique et 40 000 EUR – personne morale).

52. Le GRECO rappelle que, le 22 mars 2012, le Parlement a adopté une nouvelle Loi « relative aux associations civiles » abrogeant la loi antérieure du 16 juin 1992 portant le même titre. Contrairement à cette dernière, la nouvelle loi ne s'applique pas aux partis politiques. Depuis son adoption, lesdits partis sont donc exclusivement réglementés par la Loi sur les partis politiques (LPP). Il convient de se féliciter de cette initiative. De plus, le GRECO prend note des informations récemment communiquées et reconnaît que la nouvelle législation renforce le cadre légal du financement régulier des partis, lequel avait suscité des préoccupations dans le Rapport d'Evaluation (paragraphe 80). La nouvelle loi prévoit également un certain nombre de mesures qui n'existaient pas dans le passé. L'une de ses principales caractéristiques tient au financement par l'État des partis politiques. Il s'agit là d'une nouveauté qu'il convient de saluer, car elle pourrait avoir un impact positif sur le renforcement du caractère pluraliste du système des partis en Ukraine. Cependant, la décision d'accorder des subventions publiques aux partis n'apaise pas les préoccupations spécifiques formulées dans la recommandation, lesquelles visent le niveau de transparence des autres formes de financement. Néanmoins, dans ce domaine également, le GRECO relève que des mesures concrètes ont été prises dans le cadre de l'adoption de la nouvelle loi, comme l'obligation de recourir obligatoirement à un virement bancaire et à un compte en banque pour faire un don (tout autre type de dépôt sur le compte d'un parti requérant la communication de l'identité complète du donateur). Les limites au montant des dons à un parti politique correspondent également à celles visant le financement des campagnes électorales. En outre, la nouvelle loi prévoit la soumission et la publication de rapports trimestriels sur les comptes financiers des partis politiques, lesquels sont censés contenir des informations sur chaque contribution reçue par le parti concerné ou sa section locale. Le GRECO estime que les mesures adoptées sont conformes à celles envisagées dans la recommandation.

53. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante

Recommandation v.

54. *Le GRECO avait recommandé de définir et réglementer clairement les dons – y compris les contributions indirectes comme les dons en nature, qui doivent être évalués à leur valeur effective sur le marché –, les prêts et d'autres sources autorisées de financement des partis politiques et de s'assurer que les cotisations des adhérents ne puissent être utilisées pour contourner la réglementation sur les dons.*

55. Il est rappelé que la présente recommandation, faute d'adoption de mesures pertinentes, avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité.
56. Les autorités mentionnent à ce stade les modifications apportées à la Loi sur les partis politiques par la Loi n° 731-VIII. Plus précisément, elles avancent que l'article 14 de cet instrument prévoit que les contributions à un parti peuvent se composer d'espèces, mais aussi d'autres biens, préférences, avantages, services, prêts (crédits), actifs incorporels ou tous autres avantages immatériels ou non pécuniaires, y compris les cotisations des membres, le parrainage par des tiers d'événements ou autres activités visant à soutenir le parti, des marchandises, des travaux, des services fournis ou obtenus gratuitement ou bien à des conditions préférentielles (c'est-à-dire à un prix inférieur au prix du marché pour des biens ou services analogues) reçus par le parti, sa section locale dûment enregistrée, son représentant national ou local, le candidat investi au niveau national ou local dans le cadre d'une élection parlementaire, présidentielle ou locale, etc. En outre, la loi fixe un plafond aux dons que peut recevoir un parti politique: 400 fois le salaire minimum (environ 20 000 EUR) s'agissant d'un particulier et 800 fois le salaire minimum (environ 40 000 EUR) s'agissant d'une personne morale. Les contributions sous forme de travaux, de services ou de biens doivent être évaluées sur la base de la valeur sur le marché de produits ou services analogues, conformément à une méthodologie approuvée par l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (troisième et cinquième parties de l'article 15 de la Loi sur les partis politiques en Ukraine (modifiée par la Loi n° 731-VIII)). Les partis sont tenus de préciser la date de chaque contribution (quel que soit son type), ainsi que son montant, dans le rapport énumérant leurs biens immeubles, leurs revenus, leurs dépenses et leurs obligations financières (huitième partie de l'article 17 de la Loi sur les partis politiques, telle qu'elle a été modifiée par la Loi n° 731-VIII).
57. Le GRECO relève que la nouvelle législation définissant ce qui doit être considéré comme une contribution mentionne entre autres non seulement les dons en espèces ou en nature (à la valeur du marché), mais également les prêts et autres sources autorisées de financement des partis, ainsi que les cotisations des membres. Les mesures législatives adoptées répondent donc de manière adéquate aux préoccupations exprimées dans la recommandation.
58. Le GRECO conclut que la recommandation v a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation vi.

59. *Le GRECO avait recommandé de (i) définir clairement le contenu et la forme de la comptabilité annuelle des partis politiques, sur la base d'un format uniforme accompagné des pièces et documents appropriés ; (ii) assurer la prise en compte détaillée des revenus (en spécifiant notamment les dons individuels dépassant un certain montant et l'identité du donneur), des dépenses, des dettes et des avoirs ; (iii) exiger la présentation des comptes sous une forme consolidée, en y incluant les sections locales ainsi que les autres entités qui sont directement ou indirectement liées à un parti ou placées sous son contrôle ; et (iv) requérir que la comptabilité annuelle soit soumise à l'examen détaillé d'un mécanisme de contrôle indépendant et rendue facilement accessible au public, dans les délais prescrits par la loi.*
60. Il est rappelé que, faute d'adoption de mesures concrètes, la recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de conformité.
61. Les autorités mentionnent de nouveau la Loi n° 731-VIII qui modifie la Loi sur les partis politiques également sous l'angle du contenu et de la forme de la comptabilité des partis politiques

concernant leur patrimoine immobilier, leurs revenus, leurs dépenses et autres obligations financières, ainsi que la procédure permettant d'assurer sa publicité (article 17). En vertu des modifications, les partis sont désormais tenus de soumettre à l'Agence nationale pour la prévention de la corruption une copie sur papier et une copie électronique de leurs rapports financiers trimestriels qui font état de leur patrimoine immobilier, leurs revenus, leurs dépenses et leurs obligations financières, et de les poster sur leur site Web officiel. La nouvelle législation prévoit également que le format des rapports financiers des partis doit être approuvé par l'Agence nationale pour la prévention de la corruption sur la base de la LPP. De plus, la liste détaillée des informations devant figurer dans ces rapports devra être approuvée par un acte législatif en ce qui concerne: le patrimoine immobilier des partis et de leurs organisations locales; les contributions aux fonds électoraux, avec mention de la date, du montant et de l'identité des donateurs (qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales); les subventions de l'État, etc. Par ailleurs, les rapports des partis doivent être rendus publics sur le site Web officiel de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption, y compris sous la forme de données ouvertes, au plus tard 10 jours après leur réception par ladite agence.

62. Le GRECO prend note des informations communiquées signalant qu'un cadre légal de base a été mis en place par la législation modifiée, lequel fixe notamment les modalités de la comptabilité et de la génération de rapports financiers. Ce cadre vise à permettre la déclaration de toutes les opérations financières menées par les partis politiques, qu'il s'agisse de la réception de dons ou d'autres formes de revenus ou bien de dépenses. La nouvelle législation met également en place un mécanisme de contrôle, l'Agence nationale pour la prévention de la corruption, et prévoit que les comptes et rapports des partis doivent être rendus publics dans un délai de 10 jours à compter de leur soumission à cet organisme. L'établissement de ce cadre légal, en grande partie conforme à la recommandation, mérite d'être salué. Ceci dit, le GRECO relève que la législation mentionnée ne saurait suffire à mettre intégralement en œuvre la recommandation, et ce pour plusieurs raisons. Le GRECO relève que l'Agence n'a pas encore été complètement mise sur pied, que ses membres et son personnel n'ont pas encore été désignés et que nul ne sait encore si elle jouira du niveau d'indépendance requis. Une fois établie, l'Agence devra déterminer le format adéquat des rapports financiers des partis. La définition de ce « format standard » revêtira une importance cruciale sous l'angle de la génération de rapports uniformes et comparables par tous les partis politiques. L'Agence devra également gérer les aspects pratiques de la publication des comptes des partis. Par conséquent, les autorités ukrainiennes doivent compléter les mesures législatives adoptées jusqu'à présent de manière à se conformer intégralement à la recommandation.

63. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

64. *Le GRECO avait recommandé d'introduire des dispositions exigeant que la comptabilité des partis politiques et des campagnes électorales soit soumise à un audit indépendant réalisé par des auditeurs certifiés.*

65. Il est rappelé que cette recommandation n'avait pas été encore mise en œuvre au moment de l'adoption du Rapport de Conformité.

66. Les autorités signalent désormais que la Loi n° 731-VIII modifiant la Loi sur les partis politiques (article 17) introduit l'obligation pour les partis politiques de soumettre leur comptabilité à un audit indépendant. En vertu de cette nouvelle disposition, tout parti politique ayant participé à un

processus électoral (élections législatives, présidentielles ou locales) ou recevant un financement de l'État doit soumettre ses rapports financiers à un audit externe indépendant au cours de l'année suivant la tenue des élections ou la réception de la subvention. Cet audit externe et indépendant doit être réalisé par un cabinet répondant aux critères fixés par la loi. Les partis politiques ne sont pas autorisés à signer un contrat d'audit avec le même cabinet pendant plus de trois ans d'affilée. De plus, les autorités soulignent que les règles applicables aux audits et à leur portée, ainsi que les conditions exigées des cabinets d'audit et les autres aspects techniques du contrôle, sont énumérées dans le détail par la Loi n° 3125-XII « relative aux activités d'audit » du 22 avril 1993.

67. Le GRECO se félicite de l'adoption d'une nouvelle législation introduisant l'obligation, pour les partis recevant une subvention de l'État ou participant activement à des élections au niveau central ou local, de se soumettre à un audit indépendant réalisé par des auditeurs certifiés en conformité aux normes reconnues en matière de vérification des comptes. Cette mesure importante sera largement appliquée. Cependant, les partis les plus petits, ceux qui ne comptent que quelques membres ou qui ne sont guère actifs, sont dispensés de cette obligation conformément aux normes établies en la matière par le GRECO.
68. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation viii.

69. *Le GRECO avait recommandé d'assurer qu'un mécanisme indépendant soit en place pour un contrôle bien coordonné du financement des partis politiques et des campagnes électorales, et qu'il soit doté d'un mandat, de l'autorité et des ressources humaines et financières nécessaires pour superviser effectivement et de manière proactive ledit financement, enquêter sur les allégations de violation des règles du financement politique et, le cas échéant, imposer des sanctions.*
70. Il est rappelé que cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité, dans la mesure où certaines mesures avaient été adoptées en matière de contrôle du financement politique des campagnes électorales sous l'égide de la Commission électorale centrale (CEC), mais pas en ce qui concerne le financement ordinaire des partis.
71. Les autorités ukrainiennes mentionnent maintenant l'adoption de la Loi n° 731-VIII modifiant la Loi sur les partis politiques, la Loi sur les élections présidentielles, la Loi sur les élections législatives et la Loi sur la prévention de la corruption. Ce nouvel instrument confie à l'Agence nationale pour la prévention de la corruption la tâche de surveiller le financement des partis politiques. Le mandat précis de l'agence est énoncé dans la Loi sur la prévention de la corruption (article 11). Les autorités expliquent également que le Code des infractions administratives (CIA), tel qu'il a été modifié par la Loi n° 731-VIII, permet d'invoquer la responsabilité administrative de toute personne ayant violé les règles du financement politique.
72. Le GRECO prend note des informations communiquées. La nouvelle législation fait de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption un mécanisme de contrôle du financement des partis politiques. Parallèlement, la Commission électorale centrale (CEC) demeure responsable du contrôle du respect des règles du financement politique dans le cadre des campagnes électorales. De toute évidence, un tel système suppose une bonne coordination, notamment parce qu'il n'est pas toujours aisé d'établir la distinction entre le financement d'une campagne et

le financement ordinaire d'un parti. De plus, la recommandation préconise un mandat et des ressources permettant de procéder à un contrôle proactif, d'enquêter sur les violations des règles et d'infliger, le cas échéant, des sanctions. Le GRECO relève à cet égard que l'Agence pour la prévention de la corruption, à ce stade, n'a été établie que par la loi. Ses membres n'ont pas encore été nommés et nul ne sait si elle jouira de l'indépendance requise au niveau de ses instances et de l'exécution de ses tâches. En outre, on ne sait pas vraiment si l'Agence bénéficiera de ressources financières adéquates et se verra affecter un personnel suffisamment nombreux, motivé et doté des compétences requises. Dans ce contexte, le GRECO note que le mandat de l'Agence est très large en ce qui concerne la prévention de la corruption en général et que le contrôle du financement politique n'est pour lui qu'une fonction parmi bien d'autres. Par ailleurs, son mandat ne lui confère pas l'autorité d'infliger des sanctions en cas de violation des règles procédurales par un parti, comme en cas de dépassement du délai de soumission d'un rapport, etc. Les sanctions administratives mentionnées par les autorités supposent qu'une décision judiciaire ait été rendue à la demande de l'Agence. Par conséquent, toute une série de mesures doit encore être mise en place avant que les exigences énoncées dans cette recommandation puissent être estimées plus que partiellement satisfaites.

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

Recommandation ix.

74. *Le GRECO avait recommandé de faire en sorte que (i) toutes les infractions aux normes actuelles ou à venir sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales soient clairement définies et fassent l'objet d'une gamme appropriée de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ; (ii) que tout représentant d'un parti ou tout candidat aux élections soit directement responsable des infractions aux normes sur le financement des partis et des campagnes électorales ; et (iii) que les délais de prescription applicables à ces infractions soient d'une durée suffisante pour permettre aux autorités compétentes de superviser et enquêter efficacement sur le financement politique.*
75. Il est rappelé que, faute d'adoption de nouvelles mesures pertinentes, cette recommandation avait été considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité.
76. Les autorités mentionnent maintenant la Loi n° 731-VIII modifiant le Code des infractions administratives (CIA), ainsi que le Code pénal (CP), en ce qui concerne les infractions liées à la violation des règles du financement de la vie politique : l'article 212.15 du CIA porte sur les violations des procédures de remise ou de réception d'une contribution à un parti politique ou à une campagne électorale. Tout citoyen ordinaire peut se voir infliger une amende (d'environ 40 à 60 EUR), tandis que les agents publics reconnus coupables se voient infliger une amende majorée (d'un montant approximatif de 80 EUR). L'article 212.21 du CIA sanctionne les violations des procédures de soumission des rapports financiers relatifs au financement ordinaire d'un parti ou au financement d'une campagne électorale en infligeant une amende (d'un montant approximatif compris entre 190 et 250 EUR). Les autorités mentionnent également l'article 159.1.1 du CP qui sanctionne désormais la soumission de fausses informations relatives au financement politique par une amende ou la condamnation à des travaux d'intérêt général pendant une durée n'excédant pas deux ans, ainsi que par l'interdiction éventuelle d'occuper certaines fonctions pendant une période pouvant atteindre trois ans. L'article 159.1.2 prévoit des sanctions analogues en cas de contribution délibérée à un parti ou à une campagne électorale par une personne non autorisée ou pour un montant supérieur au plafond. Ces peines pénales peuvent être également appliquées aux personnes morales et assorties d'une confiscation.

77. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de l'adoption d'infractions administratives spécifiques en cas de violation de la procédure d'octroi ou de réception d'un financement politique. En outre, des sanctions administratives ont également été mises en place en ce qui concerne le respect des procédures et des délais de soumission des rapports des partis concernant leur financement et celui des campagnes électorales. Le GRECO relève avec préoccupation que ces sanctions supposent une décision judiciaire préalable en ce sens et ne peuvent pas être appliquées de manière plus souple par les organes de contrôle. En ce qui concerne la responsabilité pénale, l'article 159.1.1 modifié prévoit la possibilité de l'invoquer en cas de soumission délibérée de fausses informations, de remise et de réception d'une contribution émanant d'une personne physique ou morale non autorisée ou bien de la remise et de la réception délibérée d'un don dépassant le plafond fixé. Ces mesures législatives représentent un progrès par rapport à la situation décrite dans le Rapport d'Evaluation. Ceci dit, il faudrait disposer d'informations supplémentaires dressant la liste complète des sanctions disponibles, de manière à déterminer clairement, conformément à la recommandation, les personnes pouvant se voir infliger les sanctions et les délais de prescription applicables.
78. Le GRECO conclut que la recommandation ix a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

79. **Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Ukraine a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante dix des seize recommandations figurant dans le Rapport d'Evaluation du Troisième Cycle.** De plus, parmi les recommandations restantes, six ont été partiellement mises en œuvre.
80. Plus spécialement, en ce qui concerne le Thème I (Incriminations), les recommandations ii--v et vii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante et la recommandation i a été partiellement mise en œuvre. En ce qui concerne le Thème II (Transparence du financement des partis politiques), les recommandations iii, v et vii ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, la recommandation iv a été traitée de manière satisfaisante et les recommandations i, ii, vi, viii et ix ont été partiellement mises en œuvre.
81. En ce qui concerne les incriminations, l'Ukraine a lancé une réforme plutôt large de sa législation pénale relative aux infractions de corruption. En particulier, divers éléments qui faisaient défaut dans la définition de ces infractions, ainsi que de l'infraction de trafic d'influence, figurent désormais dans les lois pertinentes, conformément aux exigences énoncées dans le Rapport d'Evaluation, sauf en ce qui concerne la portée de l'infraction de corruption dans le secteur privé qui, à la différence des dispositions des articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), se limite aux infractions commises par des personnes morales. De plus, les sanctions disponibles pour ces infractions ont été renforcées dans une large mesure et sont désormais conformes aux exigences de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173). Les dispositions relatives au moyen de défense basé sur le repentir sincère ont été modifiées afin que le corrupteur soit exempté d'une peine seulement s'il a été soumis à une extorsion et a volontairement prévenu les autorités répressives. Il convient de féliciter l'Ukraine d'avoir déployé de tels efforts.

82. En ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, l'Ukraine s'est dotée d'un nouveau cadre légal qui, dans une large mesure, représente un progrès. Parmi les succès majeurs remportés dans ce domaine, il convient de citer, même s'il ne correspond pas directement aux mesures préconisées dans les recommandations du rapport, l'établissement d'un système de subventions publiques aux partis politiques. En ce qui concerne les recommandations spécifiques adressées par le GRECO à l'Ukraine, il convient de se féliciter de l'adoption de plusieurs mesures importantes, dont : l'harmonisation et l'amélioration de la législation relative à la transparence du financement ordinaire des partis politiques et des campagnes électorales ; la définition plus précise des diverses sources de contributions et de revenus, y compris les dons, de manière à prévenir le contournement des règles de transparence ; et l'introduction de l'obligation de soumettre les comptes des partis à un audit effectué par des auditeurs certifiés. Ceci dit, les réformes revêtent uniquement la forme de modifications de la législation et de nombreuses questions se posent quant à la mise en œuvre effective de ces nouvelles dispositions. Il en va notamment ainsi pour les modalités de la mise en place du nouvel organe de contrôle du financement des partis, à savoir l'Agence nationale pour la prévention de la corruption. Cette Agence devra travailler en tandem avec la Commission électorale centrale qui reste chargée de la surveillance du financement des campagnes électorales. Nul ne sait encore si l'Agence nationale pour la prévention de la corruption jouira d'une véritable indépendance et si elle sera dotée du budget, du personnel et des outils nécessaires à l'exercice de ses fonctions.
83. Compte tenu du fait que cinq parmi les neuf recommandations relatives au Thème II doivent encore être mises en œuvre, le GRECO – conformément à l'article 31, paragraphe 9, de son Règlement intérieur – demande au Chef de la délégation ukrainienne de lui communiquer des informations supplémentaires relatives à la mise en œuvre des recommandations i, ii, vi, viii et ix (Thème II - Transparence du financement des partis politiques) et à la recommandation i (Thème I – Incriminations) d'ici le 30 septembre 2016.
84. Enfin, le GRECO invite les autorités ukrainiennes à autoriser, dès que possible, la publication du présent rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.