

Adoption: 6 décembre 2013
Publication: 26 février 2014

Public
Greco RC-III (2013) 14F

Troisième Cycle d'Evaluation

Rapport de Conformité sur l'Ukraine

Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)

* * *

Transparence du financement des partis politiques

Adopté par le GRECO
lors de sa 62^{ème} Réunion Plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2013)

I. INTRODUCTION

1. Le rapport de conformité évalue les mesures prises par les autorités de l'Ukraine pour mettre en œuvre les 16 recommandations formulées dans le rapport d'évaluation du troisième cycle sur ce pays (voir le paragraphe 2), concernant les deux thèmes suivants :
 - **Thème I – Incriminations** : articles 1a et b, 2 à 12, 15 à 17, 19.1 de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173), articles 1 à 6 de son Protocole additionnel (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 les campagnes électorales, et – plus généralement – Principe directeur 15 (financement des partis politiques et des campagnes électorales).
2. Le Rapport d'évaluation du troisième cycle a été adopté par le GRECO lors de sa 52^{ème} réunion plénière (17-21 octobre 2011) et rendu public le 30 novembre 2011, suite à l'autorisation de l'Ukraine (Greco Eval III Rep (2011) 1F, [Thème I](#) et [Thème II](#)).
3. Conformément au règlement intérieur du GRECO, les autorités ukrainiennes ont présenté un Rapport de situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Reçu le 20 mai 2013, il a servi de base à l'élaboration du Rapport de conformité.
4. Le GRECO a chargé l'Azerbaïdjan et la Finlande de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés étaient M. Elnur MUSAYEV pour le compte de l'Azerbaïdjan, et M. Juha KERÄNEN pour celui de la Finlande. Ils ont reçu l'aide du Secrétariat du GRECO pour la rédaction du rapport de conformité.
5. Le rapport de conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation figurant dans le rapport d'évaluation et donne une appréciation globale du degré de conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (à savoir les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un rapport de situation supplémentaire que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois après l'adoption du présent rapport de conformité.

II. ANALYSE

Thème I : Incriminations

6. Il est rappelé que le GRECO a adressé, dans son rapport d'évaluation, sept recommandations à l'Ukraine concernant le thème I. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-après.
7. Les autorités ukrainiennes font savoir que le Parlement a adopté, le 18 avril 2013, la loi n°2082 modifiant certains actes législatifs concernant la mise en conformité de la législation nationale avec les normes de la Convention pénale sur la corruption. Cette loi est entrée en vigueur le 18 mai 2013 en tant que loi n° 221-VII. Pour faire suite aux recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (Thème I), les autorités ont apporté les amendements voulus au Code pénal (CP) dans la loi n° 221-VII. Les dispositions révisées sur la corruption sont rédigées comme suit :

Article 368 du CP : Acceptation d'une offre, promesse ou réception d'un avantage illégal par un agent public

1) *Tout agent public qui accepte une offre ou promesse d'avantage illégal, pour lui-même ou un tiers, afin de commettre ou s'abstenir de commettre un acte en usant de ses pouvoirs ou fonctions officielles, dans l'intérêt de la personne offrant ou promettant l'avantage illégal ou d'un tiers,*

est passible d'une amende d'un montant de 750 à 1 000 fois le revenu minimum national non imposable¹ ou de travaux d'intérêt général pendant une période d'un à deux ans.

2) *Tout agent public qui reçoit un avantage illégal, pour lui-même ou un tiers, afin de commettre ou s'abstenir de commettre un acte en usant de ses pouvoirs ou fonctions officielles, dans l'intérêt de la personne offrant ou promettant l'avantage illégal ou d'un tiers,*

est passible d'une amende d'un montant de 1 000 à 1 500 fois le revenu minimum national non imposable ou d'une peine de détention de trois à six mois ou d'emprisonnement de deux à quatre ans, assortie de la privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une période n'excédant pas trois ans.

3) *Tout acte visé dans le paragraphe deux du présent article, dont l'objet est un avantage illégal représentant une grosse somme,*

est passible d'une amende d'un montant de 1 500 à 2 000 fois le revenu minimum national non imposable ou d'une peine d'emprisonnement de trois à six ans, assortie de la privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une période n'excédant pas trois ans.

4) *Tout acte visé dans les paragraphes deux ou trois du présent article, dont l'objet est un avantage illégal représentant une somme importante, ou qui est commis, de manière répétée, par un agent public occupant un poste à responsabilités, ou à la suite d'une entente entre un groupe de personnes ou lorsque l'avantage est obtenu par voie d'extorsion,*

est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq à dix ans, assortie de la privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une période n'excédant pas trois ans et d'une confiscation de biens.

5) *Tout acte visé dans les paragraphes deux, trois ou quatre du présent article, dont l'objet est un avantage illégal représentant une somme particulièrement importante, ou qui est commis par un agent public occupant un poste particulièrement important,*

est passible d'une peine d'emprisonnement de huit à douze ans, assortie de la privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une période n'excédant pas trois ans et d'une confiscation de biens.

Notes :

1. Par « avantage illégal représentant une grosse somme » on entend un avantage dépassant cent fois le revenu minimum national non imposable ; « somme importante » une somme supérieure à deux cents fois le revenu minimum national non imposable ; « somme particulièrement importante » une somme supérieure à cinq cents fois le revenu minimum national non imposable.

2. Dans les articles 368, 369 et 382 du présent Code, l'expression « agent public occupant un poste à responsabilités » désigne les personnes visées dans la note 1 sous l'article 364, dont le poste, en vertu de l'article 25 de la loi sur la fonction publique, relève de la troisième, quatrième, cinquième et sixième catégories, ainsi que les juges, procureurs de la République et les

¹ En janvier 2013, le montant du revenu minimum non-imposable pertinent s'élevait à 17 UAH/environ 1,6 €.

enquêteurs, chefs et chefs adjoints de l'exécutif et administration de l'Etat, ainsi que d'organes des collectivités locales, de leurs subdivisions et unités structurelles. Les agents occupant un poste à responsabilités particulièrement importantes sont ceux mentionnés à l'article 9.1 de la Loi sur la fonction publique, ainsi que les personnes dont le poste relève, en vertu de l'article 25 de la même loi, des première ou deuxième catégories.

Article 369 du CP : Offrir ou donner un avantage illégal à un agent public

1) Le fait d'offrir à un agent public, pour lui-même ou pour un tiers, un avantage illégal pour qu'il commette ou s'abstienne de commettre un acte, en usant de ses pouvoirs ou fonctions officielles, dans l'intérêt de la personne offrant ou promettant l'avantage illégal ou d'un tiers,

est passible d'une amende d'un montant de 250 à 550 fois le revenu minimum national non imposable ou de 160 à 240 heures de travaux d'intérêt général, ou bien d'une restriction de liberté pendant une période n'excédant pas deux ans.

2) Le fait de donner à un agent public ou à un tiers un avantage illégal pour qu'il commette ou s'abstienne de commettre un acte, en usant de ses pouvoirs ou fonctions officielles, dans l'intérêt de la personne procurant l'avantage illégal ou d'un tiers,

est passible d'une amende d'un montant de 500 à 750 fois le revenu minimum national non imposable ou d'une restriction de liberté pendant une période de deux à quatre ans, ou d'une peine d'emprisonnement de durée identique.

3) La commission répétée de tout acte visé au paragraphe deux du présent article,

est passible d'une peine d'emprisonnement de trois à six ans, assortie d'une amende d'un montant de 500 à 1 000 fois le revenu minimum national non imposable, et d'une éventuelle confiscation de biens.

4) Tout acte visé aux paragraphes deux ou trois du présent article, si l'avantage illégal est donné à un agent public occupant un poste à responsabilités, ou s'il est commis à la suite d'une entente entre un groupe de personnes,

est passible d'une peine d'emprisonnement de quatre à huit ans, assortie d'une éventuelle confiscation de biens.

5) Tout acte visé aux paragraphes deux, trois ou quatre du présent article, si l'avantage illégal est donné à un agent public occupant un poste à responsabilités particulièrement importantes, ou s'il a été commis à la suite d'une entente entre un groupe organisé ou par une personne appartenant à ce groupe,

est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq à dix ans, assortie d'une éventuelle confiscation de biens.

6) La personne ayant offert, promis ou donné un avantage illégal est déchargée de sa responsabilité pénale si l'avantage illégal a été obtenu par voie d'extorsion et si, après avoir offert, promis ou donné ledit avantage, en informe de son plein gré un organe légalement habilité à engager une procédure de suspicion de délit, avant que l'infraction ne soit découverte.

Article 368.3 du CP : Corruption d'un agent d'une entité juridique de droit privé, quelle que soit la forme organisationnelle et juridique qu'elle revête

1) Le fait d'offrir à un agent d'une entité juridique de droit privé, quelle que soit la forme organisationnelle et juridique qu'elle revête, un avantage illégal, pour lui-même ou pour un tiers, ainsi que de lui donner ledit avantage, pour qu'il commette ou s'abstienne de commettre certains actes en usant des pouvoirs qui lui ont été conférés, dans l'intérêt de la personne ayant offert, promis ou donné cet avantage ou d'un tiers,

est passible d'une amende d'un montant de 500 à 1 000 fois le revenu minimum national non imposable.

2) La commission de ces actes, de manière répétée ou à la suite d'une entente entre un groupe de personnes ou un groupe organisé,

est passible d'une amende d'un montant de 3 000 à 5 000 fois le revenu minimum national non imposable.

3) L'acceptation par un agent d'une entité juridique de droit privé, quelle que soit la forme organisationnelle et juridique qu'elle revête, d'un avantage illégal, pour lui-même ou pour un tiers, pour commettre ou s'abstenir de commettre certains actes en usant des pouvoirs qui lui ont été conférés, dans l'intérêt de la personne ayant offert, promis ou donné cet avantage ou d'un tiers,

est passible d'une amende d'un montant de 5 000 à 8 000 fois le revenu minimum national non imposable, assortie de la privation du droit d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités pendant une période n'excédant pas deux ans.

4) La commission des actes visés au paragraphe trois du présent article, de manière répétée ou à la suite d'une entente entre un groupe de personnes, ou si l'avantage illégal a été obtenu par voie d'extorsion,

est passible d'une amende d'un montant de 10 000 à 15 000 fois le revenu minimum national non imposable, assortie de la privation du droit d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités pendant une période n'excédant pas trois ans et d'une confiscation de biens.

5) La personne ayant offert, promis ou donné un avantage illégal est déchargée de toute responsabilité pénale si l'avantage illégal a été obtenu par voie d'extorsion et si, après avoir offert, promis ou donné ledit avantage, en informe de son plein gré un organe légalement habilité à engager une procédure de suspicion de délit, avant que l'infraction ne soit découverte.

Article 368.4 du CP : Corruption d'une personne qui fournit des services publics

1) Le fait d'offrir à un commissaire aux comptes, un notaire, un évaluateur ou autre personne qui, sans être fonctionnaire ou agent d'une collectivité locale, exerce des activités professionnelles comportant la fourniture de services publics, notamment des services d'expert, de gestion d'opérations d'arbitrage, de courtage indépendant, les prestations d'un membre d'un tribunal d'arbitrage des conflits du travail ou d'un arbitre (dans l'exercice de ces fonctions), pour lui-même ou un tiers, un avantage illégal ainsi que le fait de le lui donner, pour que la personne fournissant des services publics commette ou s'abstienne de commettre certains actes en usant des pouvoirs qui lui ont été conférés, dans l'intérêt de la personne ayant offert ou donné cet avantage ou d'un tiers,

est passible d'une amende d'un montant de 500 à 1 000 fois le revenu minimum national non imposable.

2) La commission de ces actes, de manière répétée ou à la suite d'une entente entre un groupe de personnes ou un groupe organisé,

est passible d'une amende d'un montant de 3 000 à 5 000 fois le revenu minimum national non imposable.

3) L'acceptation, par un commissaire aux comptes, un notaire, un expert, un évaluateur, un arbitre ou toute autre personne qui exerce des activités professionnelles comportant la fourniture de services publics, ainsi que par un courtier indépendant ou arbitre intervenant dans des délibérations concernant des litiges collectifs du travail, d'un avantage illégal pour lui-même ou pour un tiers, pour commettre ou s'abstenir de commettre certains actes en usant des pouvoirs qui lui ont été conférés, dans l'intérêt de la personne ayant donné cet avantage ou d'un tiers,

est passible d'une amende d'un montant de 5 000 à 10 000 fois le revenu minimum national non imposable assortie de la privation du droit d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités pendant une période n'excédant pas trois ans.

4) La commission des actes visés au paragraphe trois du présent article, de manière répétée ou à la suite d'une entente entre un groupe de personnes, ou si l'avantage illégal a été obtenu par voie d'extorsion,

est passible d'une amende d'un montant de 12 000 à 18 000 fois le revenu minimum national non imposable, assortie de la privation du droit d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités pendant une période n'excédant pas trois ans et d'une confiscation de biens.

5) La personne ayant offert, promis ou donné un avantage illégal est déchargée de toute responsabilité pénale si cet avantage a été obtenu par voie d'extorsion et si, après l'avoir offert, promis ou donné, en informe de son plein gré un organe légalement habilité à engager une procédure de suspicion de délit, avant que l'infraction ne soit découverte.

Article 369.2 du CP : Trafic d'influence

1) Le fait d'offrir ou de donner un avantage illégal à une personne qui, en contrepartie dudit avantage, propose ou promet (accepte) d'influencer la décision prise par une personne autorisée à accomplir des tâches officielles, ou de donner cet avantage à un tiers,

est passible d'une amende d'un montant de 200 à 500 fois le revenu minimum national non imposable ou d'une peine privative de liberté pendant une période de deux à cinq ans.

2) L'acceptation d'un avantage illégal, pour soi-même ou pour un tiers pour, en contrepartie, influencer la décision prise par une personne autorisée à accomplir des tâches officielles, ou la proposition d'exercer une influence en contrepartie de cet avantage,

est passible d'une amende d'un montant de 750 à 1 500 fois le revenu minimum national non imposable ou d'une peine privative de liberté pendant une période de deux à cinq ans.

3) L'acceptation d'un avantage illégal, pour soi-même ou pour un tiers pour, en contrepartie, influencer la décision prise par une personne autorisée à accomplir des tâches officielles en rapport avec ledit avantage,

est passible d'une peine privative de liberté pendant une période de trois à huit ans assortie d'une confiscation de biens.

Note :

L'expression « personnes autorisées à accomplir des tâches officielles », désigne les personnes visées à l'article 4, 1^{ère} partie, paragraphes 1 à 3 de la loi relative aux principes de prévention et de lutte contre la corruption.

8. Les autorités ont aussi fait savoir que le Gouvernement avait approuvé, en septembre 2013, le projet de loi n° 3312 modifiant certains actes législatifs relatifs à la mise en œuvre des recommandations de la Commission européenne dans le domaine de la politique publique contre la corruption, qui apporte d'autres modifications aux dispositions relatives à la corruption et aux règles juridictionnelles. Le projet de loi a été présenté au Parlement le 23 septembre 2013 et devrait, selon les autorités, être adopté prochainement.²

² Les autorités ajoutent qu'un autre projet de loi n° 3522 portant « Sur les amendements à certaines lois ukrainiennes (relatives au renfort de l'efficacité de la politique anticorruption de l'Etat) » a été soumis par cinq parlementaires de différents

Recommandation i.

9. *Le GRECO a 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).*
10. Les autorités déclarent que la loi n°221-VII a apporté plusieurs modifications à l'article 368.3 du Code pénal (CP) relatif à la corruption commerciale d'un agent d'une entité juridique de droit privé, quelle que soit la forme organisationnelle et juridique qu'elle revêt, et à l'article 368.4 du CP relatif à la corruption d'une personne fournissant des services publics (ce qui englobe certaines catégories de personnes qui ne sont pas des agents publics, comme les commissaires aux comptes, notaires, arbitres, etc.). Il n'en demeure pas moins que l'éventail des auteurs possibles de telles infractions reste inchangé. En particulier, la notion d'agent, dans l'article 368.3 du CP, renvoie toujours à la définition non modifiée de l'article 18 du CP³, limitée aux personnes travaillant pour des entités dotées de la personnalité morale, qui accomplissent des tâches d'organisation, d'encadrement, d'administration ou de direction sur la base de pouvoirs particuliers qui leur sont délégués par un organisme ou une personne dûment autorisée d'une entreprise, institution ou organisation.
11. Les autorités ajoutent que la loi n°221-VII a aussi modifié l'article 354 du CP relatif à la corruption d'un salarié d'une entreprise, institution ou organisation publique pour prendre en compte la corruption active (avant la réforme, cette disposition n'incriminait que la corruption *passive*) des salariés d'une entreprise, institution ou organisation publique (qui n'appartiennent pas à la catégorie des agents publics). Par ailleurs, les autorités déclarent que plusieurs autres amendements à cet article sont en cours de préparation. En particulier, le projet de loi modifiant certains actes législatifs relatifs à la mise en œuvre des recommandations de la Commission européenne dans le domaine de la politique publique contre la corruption – en instance au Parlement – prescrit de supprimer le mot « public » de l'article 354 du CP, et partant d'englober également les salariés des entités *privées*. Il est rédigé de la manière suivante :

Projet d'article 354 du CP : Corruption d'un salarié d'une entreprise, institution ou organisation

1) Le fait d'offrir ou de promettre à un salarié d'une entreprise, institution ou organisation, qui n'est pas un agent public, pour lui-même ou pour un tiers, un avantage illégal, ainsi que de lui donner cet avantage, pour qu'il commette ou s'abstienne de commettre certains actes par le biais des fonctions qu'il exerce, dans l'intérêt de la personne ayant offert, promis ou donné ledit avantage, ou d'un tiers,

est passible d'une amende d'un montant de cent à deux cent cinquante fois le salaire minimum national non imposable, de cent heures de travaux d'intérêt général au maximum ou de travaux pénitentiaires pendant une période d'un an au maximum, d'une peine restrictive de liberté inférieure à deux ans ou d'une peine d'emprisonnement de durée identique.

2) La commission de ces actes, de manière répétée ou à la suite d'une entente entre un groupe de personnes,

partis politiques au Parlement le 31 octobre 2013, lequel projet est distinct en plusieurs points du Projet de Loi du Gouvernement cité plus haut.

³ La même définition est aussi donnée dans la note 1 sous l'article 364 du CP.

est passible d'une amende d'un montant de deux cent cinquante à cinq cent fois le salaire minimum national non imposable, de cent à deux cents heures de travaux d'intérêt général ou de travaux pénitentiaires pendant une période de deux ans au maximum, d'une peine restrictive de liberté n'excédant pas trois ans ou d'une peine d'emprisonnement de durée identique.

3) L'acceptation, par un salarié d'une entreprise, institution ou organisation, qui n'est pas un agent public, pour lui-même ou pour un tiers, d'une offre, promesse ou de l'octroi d'un d'avantage illégal pour commettre ou s'abstenir de commettre certains actes par le biais des fonctions qu'il exerce, dans l'intérêt de la personne ayant offert, promis ou donné ledit avantage, ou d'un tiers,

est passible d'une amende d'un montant de deux cent cinquante à cinq cents fois le salaire minimum national non imposable, de 100 à 200 heures de travaux d'intérêt général ou de travaux pénitentiaires pendant une période n'excédant pas deux ans, d'une peine restrictive de liberté inférieure à deux ans ou d'une peine d'emprisonnement de durée identique..

4) La commission de l'acte visé au paragraphe trois du présent article, de manière répétée ou à la suite d'une entente entre un groupe de personnes, ou l'obtention de l'avantage illégal par voie d'extorsion,

est passible d'une amende d'un montant de cinq cents à sept cent cinquante fois le salaire minimum national non imposable, de 160 à 240 heures de travaux d'intérêt général ou de travaux pénitentiaires pendant une période n'excédant pas deux ans, d'une peine restrictive de liberté inférieure à trois ans ou d'une peine d'emprisonnement de durée identique.

5) La personne ayant offert, promis ou donné un avantage illégal est déchargée de toute responsabilité pénale si l'avantage illégal lui a été extorqué et si, après avoir offert, promis ou donné ledit avantage, en informe de son plein gré un organe légalement habilité à engager une procédure de suspicion de délit, avant que l'infraction ne soit découverte.

Notes :

1. Dans le présent article, on entend par « avantage illégal » les sommes d'argent ou autres biens, avantages, privilèges ou services, d'une valeur supérieur à 0,5 fois le revenu minimum non imposable⁴, ou avoirs immatériels qui sont offerts, promis, octroyés ou reçus sans fondement juridique.

2. Dans les articles 354, 368, 368³, 368⁴ et 369 du présent Code, un délit est réputé avoir été commis de manière répétée si son auteur a déjà commis un quelconque des délits visés dans ces articles.

3. Dans les articles 354, 368, 368³ et 368⁴ du présent Code, on entend par « extorsion » d'un avantage illégal le fait de solliciter l'octroi d'un tel avantage en menaçant d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir certains actes, dans l'exercice de fonctions, compétences, pouvoirs ou d'une charge officielle en rapport avec la personne qui donne l'avantage illégal, ou de créer intentionnellement des conditions obligeant cette dernière à y donner suite afin d'empêcher que ses droits et intérêts légitimes ne subissent des conséquences préjudiciables.

12. Le GRECO prend note des informations communiquées concernant la réforme en cours des dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé. Il regrette que les amendements déjà mis en œuvre n'aient pas élargi le champ d'application de ces dispositions de façon à couvrir l'ensemble des personnes qui dirigent ou travaillent pour une entité du secteur privé, à un quelconque titre. Le GRECO réaffirme les préoccupations formulées dans le rapport d'évaluation, selon lesquelles les dispositions pertinentes de l'article 368.3 du CP ne prennent en compte que les personnes exerçant des fonctions particulières au sein d'entités privées dotées de la

⁴ En janvier 2013, le montant du revenu minimum non-imposable pertinent – qui est fixé chaque année – s'élevait à 573,5 UAH/environ 54 €.

personnalité morale. Dans ce contexte, le GRECO se réjouit des autres réformes en cours qui élargiraient la portée de l'article 354 du CP relatif à la corruption d'un salarié d'une entreprise, institution ou organisation publique, à l'incrimination de la corruption des salariés d'entités des secteurs public et privé. Il semblerait que cet article, sous sa forme révisée, rende compte des principaux éléments contenus dans les articles 7 et 8 de la Convention pénale sur la corruption, en particulier, a) le fait d'offrir, de promettre ou de donner b) un avantage illégal (matériel et immatériel) à c) un salarié d'une entité publique ou privée, ou à un tiers, ainsi que d) l'acceptation par ce salarié d'une offre, d'une promesse ou de la remise d'un avantage illégal. Certaines des principales préoccupations ayant dicté la recommandation – liées au fait que, avant la réforme, seules les personnes accomplissant des tâches d'organisation, de gestion, d'administration ou de direction sur la base de certains pouvoirs délégués par une instance ou personne dûment autorisée d'une entreprise, institution ou organisation, étaient prises en compte au regard des infractions de corruption du secteur privé – seraient ainsi traitées au moins en partie. Cela étant dit, le GRECO souhaite rappeler que les articles 7 et 8 de la Convention ne s'appliquent pas aux seuls salariés d'une entité du secteur privé, mais à « toute personnes qui dirige ou travaille pour une entité du secteur privé », à un quelconque titre, – notamment des personnes telles que les consultants ou agents commerciaux qui n'en possèdent pas le statut – sans restrictions concernant la forme juridique de l'entité en question – notamment celles qui sont dépourvues de personnalité morale et même des particuliers⁵. Rien n'indique que toutes ces personnes (par exemple, les consultants, agents commerciaux ou entrepreneurs particuliers) soient couvertes par l'article 368.4 du CP relatif à la corruption d'un prestataire de services publics, auquel les autorités se rapportent aussi à cet égard.

13. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

14. *Le GRECO a 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.*
15. Les autorités indiquent que la loi n°221-VII introduit la notion d' « acceptation d'une offre ou d'une promesse » dans les dispositions relatives à la corruption passive dans le secteur public (article 368 du CP, voir le paragraphe 7 plus haut).
16. A l'inverse, les dispositions relatives à la corruption dans le secteur privé (articles 368.3 et 4 du CP) et au trafic d'influence (article 369.2 du CP) ne prévoient pas la notion d' « acceptation d'une offre ou d'une promesse ». Qui plus est, les notions de « sollicitation » (mentionnée uniquement au titre de l'extorsion, comme une circonstance aggravante mais non en tant que conduite autonome) et de « promesse »⁶ d'un avantage n'apparaissent pas dans les dispositions concernant la corruption active et passive dans les secteurs public et privé, ainsi que le trafic d'influence. Les autorités rappellent leur position inscrite dans le rapport d'évaluation selon laquelle ces actes sont sanctionnés en vertu des articles 14 ou 15 du CP et, en rapport avec les

⁵ Voir le paragraphe 54 du rapport explicatif de la Convention pénale sur la corruption.

⁶ Dans ce contexte, les autorités attirent l'attention sur le fait que l'article 369, alinéa 1 du CP à un endroit précis utilise le terme « promettre » : « ... dans l'intérêt de la personne qui offre ou promet un avantage illégal... ». Toutefois, il convient de noter que dans la même disposition, seule « l'offre » d'un avantage illégal est citée comme étant un acte de corruption. « Une offre à un agent public... est passible de ». Par opposition, le projet d'article 369, alinéa 1 du CP tel que figurant dans le nouveau projet de loi (cf. paragraphe 17 ci-dessus) fait explicitement référence à « une offre ou une promesse à un agent public... ».

dispositions relatives à la corruption, en tant que préparation ou tentative d'infraction; elles se réfèrent aussi à de récentes décisions de tribunal relatives à des cas où des sanctions significatives ont été appliquées à des agents publics ayant sollicité des pots-de-vin.⁷ La loi n°221-VII a aussi modifié l'article 354 du CP sur la corruption d'un salarié d'une entreprise, institution ou organisation publique (qui concerne les personnes n'appartenant pas à la catégorie des agents publics), notamment en intégrant l'aspect actif de cette infraction, qui peut être commise en offrant, promettant ou donnant un avantage illégal.

17. Les autorités évoquent aussi le projet de loi modifiant certains actes législatifs concernant la mise en conformité de la législation nationale avec les normes de la Convention pénale sur la corruption. En vertu de ce projet, les dispositions sur la corruption seraient modifiées de manière à y inclure les notions de « acceptation d'une offre ou d'une promesse » en ce qui concerne la corruption (articles 368.3 et 4 du CP) et le trafic d'influence (article 369.2 du CP) dans le secteur privé, et de « promesse » d'un avantage s'agissant de la corruption active et du trafic d'influence dans le secteur public (article 369 du CP), de la corruption passive et du trafic d'influence dans le secteur privé. En revanche, le concept de « sollicitation » en serait toujours absent.
18. Le GRECO note que les notions de « sollicitation » et de « promesse » d'un avantage n'ont pas été introduites dans les dispositions du CP relatives à la corruption, et que l'« acceptation d'une offre ou d'une promesse » n'existe que dans les dispositions concernant la corruption et le trafic d'influence dans le secteur public. Il semblerait donc que la récente réforme ait accentué l'inadéquation de la terminologie utilisée dans lesdites dispositions. Cela vaut aussi pour le principe de « promesse » d'un avantage, qui n'a été introduit que dans l'article 354 du CP concernant la corruption des salariés des entreprises, institutions ou organisations publiques autres que les agents publics. Même si les autorités attestent que les formes de corruption susmentionnées sont sanctionnées en tant que préparation ou tentative d'infraction, le GRECO rappelle le constat qu'il a établi dans le rapport d'évaluation que selon les articles 2, 3, 7, 8 et 12 de la Convention pénale sur la corruption, les infractions de corruption doivent être considérées comme étant consommées dès lors qu'un seul des actes susmentionnés a été commis unilatéralement par le corrupteur ou le corrompu. Le GRECO réitère son point de vue selon lequel la promesse, la sollicitation et l'acceptation d'une offre ou d'une promesse devraient être explicitement incriminées de manière à stigmatiser clairement de tels agissements, à les soumettre aux mêmes règles que la remise, l'offre et l'acceptation d'un pot-de-vin et à combler les failles éventuelles du cadre légal (qui pourraient apparaître, par exemple, dans des situations où l'auteur d'un crime non consommé renonce volontairement à ses actes). Le GRECO renouvelle ses inquiétudes quant à l'allègement considérable des peines si les dispositions concernant la préparation ou tentative d'infraction devaient s'appliquer à plusieurs types élémentaires d'actes de corruption.⁸ Dans ce contexte, le GRECO se réjouit des nouvelles réformes en préparation qui traiteraient au moins certains des sujets de préoccupation susmentionnés. Le GRECO invite les autorités à modifier plus avant le projet de loi de manière à introduire la notion de « sollicitation » d'un avantage dans les dispositions du CP relatives à la corruption passive dans les secteurs public et privé, ainsi qu'au trafic d'influence et de le faire adopter dans les meilleurs délais.

⁷ Par exemple, elles se réfèrent à une affaire dans laquelle deux représentants de la milice, reconnus coupables de tentative de corruption aggravée (article 15, alinéa 2 CC en liaison avec l'article 368, alinéa 3 CC) ont été condamnés à une peine d'emprisonnement de cinq ans, assortie d'une liberté conditionnelle de trois ans et de l'interdiction d'occuper un poste dans la milice pendant trois ans et la révocation d'un titre spécial (décision du tribunal du 12 juin 2013).

⁸ Selon les dispositions de l'article 68 du CP, la préméditation criminelle ou la tentative de commission d'acte criminel ne peut être passible d'une peine excédant de moitié la peine maximale ou les deux tiers de la peine maximale du type de sanction le plus sévère appliqué respectivement en cas de commission de l'acte criminel.

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

Recommandation iii.

20. *Le GRECO a recommandé de prendre les mesures législatives requises pour garantir que les dispositions du Code pénal relatives à la corruption active et passive dans le secteur public englobent clairement toutes les formes d'avantages (indus) au sens conféré à ce terme par la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173), y compris les avantages matériels et immatériels – que ceux-ci possèdent ou pas une valeur identifiable sur le marché – ainsi que les avantages de faible valeur.*
21. Les autorités déclarent que la loi n°221-VII a remplacé le concept de « pot-de-vin », dans les dispositions relatives à la corruption active et passive dans le secteur public, à savoir les articles 368 et 369 du CP, par celui d'« avantage illégal » (voir le paragraphe 7 plus haut), déjà utilisé dans les dispositions portant sur la corruption et le trafic d'influence dans le secteur privé, ainsi que dans celles de la loi relative aux principes de prévention et de lutte contre la corruption. La notion « d'avantage illégal » est définie dans la note sous l'article 364.1 du CP comme étant toute somme d'argent ou autres biens, avantages, privilèges, services ou avoirs immatériels qui sont offerts, promis, octroyés ou reçus sans fondement juridique.
22. Les autorités ajoutent que la loi n°221-VII a supprimé du Code des infractions administratives (CIA) l'article 172.2 relatif à la violation de restrictions légales concernant l'abus de fonctions officielles et l'article 172.3 sur l'offre ou l'octroi d'un avantage illégal (qui s'appliquait à la corruption active comportant des avantages illégaux dont la valeur était inférieure à un certain montant), de façon à garantir que les infractions de corruption – quelle que soit la valeur de l'avantage illégal – relèvent exclusivement du CP.
23. Le GRECO note que les articles 368 et 369 du CP relatifs à la corruption active et passive dans le secteur public emploient à présent le concept d'« avantage illégal », qui semble prendre en compte tous les avantages, matériels et immatériels, qu'ils aient ou pas une valeur identifiable sur le marché. Il se félicite par ailleurs que, suite aux modifications apportées au CIA – en particulier la suppression de l'article 172.3 concernant le fait d'offrir ou d'octroyer un avantage illégal – il semble à présent clair que les infractions de corruption du CP mentionnées ci-dessus couvrent tout avantage, quelle que soit la valeur dudit avantage. Si, à proprement parler, cela répond aux exigences de la recommandation, le GRECO regrette que la note sous l'article 354 du CP donne une définition légèrement différente de l'avantage illégal, puisque ne sont pris en compte que les avantages matériels dont la valeur dépasse 0,5 fois le revenu minimum non imposable.⁹ Cet article érige en infraction pénale la corruption des salariés des entreprises, institutions ou organisations publiques qui n'ont pas le statut d'agents publics et, selon le projet de loi en instance au Parlement, il incriminerait aussi la corruption dans le secteur privé¹⁰ (voir la recommandation i plus haut). Dans le cadre du processus de réforme en cours, les autorités sont invitées à harmoniser la définition dans la note sous l'article 354 du CP avec celle de la note sous l'article 364.1 du CP afin de garantir que toutes les dispositions pertinentes prennent en compte toutes formes d'avantage « indu », y compris les avantages de faible valeur.
24. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

⁹ En janvier 2013, le montant du revenu minimum non-imposable pertinent – qui est fixé chaque année – s'élevait à 573,5 UAH/environ 54 €.

¹⁰ Actuellement, l'article 354 du CP n'incrimine que la corruption des salariés des entreprises, institutions et organisations publiques.

Recommandation iv.

25. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que les infractions pénales de corruption active et passive dans les secteurs public et privé, ainsi que le trafic d'influence, soient interprétées de manière à englober sans la moindre ambiguïté les cas où l'avantage n'est pas destiné à l'agent public lui-même, mais à une tierce personne physique ou morale.*
26. Les autorités déclarent que la loi n°221-VII a introduit le concept de tiers bénéficiaire dans toutes les dispositions relatives à la corruption, à savoir les articles 368, 368.3, 368.4 ainsi que 369 et 369.2 du CP (voir le paragraphe 7 plus haut).
27. Le GRECO prend note des informations communiquées et conclut que la recommandation iv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

28. *Le GRECO a 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 assurer une pleine conformité avec de l'article 19, paragraphe 1, de la Convention pénale sur la corruption (STE n° 173).*
29. Les autorités annoncent que les peines maximales (à savoir, sans circonstances aggravantes) applicables aux infractions de corruption élémentaires commises dans le secteur public ont été alourdies dans le cadre des modifications apportées aux dispositions pertinentes du CP par la loi n°221-VII (voir le paragraphe 7 plus haut) :
 - une peine d'emprisonnement de deux à quatre ans (avant la réforme, arrestation de six mois) pour les actes de corruption passive dans le secteur public et l'obtention d'un avantage illégal, tandis que l'acceptation d'une offre ou d'une promesse est passible d'une amende ou de travaux pénitentiaires ;¹¹
 - une peine d'emprisonnement de deux à quatre ans (avant la réforme, peine restrictive de liberté de cinq ans) pour les actes de corruption active dans le secteur public et l'octroi d'un avantage illégal, alors que la sanction maximale applicable pour l'offre d'un tel avantage est une peine restrictive de liberté inférieure à deux.¹²
30. À l'inverse, les sanctions prévues pour les infractions de corruption dans le secteur privé ont été allégées. Suite aux amendements aux articles 368.3 et 4 du CP introduits par une loi spéciale – la loi n° 4025-VI du 15 novembre 2011, modifiant certaines lois en ce qui concerne l'allègement des responsabilités en cas d'infractions dans le domaine économique, entrée en vigueur le 18 janvier 2012 – ces infractions sont passibles d'amendes et, en cas de corruption passive, de privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pendant une période ne dépassant pas trois ans, assortie en cas d'infraction aggravée, d'une confiscation de biens (avant la réforme, la sanction maximale applicable aux infractions de corruption passive était une peine d'emprisonnement de trois ans et, pour les infractions de corruption active, une peine restrictive de liberté de deux ans). Qui plus est, selon les règles générales de l'article 53 du CP, en cas de défaut de paiement d'une amende d'un montant supérieur à 3 000 fois le revenu minimum non imposable, la cour peut remplacer l'amende par une privation de liberté.

¹¹ Voir l'article 368, paragraphes 1 et 2 du CP.

¹² Voir l'article 369, paragraphes 1 et 2 du CP.

31. Les autorités évoquent aussi le projet de loi modifiant certains actes législatifs relatifs à la mise en œuvre des recommandations de la Commission européenne dans le domaine de la politique publique contre la corruption, en vertu duquel les dispositions relatives à la corruption seraient modifiées de manière à, notamment, alourdir les sanctions maximales prévues en cas de :

- corruption passive dans le secteur public : peine d'emprisonnement maximale de trois ans, pour acceptation d'une offre ou promesse ;

- corruption active dans le secteur public : peine d'emprisonnement inférieure à deux ans, pour l'offre ou la promesse d'un avantage illégal ;

- corruption passive dans le secteur privé : peine d'emprisonnement maximale de trois ans ;

- corruption active dans le secteur privé : peine d'emprisonnement inférieure à deux ans.

32. Le GRECO note que les sanctions maximales applicables aux infractions de corruption élémentaires dans le secteur public ont été alourdies. Cela dit, il réitère les doutes sérieux qu'il avait exprimés dans le rapport d'évaluation sur le fait qu'« offrir » un avantage illégal est passible de sanctions plus légères que le fait d'en « donner », et que le relèvement du niveau des peines en cas d'infractions aggravées n'est prévu que s'il y a octroi d'un avantage illégal, et s'inquiète de ce que cette même différenciation ait été introduite pour les infractions de corruption passive (le fait de « recevoir » un avantage illégal d'une part, et d'« accepter une offre ou promesse » d'autre part). Ce traitement différent des formes élémentaires de corruption n'est pas conforme aux normes établies par la Convention qui recommande des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour tous les actes de corruption. Qui plus est, les sanctions prévues en cas d'offre d'un avantage illégal et d'acceptation d'une offre ou promesse n'autorisent pas l'extradition,¹³ contrairement aux prescriptions de l'article 19.1 de la Convention. Cela vaut aussi pour les infractions de corruption dans le secteur privé, étant donné que les sanctions applicables en l'occurrence ont été sensiblement allégées et ne prévoient plus de peine d'emprisonnement. Dans ce contexte, le GRECO se réjouit du fait qu'un nouveau projet de loi est en cours de préparation qui alourdirait les peines applicables aux infractions de corruption dans le secteur privé, et à certains types d'infractions de corruption dans le secteur public (à savoir, les infractions comportant l'offre ou la promesse d'un avantage illégal ou l'acceptation d'une telle offre ou promesse). Si le projet de loi était adopté, les sanctions prévues pour toutes les infractions de corruption permettraient l'extradition. Cela étant dit, il craint que le projet ne maintienne une différenciation des sanctions en fonction des formes de corruption. Par conséquent, le GRECO invite les autorités à harmoniser plus avant les sanctions et faire adopter le projet de loi dans les meilleurs délais.

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

Recommandation vi.

34. *Le GRECO a recommandé d'analyser et réviser en conséquence l'exemption automatique – et obligatoirement totale – de toute sanction exercée à l'encontre des auteurs d'infraction de corruption active déclarant leurs agissements aux autorités répressives.*

¹³ Voir l'article 573 du Code de procédure pénale en vertu duquel l'extradition n'est accordée que pour les infractions passibles d'une peine d'emprisonnement maximale d'un an, ou d'une peine plus lourde.

35. Les autorités font savoir que la loi n°221-VII a modifié les dispositions du CP concernant le repentir sincère applicables aux infractions de corruption active de telle sorte que le corrupteur est déchargé de toute responsabilité pénale si l'avantage illégal lui a été extorqué et qu'il se livre aux autorités compétentes – contrairement à la situation qui existait avant la réforme juridique où une seule de ces deux conditions devait être remplie¹⁴. L'extorsion au sens desdites dispositions est définie dans la note sous l'article 354 du CP comme le fait de solliciter l'octroi d'un avantage illégal en menaçant d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir certains actes, dans l'exercice de fonctions, compétences, pouvoirs ou d'une charge officielle en rapport avec la personne qui procure l'avantage illégal, ou de créer délibérément des conditions obligeant cette dernière à y donner suite afin d'empêcher que ses droits et intérêts légitimes ne subissent des conséquences préjudiciables. Les autorités ajoutent que la décision d'exonérer le corrupteur de l'application d'une sanction est prise par la cour.
36. Le GRECO prend note des informations communiquées sur les amendements juridiques, selon lesquels le corrupteur qui déclare l'infraction aux autorités répressives ne peut invoquer le moyen de défense spécial du repentir sincère que si l'avantage lui a été extorqué par la personne corrompue. Bien que l'exonération de l'application de la sanction conserve un caractère automatique et total dans de tels cas, le GRECO considère que les modifications apportées répondent aux principales préoccupations sous-jacentes à la recommandation – en particulier, le fait que, avant la réforme, les dispositions relatives au repentir sincère s'appliquaient au corrupteur, qu'il soit ou non à l'origine de l'initiative de commettre l'infraction et qu'il ait pu les détourner, par exemple, et s'en servir pour exercer des pressions sur la personne corrompue pour obtenir d'autres avantages.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation vii.

38. *Le GRECO a 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 parlementaires internationales et des juges ou des membres du greffe ukrainiens de tribunaux internationaux.*
39. Les autorités évoquent le projet de loi modifiant certains actes législatifs relatifs à la mise en œuvre des recommandations de la Commission européenne dans le domaine de la politique publique contre la corruption, en vertu duquel l'article 8 du CP serait amendé de façon à établir explicitement la compétence, entre autres, sur les infractions visées dans les articles 368, 368.3, 368.4, 369 et 369.2 du CP¹⁵ commises à l'étranger par des ressortissants étrangers ou des apatrides résidant de manière non permanente en Ukraine, avec la complicité d'un agent public ukrainien.
40. Le GRECO prend note des informations communiquées, selon lesquelles un projet de loi modifiant les règles d'attribution de compétence est en instance au Parlement. Il note que le projet d'article 8 du CP établirait la compétence sur les infractions de corruption et de trafic d'influence commises à l'étranger par des ressortissants étrangers, avec la participation d'agents

¹⁴ Voir le paragraphe 5 des articles 368.3, 368.4 et 369 du CP.

¹⁵ Ces dispositions incriminent les infractions de corruption active et passive commises dans les secteurs privé et public ainsi que les infractions de trafic d'influence actif et passif.

publics ukrainiens, des membres d'assemblées publiques ukrainiennes, des agents publics ukrainiens d'organisations internationales, des membres ukrainiens d'assemblées parlementaires internationales et des juges ou agents publics ukrainiens de cours internationales (comme indiqué dans le rapport d'évaluation, toutes les catégories de personnes susmentionnées sont prises en compte sous le vocable « agent public » utilisé dans les dispositions relatives à la corruption),¹⁶ à la condition que leur auteur (non ressortissant ukrainien) commette l'infraction « avec la complicité » d'un agent public ukrainien. Le GRECO souhaite souligner qu'une telle condition – exclurait, par exemple, des situations où le corrupteur offre un pot-de-vin à un agent public ukrainien qui le refuserait – n'est pas énoncée dans l'article 17.1.c de la Convention pénale sur la corruption. Par conséquent, le GRECO invite les autorités à modifier plus avant le projet de loi et à le faire adopter dans les meilleurs délais.

41. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Thème II: Transparence du financement des partis politiques

42. Il est rappelé que, dans son rapport d'évaluation, le GRECO a adressé neuf recommandations à l'Ukraine en ce qui concerne le Thème II. La conformité à ces recommandations est examinée ci-après.
43. Les autorités indiquent qu'un processus de réforme a été amorcé qui traite à la fois des questions de financement de campagne électorale et de financement général des partis. Elles indiquent, en particulier, que la loi n° 3396 concernant les modifications à apporter à certaines lois pour améliorer le cadre juridique régissant l'organisation des élections, qui a été adoptée le 21 novembre 2013, est pertinente à plusieurs recommandations concernant la transparence du financement des campagnes électorales. En ce qui concerne la transparence du financement général des partis, en plus des informations contenues dans le Rapport de situation, les autorités mentionnent le projet de loi concernant les modifications à apporter à certains actes législatifs de l'Ukraine sur le financement de l'opération des partis politiques qui a été présenté au Parlement le 29 novembre 2013 par un parlementaire et qui vise à mettre en œuvre les recommandations formulées par le GRECO dans ce domaine. Bien que cette initiative soit généralement saluée comme un pas dans la bonne direction, le GRECO n'est pas en mesure d'évaluer le projet de loi – qui a été présenté très tardivement – dans le présent rapport. Il a été convenu que les autorités tiendront le GRECO informé sur le processus de réforme dans la procédure de conformité en cours.

Recommandation i.

44. *Le GRECO a recommandé d'harmoniser les dispositions sur le financement des campagnes électorales contenues dans la Loi sur les élections parlementaires, la Loi sur les élections présidentielles et la Loi sur les élections locales.*
45. Les autorités déclarent que le ministère de la Justice examine actuellement des exemples de réglementation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales appliquées dans le monde. Elles ajoutent que la question d'harmoniser la loi électorale a été examinée lors d'une table ronde portant sur les observations et les recommandations de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE relatives à la codification de la législation électorale en

¹⁶ Voir le rapport d'évaluation du troisième cycle du GRECO sur l'Ukraine, document Greco Eval III Rep (2011) 1F, paragraphe 58.

Ukraine ; cette table ronde s'est déroulée le 11 septembre 2013 au ministère de la Justice, à laquelle ont participé des experts internationaux de la Commission de Venise, du BIDDH / OSCE, de la Mission de l'UE en Ukraine, du Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine, de la Mission de l'IFES en Ukraine, d'autres missions et organisations internationales, des Parlementaires, des scientifiques ainsi que des experts nationaux et internationaux dans le domaine des lois électorales.

46. Le GRECO prend note des informations communiquées. Faute d'avancée concrète, il conclut que la recommandation i n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation ii.

47. *Le GRECO a 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.*
48. Les autorités annoncent que, de manière à mettre en œuvre le Plan d'action urgent des mesures d'amélioration de la loi électorale, approuvé par le Cabinet des ministres le 4 mars 2013, le Parlement a adopté, le 21 novembre 2013, la loi n° 3396 concernant les modifications à apporter à certaines lois pour améliorer le cadre juridique régissant l'organisation des élections. La loi n° 3396 a été rédigée par le ministère de la Justice et elle a été initiée par trois parlementaires. Le 5 avril 2013, avant transmission au Parlement, le projet de loi avait été envoyé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE, et avait été modifié sur la base de l'avis conjoint (CDL-AD(2013)016) de ces deux instances. La loi n° 3396 entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2014, si elle est signée par le Président.
49. La loi n° 3396 prévoit, entre autres, de modifier l'article 48 de la loi de 2011 relative aux élections des représentants du Peuple ukrainien¹⁷ (c'est-à-dire la loi sur les élections parlementaires, ci-après la LEP) de façon à plafonner à 90 000 fois le salaire minimum (soit, actuellement, environ 103 millions UAH/ 9,7 millions €) le montant maximum des financements électoraux des partis politiques dont les candidats se présentent à des élections nationales dans une circonscription élisant plusieurs représentants, et à 4 000 fois le salaire minimum (soit, actuellement, environ 4,6 millions UAH/approximativement 430 000 €) le financement électoral d'un candidat aux élections parlementaires dans une circonscription élisant un seul représentant. Les autorités mentionnent également que la loi n° 3396 suggère d'amender l'article 71 de la LEP afin que les campagnes électorales, financées à partir des fonds électoraux des partis politiques – dont les candidats sont inscrits à des élections nationales – ou pour des candidats au Parlement inscrits dans une circonscription élisant un seul candidat, ne puissent commencer dans n'importe quel média, qu'après le paiement effectif des emplacements dans la presse ou du temps d'antenne, à partir des comptes de campagne respectifs.
50. La loi n° 3396 propose par ailleurs d'étendre l'obligation qu'ont les institutions bancaires de déclarer de manière détaillée à la Commission électorale centrale (CEC) l'ouverture d'un compte de fonds électoraux par les partis politiques, au plus tard le jour ouvrable suivant son ouverture, aux comptes de fonds électoraux des candidats aux élections parlementaires dans une

¹⁷ Adoptée le 17 novembre 2011, la loi relative aux élections des représentants du peuple ukrainien est entrée en vigueur le 10 décembre 2011.

circonscription élisant un seul représentant (de plus, l'institution bancaire serait également tenue d'en informer la commission électorale de la circonscription concernée). Qui plus est, le contrôle des financements électoraux reçus, de leur comptabilité et de leur utilisation serait exercé non seulement par la CEC mais aussi par les commissions électorales respectives de chaque circonscription et les institutions bancaires qui abritent les comptes. Ces dernières devraient fournir aux commissions électorales concernées des renseignements sur les fonds reçus et leur utilisation (amendements à l'article 50 de la LEP).

51. Le GRECO prend acte de l'adoption de la loi qui, entre autres, plafonnerait le montant maximum des financements électoraux des partis politiques/candidats aux élections parlementaires à environ 9,7 millions €/430 000 € respectivement, si la loi n° 3396 sera signée par le Président et entrera en vigueur. Pour autant, il considère qu'il reste beaucoup à faire pour empêcher que les règles de transparence encadrant ces fonds ne soient, dans les faits, contournées par le versement de contributions indirectes sur les « fonds propres » des partis ou des candidats. Tout en reconnaissant que la loi n° 3396 prévoit de modifier le contrôle des financements électoraux, le GRECO pense qu'il convient de prendre des mesures supplémentaires pour empêcher que des dons transitant par d'autres circuits ne permettent d'échapper aux règles de transparence. Enfin, il note que la loi n° 3396 ne porte que sur les élections parlementaires, alors que la recommandation les concerne toutes, y compris les élections présidentielles et locales. Les autorités sont invitées à intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre cette recommandation importante.

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

Recommandation iii

53. *Le GRECO a 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).*

54. Les autorités déclarent que la loi n° 3396 suggère, notamment, d'amender l'article 49 de la LEP de 2011 (voir plus haut, à la recommandation ii) de telle sorte que le responsable du compte d'accumulation des financements électoraux des partis politiques devra soumettre à la CEC, dans les vingt jours précédant la date du scrutin, une déclaration financière intérimaire sur les contributions électorales reçues et leur utilisation, qui devra être publiée immédiatement sur le site Internet officiel de la CEC. De plus, en vertu de la loi n° 3396, ledit responsable devra soumettre à la CEC, au plus tard dans les quinze jours suivant la date du scrutin, une déclaration financière sur les contributions reçues et leur utilisation, qui sera immédiatement diffusée sur le site Internet de la Commission. La loi n° 3396 prévoit des règles similaires s'appliquant aux fonds électoraux des candidats individuels aux élections parlementaires dans les circonscriptions élisant un seul représentant. Les autorités ajoutent que la CEC est tenue de valider, au plus tard 80 jours avant la date du scrutin, le formulaire de déclaration consolidée, établi par ses soins selon la résolution n° 123 du 25 juillet 2012.

55. Le GRECO se félicite du fait que, si la loi n° 3396 sera signée par le Président et entrera en vigueur, les dispositions pertinentes de la LEP seront amendées de sorte à ce que les déclarations financières relatives aux campagnes des élections parlementaires – y compris les déclarations intérimaires, avant la date du scrutin, et consolidées après les élections, soient immédiatement rendues publiques sur le site web de la CEC.. Cela dit, le GRECO regrette

vivement que l'obligation de déclarer les situations financières ne s'applique pas aux comptes de campagne dans leur totalité. Il apparaît que les déclarations financières qui devront être rendues publiques ne contiendront que des montants agrégés, et non des renseignements détaillés et individualisés sur les dons, les autres sources de revenus et les dépenses.. Le GRECO note en outre que d'autres préoccupations importantes ayant dicté la recommandation n'ont pas été prises en compte, à savoir le fait que, lors des élections présidentielles, ne sont publiées que des informations très générales, sous une forme difficilement accessible au public, et qu'aucune donnée concernant le financement de la campagne n'est rendue publique avant les élections présidentielles ou locales.

56. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

57. *Le GRECO a 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.*
58. Les autorités déclarent que les discussions au cours d'une table ronde organisée par le ministère de la Justice le 14 novembre 2013 ont porté, entre autres, sur les moyens d'améliorer la transparence des partis politiques et le financement des campagnes électorales (responsabilité, contrôle, audit indépendant, utilisation du système bancaire). Des experts internationaux de la Commission de Venise, du BIDDH / OSCE, de la Mission de l'UE en Ukraine, de la Mission de l'IFES en Ukraine, d'autres missions et organisations internationales, d'organisations non-gouvernementales, des Parlementaires, des représentants d'organes exécutifs centraux ainsi que des scientifiques ont participé à cette table ronde.
59. Le GRECO prend note des informations communiquées. En l'absence d'avancées concrètes, le GRECO conclut que la recommandation iv n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation v.

60. *Le GRECO a 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 assurer que les cotisations des adhérents ne puissent être utilisées pour contourner la réglementation sur les dons.*
61. Les autorités annoncent l'adoption par le Parlement, le 22 mars 2012, d'une nouvelle loi sur les associations de droit civil, qui abroge la précédente loi du 16 juin 1992 mais en conserve l'intitulé. Contrairement à l'ancienne loi, la nouvelle ne s'applique pas aux partis politiques, dont le financement est dorénavant exclusivement encadré par la loi sur les partis politiques (LPP). Celles-ci affirment que la réglementation des activités des partis a donc été simplifiée. Le concept de don, qui était utilisé – mais non défini – par la loi sur les associations de droit civil a été abandonné pour ce qui est du financement des partis politiques, puisqu'il n'en est pas fait état dans la LPP.
62. Les autorités évoquent de plus l'article 15 de la LPP – qui établit la liste des sources de financement non autorisées des partis politiques, ainsi que l'obligation pour les institutions

bancaires de déclarer aux autorités compétentes la réception de fonds prohibés sur les comptes des partis – et son article 17 qui impose aux partis la publication annuelle de rapports financiers.

63. Le GRECO prend note des informations selon lesquelles, suite à l'adoption récente d'une nouvelle loi sur les associations de droit civil, le financement des partis politiques est à présent exclusivement régi par la LPP et la notion de don n'a plus cours dans ce contexte. S'il se réjouit en principe de la réduction du nombre de lois encadrant le financement des partis politiques, le GRECO ne comprend pas ce qu'apporte la récente réforme à la mise en œuvre de la recommandation qui demandait de définir et réglementer clairement les sources de financement autorisées. Les dispositions de la LPP évoquées par les autorités étaient déjà en place lors de l'adoption du rapport d'évaluation et ne traitent pas ces questions importantes.
64. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vi.

65. *Le GRECO a 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.*
66. Les autorités font savoir que le ministère de la Justice examine actuellement des exemples de législation sur les partis politiques et le financement des campagnes électorales appliquées dans le monde. Elles ajoutent que les discussions au cours de la table ronde organisée le 14 novembre 2013 (cf. recommandation iv. ci-dessus) ont porté aussi sur la question de la responsabilité des partis politiques.
67. Le GRECO prend note des informations communiquées. Faute d'avancée concrète, il conclut que la recommandation vi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation vii.

68. *Le GRECO a 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.*
69. Les autorités font savoir que le ministère de la Justice examine actuellement des exemples de législation sur les partis politiques et le financement des campagnes électorales appliquées dans le monde. Elles ajoutent que les discussions au cours de la table ronde organisée le 14 novembre 2013 par le ministère de la Justice (cf. recommandation iv. ci-dessus) ont également compris la question de l'audit indépendant des comptes des partis et des campagnes électorales.
70. Le GRECO prend note des informations communiquées. Faute d'avancée concrète, il conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

71. *Le GRECO a 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.*
72. En ce qui concerne le financement des campagnes électorales, les autorités annoncent que la LEP de 2011 stipule clairement, dans son article 49.7, que les déclarations financières concernant les financements électoraux reçus et l'utilisation qui en est faite doivent être examinées par la CEC. Si cet examen fait apparaître des éléments d'infraction à la LEP, la CEC doit en informer les autorités répressives compétentes qui, de leur côté, sont tenues d'ouvrir une enquête et de prendre les mesures légales voulues. Les autorités mentionnent aussi l'article 50.9 de la LEP, qui stipule que les fonds électoraux reçus, leur comptabilité et l'utilisation qui en est faite, sont contrôlés par la CEC de manière sélective selon la procédure établie par ses soins, conjointement avec la Banque national d'Ukraine et l'organe exécutif central spécialement habilité en matière de communication, au plus tard dans les 83 jours précédant la date du scrutin. Elles ajoutent que, en vertu du projet de loi n° 3396 concernant les modifications à apporter à certaines lois pour améliorer la législation relative aux questions d'organisation des élections (voir plus haut sous la recommandation ii), ce contrôle serait également effectué par les commissions électorales des circonscriptions (en ce qui concerne les financements électoraux des candidats individuels aux élections parlementaires dans les circonscriptions élisant un seul représentant) et par les institutions bancaires hébergeant les comptes des fonds électoraux. Qui plus est, le contrôle ne serait plus réalisé de manière sélective mais systématiquement.
73. Concernant le financement général des partis politiques, les autorités se rapportent à l'article 15.2 de la LPP qui fait obligation aux institutions bancaires pertinentes de communiquer à l'organe exécutif central chargé de mettre en œuvre la politique publique d'enregistrement (légalisation) des associations de citoyens et autres formations de la société civile, des renseignements sur les financements interdits par la LPP qui sont versés sur les comptes des partis. Cette instance est le service d'enregistrement, c'est-à-dire l'organe exécutif central créé à la fin 2010 dans le cadre de la réforme administrative. Les autorités ajoutent que les discussions au cours de la table ronde organisée le 14 novembre 2013 par le ministère de la Justice (cf. recommandation iv. ci-dessus) ont également compris la question du contrôle du financement des partis politiques.
74. Le GRECO note que la récente LEP a confié à la CEC la tâche d'examiner les déclarations financières concernant les fonds électoraux reçus et leur utilisation, et de signaler aux autorités répressives tout élément contrevenant à ses dispositions. Si cette mesure va clairement dans le bon sens, force est de souligner qu'il reste beaucoup à faire afin de répondre aux préoccupations ayant dicté la recommandation. Il regrette qu'aucune mesure n'ait été prise pour assurer a priori un contrôle efficace du financement des campagnes électorales, comme de fournir les moyens nécessaires, humains et financiers, à un organe de supervision. Il nourrit aussi de vives inquiétudes sur le fait que la situation concernant le financement général des partis politiques n'ait pas évolué. Comme cela était le cas lors de l'adoption du rapport d'évaluation, il n'a toujours pas été mis en place d'organe de supervision doté d'un mandat clair et de ressources adéquates – notamment en personnel spécialisé dans le financement des partis – pour contrôler de manière approfondie les comptes des partis et leur conformité aux règles de transparence. Le GRECO

invite instamment les autorités à intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre cette recommandation essentielle.

75. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

76. *Le GRECO a 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.*
77. Les autorités font état des infractions pénales et administratives que constitue la mise à disposition ou utilisation de financements de source illégale pour soutenir une campagne électorale (article 159.1 du CP et article 212.15 du CIA), et des dispositions relatives au délai de prescription applicable aux dites infractions (article 49 du CP et article 38 du CIA). Elles ajoutent que les discussions au cours de la table ronde organisée le 14 novembre 2013 par le ministère de la Justice (cf. recommandation iv. ci-dessus) ont également compris la question de l'établissement d'un système de sanctions effectives en cas de violation des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales.
78. Le GRECO prend note des informations communiquées. Les dispositions du CP et du CIA évoquées par les autorités dans le cadre du financement des campagnes électorales étaient déjà en vigueur lors de l'adoption du rapport d'évaluation. De la même manière, aucun progrès n'a été accompli en ce qui concerne le régime de sanction en matière de financement général des partis politiques.
79. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

80. **Eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que l'Ukraine n'a mis en œuvre ou traité de façon satisfaisante que trois des seize recommandations figurant dans le rapport d'évaluation du troisième cycle.** Qui plus est, parmi les recommandations restantes sept ont été partiellement mises en œuvre et six n'ont pas été mises en œuvre. Au regard du Thème I – Incriminations, les recommandations iii et iv ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante et les recommandations i, ii, v et vii ont été partiellement mises en œuvre. En ce qui concerne le Thème II – Transparence du financement des partis politiques, les recommandations ii, iii et viii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations i, iv, v, vi, vii et ix n'ont pas été mises en œuvre.
81. En ce qui concerne les incriminations, l'Ukraine a procédé à une réforme des dispositions relatives à la corruption qui répond en partie aux recommandations du GRECO. En particulier, les dispositions en question prennent à présent en compte les avantages matériels et immatériels ; les infractions de corruption et de trafic d'influence couvrent explicitement les situations dans lesquelles l'avantage n'est pas destiné à l'agent public en personne mais à un tiers, et les

dispositions relatives au moyen de défense spécial du repentir sincère ont été modifiées de façon à exonérer le corrupteur de l'application d'une sanction que si l'avantage lui a été extorqué et qu'il l'a signalé de son plein gré aux autorités répressives. Cela étant dit, le GRECO regrette vivement que la réforme juridique soit incomplète et en partie incohérente. Notamment, la « promesse » et la « sollicitation » d'un avantage n'ont pas été introduites dans les dispositions relatives à la corruption, et l'« acceptation d'une offre ou promesse » ne figure que dans les dispositions concernant la corruption passive dans le secteur public mais non dans celles relatives au secteur privé et au trafic d'influence. Par ailleurs, les sanctions prévues en cas d'infraction de corruption dans le secteur privé ont été sensiblement allégées – contrairement à la recommandation du GRECO – et l'alourdissement des sanctions prévues en cas d'infraction de corruption dans le secteur public, et les règles juridictionnelles applicables aux infractions de corruption commises à l'étranger ne sont pas parfaitement conformes aux prescriptions de la Convention pénale sur la corruption (STE n°173). Dans ce contexte, le GRECO note avec intérêt que le nouveau projet de loi, en instance au Parlement, répondrait à plusieurs des préoccupations susmentionnées. L'Ukraine est invitée instamment à poursuivre le processus de réforme et à mettre en place un cadre juridique cohérent pour se mettre en conformité avec la Convention.

82. Pour ce qui concerne la transparence du financement des partis politiques, l'Ukraine a engagé un processus de réforme qui est toujours en cours. En 2011, le Parlement a adopté une nouvelle loi sur les élections parlementaires – la loi sur les élections des représentants du Peuple ukrainien – qui renforce dans une certaine mesure la transparence du financement des campagnes électorales. En particulier, les comptes de campagne sont dorénavant obligatoirement publiés sur l'internet et soumis à l'examen de la Commission électorale centrale. Pour autant, les mesures prises à ce jour sont insuffisantes pour répondre aux recommandations du GRECO. En ce qui concerne le financement général des partis politiques, le seul progrès accompli a été la simplification du cadre juridique qui consiste aujourd'hui principalement dans les dispositions de la loi sur les partis politiques, alors que la loi de 2012 relative aux associations de droit civil ne s'applique pas aux partis politiques (contrairement à l'ancienne loi portant le même intitulé). Cela étant, un projet de loi visant à mettre en œuvre les recommandations du GRECO concernant le financement général des partis a récemment été présenté devant le Parlement par un membre parlementaire. En conclusion, il reste beaucoup à faire pour satisfaire aux exigences des recommandations. L'Ukraine est invitée instamment à intensifier ses efforts pour renforcer significativement la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales et est encouragée à poursuivre les réformes déjà engagées.
83. Au vu de ce qui a été indiqué dans les paragraphes 80 à 82, le GRECO note que l'Ukraine a pu démontrer que les réformes en cours sont susceptibles de permettre aux recommandations en suspens d'atteindre un degré de conformité acceptable dans les 18 mois à venir, et invite les autorités à poursuivre leurs efforts avec détermination pour répondre à toutes les recommandations. Par conséquent, le GRECO conclut que le faible degré de conformité actuel avec les recommandations n'est pas « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 de son Règlement intérieur. Le GRECO invite le Chef de la délégation ukrainienne à communiquer des informations supplémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations i, ii, v et vii (Thème I – Incriminations) et des recommandations i à ix (Thème II – Transparence du financement des partis politiques) d'ici le 30 juin 2015.
84. Enfin, le GRECO invite les autorités ukrainiennes à autoriser, dès que possible, la publication du rapport, à le traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.