



Adoption : 22 mars 2013
Publication : 24 mai 2013

Public
Greco RC-I/II (2009) 1F
3^{ème} addendum

Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation Conjoints

Troisième Addendum au Rapport de Conformité sur l'Ukraine

Adopté par le GRECO
lors de sa 59^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 18-22 mars 2013)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport d'évaluation des Premier et Deuxième Cycles Conjointes sur l'Ukraine lors de sa 32^e Réunion plénière (19-23 mars 2007). Ce rapport (Greco Eval I/II Rep (2006) 2F), qui contient 25 recommandations adressées à l'Ukraine, a été rendu public le 29 octobre 2007.
2. L'Ukraine a soumis le rapport de situation requis par la procédure de conformité du GRECO le 30 septembre 2008. Sur la base de ce rapport et après en avoir débattu en Plénière, le GRECO a adopté le Rapport de conformité (rapport RC) des Premier et Deuxième Cycles Conjointes sur l'Ukraine lors de sa 42^e Réunion Plénière (11-13 mai 2009). Le Rapport de conformité (Greco RC-I/II (2009) 1F), qui a été rendu public le 9 juin 2009, concluait que les recommandations viii, xvi et xvii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante, que les recommandations iv, ix, x, xiii et xxiii avaient été traitées de manière satisfaisante et que les recommandations i-iii, v-vii, xi, xii, xiv, xv, xviii-xxii, xxiv et xxv avaient été partiellement mises en œuvre. Le GRECO a demandé des informations supplémentaires sur leur mise en œuvre, qui ont été fournies le 6 décembre 2010, le 3 février 2011 et le 12 mai 2011. Dans son Addendum au Rapport de conformité (Greco RC-I/II (2009) 2F), rendu public le 30 juin 2011, le GRECO a conclu que les recommandations i, ii, xi, xii, xiv et xviii à xxii étaient toujours partiellement mises en œuvre et que les recommandations iii, v et xxiv n'étaient pas mises en œuvre. Au vu de l'absence de progrès substantiels, le GRECO a vivement encouragé les autorités ukrainiennes à prendre des mesures déterminées pour traiter les recommandations en suspens et demandé aux autorités de soumettre des informations supplémentaires sur ces recommandations. Les informations supplémentaires ont été communiquées le 4 janvier, le 23 février et les 13 et 20 mars 2012, et ont servi de base à l'adoption par le GRECO du Deuxième addendum au Rapport de conformité des Premier et Deuxième Cycles Conjointes, rendu public le 20 avril 2012. Dans cet Addendum, le GRECO maintient ses conclusions antérieures concernant toutes les recommandations examinées. Un peu moins de la moitié des recommandations ayant été mises en œuvre, et compte tenu de la nécessité de consentir de nouveaux progrès substantiels dans plusieurs domaines essentiels, le GRECO a une nouvelle fois invité les autorités ukrainiennes à prendre des mesures déterminées et leur a demandé de soumettre des informations supplémentaires sur les recommandations en suspens. Les autorités ukrainiennes ont envoyé ces informations supplémentaires le 31 décembre 2012, le 24 janvier 2013 et le 21 février 2013.
3. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1, du Règlement Intérieur du GRECO, le présent Troisième Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles Conjointes a pour but d'évaluer la mise en œuvre des recommandations i-iii, v, xi, xii, xiv, xviii-xxii et xxiv, au vu des informations les plus récentes soumises par les autorités d'Ukraine.

II. ANALYSE

Recommandation i.

4. *Le GRECO avait recommandé d'établir un organe, séparé des fonctions répressives et investi de la responsabilité de superviser la mise en œuvre des stratégies nationales anticorruption et des plans d'action y relatifs ainsi que proposer de nouvelles stratégies et mesures contre la corruption. Un tel organe devrait représenter aussi bien les institutions publiques que la société civile et jouir du degré d'indépendance nécessaire pour assurer une fonction de suivi efficace.*

5. Le GRECO rappelle qu'il avait, dans le Rapport de Conformité, salué la création du poste d'Agent du gouvernement pour la politique anticorruption. Pour autant, en attendant la mise en œuvre de la résolution établissant cette autorité, notamment en ce qui concerne ses relations avec la société civile et son degré d'indépendance dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, il avait estimé que la recommandation i était partiellement mise en œuvre. Ultérieurement, dans l'Addendum au Rapport de conformité, le GRECO a pris note de la création par décret présidentiel (n° 275/2010) d'un nouveau Comité national anticorruption (ci-après le CNA). Placé sous l'autorité du Président de la République et ayant pour secrétaire exécutif le ministre de la Justice, ce Comité est chargé d'analyser la situation en matière de corruption en Ukraine, d'élaborer des stratégies de lutte contre ce phénomène et de surveiller leur mise en œuvre. L'Agent du gouvernement pour la politique anticorruption n'avait toujours pas été nommé, dans l'attente de la décision du Président de la République sur l'organe auquel sera confiée la mise en œuvre de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption. Le GRECO a conclu que la recommandation demeurerait partiellement mise en œuvre puisque les arrangements institutionnels dans ce domaine étaient susceptibles d'évoluer; le GRECO s'est aussi interrogé sur la question de savoir si le CNA disposait d'une indépendance suffisante dans ses fonctions de contrôle. Dans le deuxième Addendum au Rapport de conformité, le GRECO notait que le CNA réunit des institutions publiques, et notamment des organes gouvernementaux, les services répressifs, l'appareil judiciaire et le Parlement. La société civile y bénéficie également d'une certaine représentation. Le GRECO a donc estimé que les fonctions confiées au CNA et sa composition étaient conformes aux exigences de la recommandation. Toutefois, avec le transfert des fonctions exécutives du CNA au Secrétaire du Conseil national de sécurité et de défense, certaines mesures organisationnelles devaient encore être mises en place avant que le CNA puisse fonctionner comme prévu. Le GRECO a donc conclu que la recommandation i demeurerait partiellement mise en œuvre.
6. A titre préliminaire, les autorités ukrainiennes rappellent que le décret présidentiel n° 362 de 2012 a élargi les compétences du CNA. Une de ses missions consiste à réaliser des analyses systématiques des progrès accomplis dans la lutte contre la corruption en Ukraine, ainsi que de l'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie anti-corruption. Il doit également proposer des solutions pour l'application des politiques en vue d'améliorer la législation, d'éliminer les incohérences, de mieux coordonner les acteurs chargés de prévenir et de combattre la corruption et de faciliter la mise en œuvre des recommandations du GRECO et d'autres acteurs internationaux. Les autorités expliquent que, dans le cadre de ces missions, le CNA a contribué au développement des projets de lois pertinents dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la corruption, ainsi qu'à la préparation de la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2011-2015. Le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie a débuté en 2012. Le CNA doit préparer et publier un rapport annuel sur son activité et la mise en œuvre de mesures dans la sphère de la lutte contre la corruption d'ici au 15 avril 2013.
7. Les autorités ajoutent que le décret présidentiel n° 598 de 2012 a modifié la composition du CNA. Les représentants de la société civile doivent désormais constituer au moins un cinquième de ses membres. Une procédure de sélection des représentants de la société civile au sein du Comité a été définie par le décret présidentiel n° 890 de 2011. Cette procédure prévoit que des membres de la société civile soient proposés au Conseil public du CNA, un groupe de travail composé de représentants de la société civile et créé pour que l'opinion du public soit prise en compte dans le fonctionnement du CNA. Les propositions sont soumises au Secrétaire exécutif du Comité, qui est également le Secrétaire du Conseil national de sécurité et de défense de l'Ukraine, un organisme consultatif auprès du Président – en vue de leur validation définitive par le Président de l'Ukraine. Le CNA compte actuellement 33 membres, dont deux représentent la

société civile. Afin d'accroître la transparence de la composition du CNA, suite aux recommandations de la Commission européenne, le décret présidentiel n° 59 du 1^{er} février 2013 a de nouveau modifié la procédure de composition du CNA. La nouvelle procédure prévoit que le Secrétaire exécutif du CNA adresse aux chefs des organes de l'Etat et des institutions scientifiques des invitations à nommer des candidats au Comité. La composition du CNA est par conséquent en cours de renouvellement.

8. Le GRECO note, comme il l'avait déjà fait dans ses rapports antérieurs, que le mandat du CNA semble conforme aux exigences de la recommandation, qu'il représente à la fois les institutions publiques et la société civile, et que les autorités ukrainiennes ont consenti un effort pour augmenter le nombre de représentants de la société civile au sein du Comité. Cependant, la composition du CNA et la procédure de sélection de ses membres ayant été amendées à plusieurs reprises, le résultat concret de ces efforts reste flou. Le GRECO note en outre que la composition du CNA avant les changements en cours reflétait en pratique un très bas niveau de représentation de la société civile.
9. Le GRECO rappelle également les doutes déjà exprimés sur le niveau d'indépendance nécessaire à ce Comité. Le fait qu'il dépende institutionnellement du président de l'Ukraine, qui préside ses réunions et approuve la nomination de tous ses membres, le fait que son Secrétaire exécutif soit également le directeur du Conseil national de sécurité et de défense de l'Ukraine, un autre organe consultatif auprès du Président, ainsi que la description de ses missions ci-dessus indiquent manifestement que cet organe est chargé de soumettre des conseils et des propositions de mesures au Président de l'Ukraine en matière de lutte contre la corruption. Il est donc difficile d'imaginer que cet organisme puisse posséder et exercer l'indépendance nécessaire à un contrôle efficace. De récents événements, tels que la démission du CNA d'un des représentants de la société civile qui affirmait que cette dernière n'a pas de véritable influence sur la politique de lutte contre la corruption au sein du Comité, sont plutôt de nature à confirmer les doutes précédemment exprimés par le GRECO.
10. Enfin, en l'absence de documents publics, tels un rapport annuel sur des mesures anti-corruption qui doit encore être préparé, les résultats concrets de l'activité du CNA ne ressortent pas clairement. Le GRECO ne saurait donc considérer que cette recommandation a été pleinement mise en œuvre.
11. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

12. *Le GRECO avait recommandé d'établir d'urgence un plan d'action détaillé pour la mise en œuvre de la Stratégie nationale anticorruption (Cadre conceptuel du Président). Le plan d'action devrait bénéficier d'une expertise internationale et prendre en considération, dans la mesure du possible, les possibilités de coopération et d'assistance offertes par la communauté internationale.*
13. Le GRECO rappelle que, lors de l'adoption du Rapport de Conformité, un Plan d'action pour la mise en œuvre du Cadre conceptuel du Président "Mesures en faveur de l'intégrité" était en instance d'adoption définitive. Par la suite, au moment de l'adoption de l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO a pris note de l'adoption en 2009 d'un Plan d'action révisé (n° 1013-p); cependant, les détails de ce plan ne lui ayant pas été présentés, il n'a pas été en mesure d'en évaluer le contenu. Le GRECO a également pris note de la préparation par les autorités d'une nouvelle Stratégie nationale de lutte contre la corruption, qui n'avait alors pas encore été

adoptée. En conséquence, le GRECO n'était pas en mesure de formuler un avis sur le contenu concret des mesures prises et il a conclu (dans le Rapport de Conformité et dans l'Addendum à ce Rapport) que la recommandation ii était seulement partiellement mise en œuvre. Dans le deuxième Addendum au Rapport de conformité, le GRECO a pris note de la "*Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2011-2015*" (approuvée par le décret présidentiel n° 1001/2011) et du "*Programme national de prévention et de lutte contre la corruption 2011-2015*" (approuvé par la Résolution n° 1240/2011 du Cabinet des Ministres). Il est parvenu à la conclusion que ce dernier document semblait approprié pour mettre en œuvre différents volets de la stratégie, mais s'est inquiété du manque d'implication véritable de la société civile dans l'élaboration de ces documents. Le GRECO a également relevé que de nouvelles adaptations du Plan d'action étaient envisagées, et a donc maintenu sa conclusion antérieure, c'est-à-dire que la recommandation ii n'était que partiellement mise en œuvre.

14. Les autorités de l'Ukraine indiquent que la "*Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2011-2015*" prévoit un suivi de sa mise en œuvre, auquel doivent participer des ONG et des organismes indépendants. L'évaluation du dispositif d'application a fourni l'occasion de mener un dialogue permanent entre les pouvoirs publics concernés et les organisations de la société civile. Deux tables rondes ont été organisées par le ministère de la Justice en 2012, en coopération avec l'association publique pan-ukrainienne de lutte contre la corruption et le crime organisé, sur les "*Moyens de mettre en œuvre la Stratégie nationale de lutte contre la corruption 2011-2015: le rôle des organismes de la société civile*" et "*Efficacité des indicateurs de performance dans le Programme national de prévention et de lutte contre la corruption 2011-2015*". A l'issue des discussions approfondies menées au cours de ces réunions sur la mise en œuvre du Programme national, le ministère de la Justice a élaboré des propositions d'améliorations qui font actuellement l'objet de consultations au sein des organes étatiques concernés. Il s'agit notamment d'ajouter au Programme national des activités d'évaluation des résultats et des progrès accomplis dans la réalisation des programmes régionaux de prévention de la corruption et de lutte contre celle-ci, et de l'instauration d'un dispositif électronique d'auto-évaluation des fonctionnaires sur des questions relatives à la législation contre la corruption. Ces activités d'évaluation des résultats doivent être menées en collaboration avec la société civile. Il a également été proposé d'améliorer le Programme national en définissant de nouveaux indicateurs de performance, en particulier sur la couverture par les médias des résultats des audits et des inspections relatifs à l'utilisation des fonds publics, des biens de l'Etat et des communes, à l'application du système électronique de passation des marchés, à l'amélioration de l'administration fiscale et à la formation professionnelle des fonctionnaires et des agents des collectivités locales.
15. Le GRECO salue les efforts consentis pour impliquer la société civile dans l'évaluation de la mise en œuvre du "*Programme national de prévention et de lutte contre la corruption 2011-2015*" en réponse aux préoccupations qu'il a exprimées sur leur participation. Il n'est certes pas en mesure d'évaluer la participation effective de la société civile dans le processus de réexamen, mais convient qu'il y a eu un certain dialogue qui a abouti à des propositions d'amendement du Programme national. Il espère que ces propositions porteront fruit, car il est important que le Programme national, qui s'étend sur cinq ans, soit adapté à la lumière de l'évolution de la situation et des leçons tirées au fil de sa mise en œuvre.
16. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iii.

17. *Le GRECO avait recommandé de réviser le système de responsabilité administrative pour fait de corruption afin d'établir sans ambiguïté que les affaires de corruption doivent, en règle générale, être traitées en tant qu'infractions pénales ou, tout au moins, établir une distinction nette entre les critères respectifs d'application de ces deux procédures différentes.*
18. Le GRECO rappelle que dans le deuxième Addendum au Rapport de conformité, il concluait que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, aucun progrès substantiel n'ayant été réalisé en ce qui concerne les problèmes liés à l'existence de deux régimes parallèles d'infractions de corruption, tels qu'évoqués dans la recommandation.
19. Les autorités de l'Ukraine expliquent que le "*Programme national de prévention et de lutte contre la corruption 2011-2015*" prévoit l'élaboration, pour la fin de l'année 2012, d'un projet de loi visant à conformer les dispositions relatives à l'incrimination des infractions de corruption aux recommandations du GRECO, en tenant également compte des conclusions du Troisième cycle d'évaluation. Un projet "*d'amendement de diverses lois ukrainiennes afin d'améliorer la législation de prévention et de lutte contre la corruption*" a été préparé à cette fin et soumis au Parlement le 17 janvier 2013. Ce projet de loi prévoit la suppression, dans le code des infractions administratives, des articles 172.2 sur "l'utilisation abusive des fonctions publiques" et 172.3 sur "la proposition ou l'offre d'avantages illicites", afin d'instaurer une responsabilité pénale pour la corruption tant active que passive. De plus, les sanctions pour corruption active et passive énoncées aux articles 368, 368.3, 368.4 et 369 du code pénal devraient être durcies, avec notamment une peine d'emprisonnement.
20. Il est également fait référence à l'article 172.5 du code des infractions administratives sur "la violation des restrictions législatives relatives à la réception de cadeaux". Les autorités soumettent que cet article ne serait pas supprimé, mais que l'article 8 de la loi 3206 "*sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption*" contient une distinction nette entre les cas donnant lieu à une responsabilité pénale du contrevenant et ceux entraînant sa responsabilité administrative. Selon cet article, tous les cas dans lesquels un cadeau est accepté en échange d'une action ou inaction dans l'intérêt de celui/celle qui a donné ce cadeau sont sujets à la responsabilité pénale, selon les dispositions du code pénal relatives à la corruption. Les seuls cas soumis à la responsabilité administrative de l'article 172.5 du code des infractions administratives sont ceux dans lesquels une personne viole une interdiction légale d'accepter des cadeaux par l'acceptation d'un cadeau de la part d'un de ses subordonnés, sans but spécifique.
21. Les autorités ajoutent que le Parlement a adopté, le 13 avril 2012, un nouveau code de procédure pénale qui est entré en vigueur le 20 novembre 2012. Les dispositions finales de ce code prévoient l'élaboration d'une loi "*sur les infractions pénales*". Par un décret du 30 mai 2012 (n° 98), le Président de l'Ukraine a décidé de la création d'un groupe de travail sur la réforme de la législation sur les infractions administratives et sur l'institution des infractions pénales. Les autorités déclarent que cela permettra la pleine incrimination des délits de corruption.
22. Le GRECO salue l'intention des autorités ukrainiennes d'abolir les articles 172.2 et 172.3 du code des infractions administratives afin de traiter exclusivement ces délits de corruption sous l'angle du code pénal et du code de procédure pénale. Il note toutefois que le projet de loi prévoyant cette abolition n'est pas encore entré en vigueur. Le GRECO se satisfait également des explications fournies au sujet de l'article 172.5 du code des infractions administratives et invite les autorités ukrainiennes à les diffuser auprès des praticiens, afin d'établir clairement que

l'acceptation d'un cadeau en échange d'une action ou inaction dans l'intérêt du donateur doit être poursuivi en tant qu'infraction pénale.

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

Recommandation v.

24. *Le GRECO avait recommandé de renforcer l'indépendance du Bureau du Procureur général à l'égard des ingérences politiques et le doter d'un mandat plus clair centré sur la conduite des enquêtes préliminaires et des poursuites pénales.*
25. Le GRECO rappelle que, suite à plusieurs tentatives de réforme législative qui ont échoué, le Bureau du Procureur général fonctionne conformément à la version antérieure de la constitution de 1996, aux termes de laquelle il est chargé de quatre fonctions: 1) participer aux poursuites judiciaires au nom de l'État; 2) représenter les intérêts des citoyens ou de l'État devant les tribunaux; 3) superviser l'ensemble des organes menant des investigations avant procès; 4) surveiller l'exécution des décisions judiciaires. Un *Groupe de travail sur les questions relatives à la réforme du Bureau du Procureur général et du système de défense légale* a été créé en novembre 2011 et chargé d'élaborer un nouveau projet de loi sur le Bureau du Procureur général en tenant compte des normes internationales et en veillant tout particulièrement satisfaire aux normes du Conseil de l'Europe. Dans le deuxième Addendum au Rapport de conformité, le GRECO reconnaît que certaines nouvelles initiatives ont été prises pour se conformer à la recommandation mais, étant donné qu'elles n'ont pas abouti à des résultats tangibles, il conclut que la recommandation n'a pas été mise en œuvre.
26. Les autorités de l'Ukraine indiquent à présent que, le 18 mars 2012, le Parlement a adopté une " *loi modifiant certains textes législatifs de l'Ukraine sur des aspects visant à améliorer l'activité du Bureau du procureur* ", qui est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2012. Elles expliquent que cette loi limite les pouvoirs du Bureau du procureur dans le domaine du contrôle général de l'application de la loi. Le premier changement concerne la procédure: les contrôles de l'application de la loi en dehors du domaine du droit pénal ne peuvent plus être réalisés par les procureurs sans examen préalable de l'affaire par l'autorité compétente du pouvoir exécutif, à moins que cette autorité ait omis de prendre une décision dans les délais imposés. Un tel contrôle ne peut intervenir qu'après notification - par une résolution - de la personne physique ou morale concernée des motifs de ce contrôle et de l'infraction alléguée. La personne qui fait l'objet du contrôle peut faire appel de la résolution, soit auprès du procureur du niveau supérieur, soit auprès des tribunaux administratifs.
27. La loi abolit les pouvoirs permettant au procureur de délivrer des ordonnances de poursuites (protêt et instruction) à effet suspensif et les remplace par un acte de poursuite unique, non suspensif, appelé "mémoire du ministère public". Les procureurs peuvent recourir à de tels mémoires en réaction aux violations de la loi et pour demander qu'il y soit mis fin, pour demander des comptes aux personnes concernées, exiger le remboursement des dommages éventuels, annuler les agissements illicites ou rétablir le respect de la loi, et pour demander la révocation des fonctionnaires ou des militaires en raison de leurs agissements illicites ou de leur inaction. Les mémoires du ministère public peuvent être établis à l'encontre de toute personne physique ou morale au sein de l'exécutif, et contre les organisations commerciales et non-commerciales. En cas d'inaction ou de refus par la personne ou l'organisation concernée de se conformer audit mémoire, le procureur peut porter l'affaire devant le tribunal. Les autorités déclarent que ce

changement vise à limiter les pouvoirs des procureurs sur les personnes physiques ou morales soumises à des contrôles de légalité.

28. D'après les autorités ukrainiennes, un autre élément important est l'entrée en vigueur, le 20 novembre 2012, du nouveau code de procédure pénale. Le nouveau modèle de justice pénale mis en place par le code confère un plus grand rôle aux procureurs dans la procédure pénale. Ils sont chargés des orientations en matière de procédure pendant les enquêtes, du déroulement du ministère public et du contrôle de l'exécution des décisions de justice. Les autorités ukrainiennes ajoutent que le groupe de travail évoqué au paragraphe 25 poursuit ses activités dans la perspective d'une réforme complète du système du Bureau du procureur.
29. Enfin, s'agissant de l'indépendance du Bureau du procureur à l'égard des ingérences politiques, les autorités rapportent que l'article 7 de la loi "sur le Bureau du procureur", actuellement en vigueur, interdit toute interférence dans l'activité du Bureau du procureur de la part d'organes de l'Etat et des collectivités locales, de leurs représentants, ainsi que des médias, d'autres entités et de leurs représentants.
30. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il convient que les changements législatifs annoncés paraissent aller dans le sens d'une certaine limitation des pouvoirs dont dispose le Bureau du procureur dans une procédure autre que pénale. Il prend également note de la déclaration par laquelle les autorités ukrainiennes affirment que son rôle dans les procédures pénales est également renforcé. Il estime toutefois que ces réformes sont insuffisantes pour atteindre les principaux objectifs de la recommandation. Ces objectifs doivent être couverts par la loi sur le Bureau du procureur, dont le groupe de travail susmentionné n'a apparemment pas encore achevé l'élaboration, et nécessiteront probablement des modifications de la Constitution. Les changements de procédure évoqués aux paragraphes 26 et 27 font en fait ressortir que le Bureau du procureur exerce encore un rôle étendu en dehors du champ pénal, même si ce rôle a été restreint. En outre, s'agissant d'une éventuelle influence politique sur le Bureau du procureur, notamment au plus haut niveau, le GRECO est conscient que certaines dispositions de la Constitution, comme l'article 122 qui donne pouvoir au Parlement d'exprimer un vote de défiance envers le Procureur général, continuent à empêcher l'adoption d'une réglementation sur le Bureau du procureur qui soit pleinement conforme aux standards européens, comme la Commission de Venise l'a encore souligné récemment¹.
31. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandations xi et xii.

32. *Le GRECO avait recommandé de :*

introduire des règles concernant la confiscation et la saisie des produits du crime, qui permettraient d'appliquer des mesures concernant les produits directs et indirects (convertis), la valeur des produits et les produits détenus par une tierce partie, en conformité avec la Convention pénale sur la corruption (STE 173) (recommandation xi) ; et de

introduire des règles relatives à la gestion des biens saisis pouvant être appliquées de manière flexible afin de préserver convenablement la valeur des biens en question (recommandation xii).

¹ Voir [Avis du 15 octobre 2012 sur le projet de loi relatif au Bureau du procureur public de l'Ukraine \(préparé par la Commission ukrainienne pour le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit\)](#), paragraphes 14-15.

33. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, il avait considéré que les recommandations xi et xii étaient partiellement mises en œuvre, compte tenu du fait que la réforme de la procédure pénale visant à pallier les lacunes relevées par les recommandations avait atteint un stade de préparation avancé. Dans l'Addendum au Rapport de Conformité, les autorités ukrainiennes évoquaient le projet de loi modifiant le *code pénal et le code de procédure pénale d'Ukraine afin d'améliorer les mesures de confiscation*, qui avait été préparé par le ministère de la Justice afin d'appliquer les recommandations du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux (MONEYVAL). Le projet de loi avait, en juillet 2010, été soumis pour évaluation par les experts désignés par le Conseil de l'Europe et avait ensuite été approuvé en octobre 2010 par le *Comité national anticorruption*, qui a recommandé de le soumettre au Parlement. Dans le deuxième Addendum au Rapport de conformité, le GRECO a noté que le projet de loi avait fait l'objet d'une première lecture au Parlement et qu'une seconde lecture devait avoir lieu plus tard en 2012. Il a conclu que les recommandations xi et xii étaient partiellement mises en œuvre car le projet de loi n'avait pas été adopté, et a en outre noté que les mesures temporaires comme la saisie ne semblaient pas incluses dans le projet de loi.
34. Les autorités d'Ukraine indiquent à présent que le projet de loi mentionné dans les rapports de conformité précédents du GRECO a été abandonné, suite à l'adoption d'un nouveau code de procédure pénale. Le 17 décembre 2012, le Cabinet des Ministres a soumis au Parlement un nouveau projet de loi *“sur les amendements au code pénal et au code de procédure pénale de l'Ukraine concernant l'amélioration de la procédure de confiscation”* (numéro d'enregistrement 1103), visant à améliorer la procédure de confiscation et à étendre à tous les crimes, sans exception, la possibilité de confisquer des biens. Le projet de loi prévoit l'ajout au code pénal de nouveaux articles rendant obligatoire la confiscation dans tous les cas où les biens: a) ont été acquis par infraction et/ou constituent le produit de tels biens; b) ont servi à inciter une personne à commettre un crime ou à la rémunérer pour celui-ci, voire à faciliter un crime; c) ont été la cible d'un crime ou d) ont été trouvés, produits, adaptés ou utilisés comme moyen ou instrument pour commettre un crime. Les autorités indiquent également que le Cabinet des Ministres a adopté, le 19 novembre 2012, une Résolution (n° 1104) *“sur l'application de diverses dispositions du code de procédure pénale de l'Ukraine”* qui concerne le stockage et la vente d'objets saisis dans le cadre de procédures pénales.
35. S'agissant de la recommandation xi, le GRECO note que le projet de loi mentionné dans le deuxième Addendum au Rapport de conformité a été abandonné et qu'un autre texte a été élaboré pour se conformer à la recommandation, le projet de loi *“sur les amendements au code pénal et au code de procédure pénale de l'Ukraine concernant l'amélioration de la procédure de confiscation”*. Le GRECO regrette le retard supplémentaire que cela entraîne dans l'adoption d'un cadre juridique adapté pour la confiscation et la saisie des produits du crime. Nonobstant ce qui précède, l'actuel projet de loi répondrait – s'il était adopté – à certaines des exigences de la recommandation: les articles 96.1 et 96.2 ainsi ajoutés au code pénal prévoient une confiscation directe et indirecte des produits du crime, une confiscation de la valeur des produits s'ils ont été convertis, et celle de produits du crime détenus par des tiers si ces derniers savent, ou auraient dû savoir, que ces produits sont le fruit d'un crime. Le projet de loi prévoit également l'amendement de l'article 167 du code de procédure pénale afin qu'il prévienne la saisie des produits du crime. Le libellé de cette disposition pose toutefois problème du point de vue des exigences de la recommandation. Elle autorise la saisie *“d'actifs sous la forme de biens, de documents, de capitaux, etc.”*, une formulation assez imprécise qui engendre une incertitude sur la portée exacte de la disposition. Elle prévoit certes la saisie directe et indirecte des produits du

crime, ainsi que la saisie des actifs détenus par des tiers, mais l'élément relatif à la saisie de la valeur des produits paraît manquer. Le GRECO invite les autorités ukrainiennes à remédier à ces lacunes avant d'adopter la loi.

36. Concernant la recommandation xii, le GRECO prend note de l'adoption de la Résolution n° 1104 du Cabinet des Ministres. Il considère que cette résolution ne répond pas de manière adéquate aux buts de la recommandation, mais traite plutôt du stockage et de la conservation des moyens de preuve matériels. Le texte contient un paragraphe 27 sur la question des biens saisis temporairement, mais ce paragraphe se borne à spécifier que les biens en question doivent être traités selon les paragraphes précédents de la résolution, qui contiennent une liste de biens matériels. Le GRECO note que plusieurs types de biens spécialement pertinents s'agissant de saisies dans le contexte de la lutte contre la corruption n'y sont pas mentionnés, comme les biens immobiliers, certains véhicules (avions ou bateaux), ou les biens immatériels (titres, actions). En outre, la résolution ne traite pas de la gestion des biens saisis, ni des coûts engendrés par celle-ci.
37. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été partiellement mise en œuvre et que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiv.

38. *Le GRECO avait recommandé d'adopter un ensemble clair de règles régissant la procédure et la prise de décisions administratives, ainsi que des lignes directrices claires concernant la hiérarchie des différentes normes juridiques régissant l'administration publique.*
39. Le GRECO rappelle qu'au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, un projet de code de procédure administrative était en instance devant le Parlement et qu'une loi relative aux instruments juridiques normatifs, spécifiant notamment la hiérarchie des textes normatifs, avait été adoptée par le Parlement le 1^{er} octobre 2008 mais avait ensuite fait l'objet d'un veto de la part du Président de la République. Au moment de l'adoption de l'Addendum au Rapport de Conformité, les autorités avaient fait savoir qu'un autre projet de code de procédure administrative avait été élaboré par le ministère de la Justice et soumis au Cabinet des Ministres. Les autorités avaient aussi indiqué qu'un projet de loi relatif aux instruments juridiques normatifs avait été déposé au Parlement par un député le 1^{er} décembre 2010. Lors de l'adoption du deuxième Addendum au Rapport de conformité, les autorités ont expliqué que le ministère de la Justice retravaillait le projet de code de procédure administrative, qui avait été soumis au Cabinet des Ministres. Le projet de loi "sur les instruments juridiques normatifs" avait été examiné en première lecture au Parlement et était révisé en vue d'une seconde lecture au cours de l'année 2012. Le GRECO a par conséquent considéré que la recommandation xiv était partiellement mise en œuvre.
40. Les autorités de l'Ukraine indiquent que le Parlement a adopté, le 6 septembre 2012, la Loi de l'Ukraine "sur les services administratifs" qui précise les conditions de l'exercice des droits des personnes physiques et morales dans leurs rapports avec les autorités administratives. En particulier, la loi définit clairement la procédure et les délais de prestation des services administratifs. S'agissant du projet de code de procédure administrative susmentionné, les autorités déclarent qu'il a été présenté le 26 novembre 2012 au Cabinet des Ministres. Aucune avancée n'est signalée à propos du projet de "Loi relative aux instruments juridiques normatifs".

41. Le GRECO prend note de l'adoption de la loi "sur les services administratifs", qui constitue une étape positive vers la mise en oeuvre de la recommandation, en définissant certaines règles relatives à la prestation de certains services administratifs comme les conditions à remplir, les informations à fournir au public et les délais de prestation des services et de délivrance des documents. Toutefois, aucun résultat tangible n'est intervenu depuis l'adoption du Deuxième Addendum au Rapport de Conformité concernant le projet de code de procédure administrative et la question de la hiérarchie des différentes normes et règles juridiques.
42. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

43. *Le GRECO avait recommandé que la vérification externe indépendante des collectivités locales soit étendue à l'ensemble de leurs activités et qu'une telle procédure repose sur les mêmes principes d'indépendance, de transparence et de contrôle qu'observe la Chambre des comptes.*
44. Le GRECO rappelle que, comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation, les collectivités locales ne font l'objet d'une évaluation externe par la Chambre des comptes, qui est indépendante, que pour ce qui concerne les financements reçus de l'État; le contrôle complémentaire est réalisé par les organes de vérification interne du ministère des Finances (contrôle interne de l'État). Dans le Rapport de Conformité, les autorités ukrainiennes avaient indiqué qu'une extension des pouvoirs de la Chambre des comptes nécessiterait une modification de l'article 98 de la Constitution et, dans l'Addendum au Rapport de Conformité, elles avaient informé le GRECO que la Chambre des comptes préparait un projet d'amendements de la Constitution, et notamment de son article 98, afin de pouvoir exercer un contrôle sur les autorités locales. A l'époque, la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Dans le deuxième Addendum au Rapport de conformité, les autorités expliquent qu'un nouvel organe exécutif central, l'Inspection des finances de l'État, a été créé pour réaliser les contrôles et audits financiers. Le GRECO a désapprouvé cette évolution en faisant observer que, tout comme l'ancienne Autorité de contrôle et de révision de l'Etat qui était en place au moment du Rapport d'évaluation, ce nouvel organe est une branche du pouvoir exécutif qui vise principalement les finances de l'Etat. Toutefois, étant donné qu'une nouvelle Assemblée constitutionnelle a été chargée d'examiner entre autres les changements envisageables dans les pouvoirs de la Chambre des comptes en matière de contrôle des autorités locales, le GRECO a maintenu sa conclusion antérieure, c'est-à-dire que la recommandation était partiellement mise en œuvre.
45. Les autorités ukrainiennes précisent que le "*Programme national de prévention et de lutte contre la corruption 2011-2015*" demande une amélioration de l'audit externe sur l'utilisation des fonds par les collectivités locales, par l'adoption d'une loi appropriée. Le "*concept de développement des finances publiques*" approuvé par l'arrêté n° 633-p du Cabinet des Ministres, prévoit d'étendre les compétences de la Cour des comptes au contrôle des recettes et des dépenses des budgets locaux. Les autorités répètent également que cela implique de modifier l'Article 98 de la Constitution. Cette question a été examinée par l'Assemblée constitutionnelle, qui s'est prononcée en faveur de ces amendements et a proposé au Président de l'Ukraine d'envisager et de soumettre au Parlement un projet de Loi de l'Ukraine "*sur des amendements à l'Article 98 de la Constitution de l'Ukraine (sur les pouvoirs de la Cour des comptes)*". Ce projet de loi a été soumis par le Président au Parlement le 18 janvier 2013.
46. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il salue l'intention des autorités ukrainiennes d'amender la Constitution afin d'étendre les compétences de la Cour des comptes,

pour se conformer à la recommandation. Force est cependant de constater que les progrès dans la mise en oeuvre de cette recommandation ont été très lents, et continuent de l'être.

47. Le GRECO conclut que la recommandation xviii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix.

48. *Le GRECO avait recommandé que la législation relative à la passation des marchés publics soit revue en profondeur afin de la mettre en conformité avec les normes européennes en termes d'orientations générales, de responsabilité et de transparence.*
49. Le GRECO rappelle que, dans le Rapport de Conformité, il avait considéré cette recommandation comme partiellement mise en œuvre, étant donné que l'ancienne loi sur la passation des marchés publics avait été abrogée et que le processus d'élaboration d'une nouvelle législation était engagé. Dans l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO s'était félicité de l'adoption par le Parlement de la loi relative à la passation des marchés publics (1^{er} juin 2010). Cette loi vise à garantir des conditions de concurrence équitable et l'emploi efficace des ressources financières de l'État et à prévenir la corruption. Le GRECO considérait qu'il s'agissait d'un pas dans la bonne direction mais était préoccupé par un certain nombre d'amendements apportés à cette loi afin d'exclure de son champ d'application des domaines significatifs, notamment le marché de la préparation du championnat de football EURO 2012 et ceux du domaine de l'énergie. Dans le deuxième Addendum au Rapport de conformité, le GRECO avait constaté une amélioration de la législation sur la passation des marchés, grâce aux amendements à la loi "*sur la Passation des marchés*" adoptée en juillet 2011. Il a néanmoins souligné la nécessité de poursuivre la mise en conformité avec les normes européennes (Directives de l'UE) sur certains points, notamment la définition des "entités adjudicatrices" en relation avec les entreprises publiques et les entreprises d'intérêt public. La recommandation a donc été qualifiée de partiellement mise en œuvre.
50. Les autorités de l'Ukraine font valoir qu'une série de textes réglementaires² ont été adoptés pour que le mécanisme de passation des marchés soit régi par des accords-cadres, mis en place par la loi "*sur la Passation des marchés*". Par ailleurs, le projet d'Accord de libre-échange entre l'Ukraine et l'UE prévoit la mise en conformité graduelle, sur les trois à huit prochaines années, de la législation ukrainienne sur la passation des marchés avec les directives européennes relatives à la passation de marchés publics. C'est pourquoi le Parlement a adopté, le 24 mai 2012, la Loi "*sur les spécificités de la passation de marchés dans certains domaines d'activité économique*", qui transpose les dispositions de la Directive 2004/17 de l'UE en droit national. Cette loi a été élaborée en coopération avec des experts internationaux, notamment de la Commission européenne et de la Banque mondiale. Une autre loi "*modifiant la loi de l'Ukraine sur la Passation des marchés sur l'instauration d'une procédure d'enchère électronique inversée*", adoptée par le Parlement le 7 juin 2012, qui institue une nouvelle procédure d'enchère électronique. Se fondant sur l'expérience d'autres pays, les autorités affirment que ce système devrait favoriser une utilisation efficace et transparente des fonds publics ainsi qu'une concurrence équitable dans ce domaine.

² Résolutions du Cabinet des Ministres du 4 juillet 2012, n° 602, "*sur l'adoption de la procédure de désignation de centrales générales d'achat et la définition des relations entre les centrales d'achat et la centrale générale d'achat en vertu des accords-cadres*" et n° 603 "*sur les spécificités de l'application des accords-cadres*", Arrêtés du ministère du Développement économique et du commerce du 24 avril 2012 n° 503 "*sur l'adoption de la liste des biens et services qui peuvent être obtenus par le biais des accords-cadres*" et n° 504 "*sur les spécificités de la conclusion d'accords-cadres*".

51. Le GRECO prend note des efforts constants de mise en conformité de la législation ukrainienne relative à la passation de marchés publics avec les normes européennes, et en particulier les directives de l'UE. Néanmoins, il semblerait d'après les documents fournis que certains points de cette législation demandent encore à être mis en conformité avec les normes européennes. Le GRECO croit savoir que des réformes législatives sont en cours afin de continuer à améliorer la législation sur la passation des marchés publics.
52. Le GRECO conclut que la recommandation xix demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xx.

53. *Le GRECO avait recommandé d'engager un processus de réforme concernant un éventail approprié d'agents publics – et non limité aux fonctionnaires – conformément aux principes prévus en matière de réforme de la fonction publique.*
54. Le GRECO rappelle qu'au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, un projet de loi sur la fonction publique était en instance devant le Parlement, tout comme plusieurs autres projets de loi visant à moderniser l'administration publique, notamment en ce qui concerne les agents publics et autres employés qui ne sont pas fonctionnaires. Dans l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO notait que, suite au changement de gouvernement en mars 2010, ce projet de loi avait été retiré et remplacé par un autre projet sur la fonction publique, adopté par le Parlement en première lecture le 7 avril 2011, visant à séparer les postes politiques des postes administratifs, à réformer la gestion de la fonction publique et les procédures de nomination et de promotion des fonctionnaires et à améliorer leur rémunération. En outre, les autorités avaient indiqué que deux projets de loi amendant la législation existante (n° 3155 du 16 septembre 2008 et n° 3155 du 3 février 2010) étaient en instance devant le Parlement. Ces textes prévoyaient d'accorder le statut d'agent de l'État aux médecins et pharmaciens, enseignants et scientifiques travaillant dans les établissements publics de santé et d'enseignement. Dans le deuxième Addendum au Rapport de conformité, les autorités indiquaient que le projet de "*Loi relative à la fonction publique*" avait été adopté et qu'il entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Elles annonçaient également que le Cabinet des Ministres avait déposé devant le Parlement un projet de loi "*sur la fonction publique des administrations locales*" proposant des réformes dans des domaines tels que le recrutement, le statut juridique et la sécurité sociale des agents des collectivités territoriales. Le GRECO a constaté que la réforme de l'administration publique s'était essentiellement limitée à la rédaction de nouvelles lois et réglementations et que le processus avait été lent. Il a fait observer qu'un cadre juridique approprié constitue un préalable indispensable, mais que la réforme de l'administration publique doit aller au-delà des mesures législatives et s'attaquer à la pratique, par exemple en formant les fonctionnaires. Le GRECO avait conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
55. Les autorités de l'Ukraine annoncent à présent que le Parlement a reporté l'entrée en vigueur de la "*Loi relative à la fonction publique*" au 1^{er} janvier 2014 pour des questions budgétaires et parce qu'il est nécessaire de coordonner l'introduction des nouvelles versions de cette loi et du projet de loi "*sur la fonction publique des administrations locales*" (n° 9673 du 11 janvier 2012) qui, dans l'intervalle, a été renvoyé au Cabinet des Ministres pour réexamen. Le gouvernement a déposé devant le Parlement un projet de loi "*modifiant diverses lois en rapport avec l'adoption de la Loi de l'Ukraine relative à la fonction publique*" qui a été adopté en première lecture en novembre 2012 et qui est en cours de préparation pour une deuxième lecture. En vue de la mise en œuvre de la "*Loi relative à la fonction publique*" modifiée, l'Agence nationale de la fonction

publique a élaboré sept projets de décrets du Cabinet des Ministres et adopté 11 ordonnances de procédure.

56. Les autorités signalent aussi que le Président de l'Ukraine a approuvé, le 1^{er} février 2012, la *Stratégie 2012-2020 en matière de politique du personnel de l'Etat* (Arrêté n° 45) et, le 20 juillet 2012, the *Plan d'action pour la Mise en oeuvre en 2012 de la Stratégie 2012-2020 en matière de politique du personnel de l'Etat* (Arrêté n° 453). Les mesures prises en 2012 dans le cadre de ce plan visaient la mise en oeuvre de la "Loi de l'Ukraine relative à la fonction publique" modifiée et la formation de diverses catégories d'agents, comme les militaires libérés de l'armée et les agents et fonctionnaires du domaine de l'environnement. Les autorités font état de plusieurs initiatives de formation sur la nouvelle législation applicable à la fonction publique: 220 séminaires de formation ont été organisés pour des fonctionnaires des services des ressources humaines des administrations centrales et locales, et 94% des agents de ces services y ont participé; 12 séminaires ont été organisés par l'Agence nationale de la fonction publique, avec la participation de représentants d'administrations centrales et locales et d'organisations de la société civile, afin d'examiner les priorités et les perspectives de développement de la fonction publique; 27 établissements de l'enseignement supérieur ont été sélectionnés sur une base concurrentielle pour dispenser à 1457 personnes une formation sur l'administration de l'Etat et la fonction publique.
57. Enfin, les autorités font remarquer que les mesures législatives destinées à réformer la fonction publique s'appliquent non seulement aux fonctionnaires, mais aussi aux autres personnels du secteur public. Ainsi, la loi "sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption" concerne tous les salariés du secteur public, y compris des agents de sociétés de droit public qui sont payés à partir du budget de l'Etat ou des collectivités territoriales, ainsi que les personnes qui ne sont pas des fonctionnaires ou des agents des collectivités territoriales mais qui participent à la prestation de services publics.
58. Le GRECO déplore les nouveaux contretemps intervenus dans les réformes législatives sur l'administration publique depuis le deuxième Addendum au Rapport de conformité. La "Loi relative à la fonction publique", dont l'adoption avait été annoncée dans ce rapport, n'est toujours pas entrée en vigueur mais a déjà été amendée. Cet accent mis sur l'aspect législatif de la réforme de l'administration publique et le manque de progrès sur celle-ci est préjudiciable à la mise en oeuvre d'un cadre juridique qui n'est pas encore fixé. Le GRECO note les efforts de formation considérables qui semblent avoir été consentis par les autorités ukrainiennes, mais doute de la pertinence de telles formations portant sur un cadre juridique en constante mutation. Il note – et salue – également le fait que la loi "sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption" s'applique à tous les agents de la fonction publique, indépendamment de leur statut. Il n'est toutefois pas en mesure de s'assurer que tel est aussi le cas pour les autres textes législatifs qui doivent encore être adoptés.
59. Le GRECO conclut que la recommandation xx demeure partiellement mise en oeuvre.

Recommandation xxi.

60. *Le GRECO avait recommandé d'introduire des règles / lignes directrices claires afin que tous les agents publics déclarent leurs soupçons de corruption, et d'adopter des mesures visant à protéger les personnes qui font une déclaration de bonne foi (donneurs d'alerte) contre les conséquences négatives de leur démarche.*

61. Le GRECO rappelle que dans le deuxième Addendum au Rapport de conformité, il a relevé l'adoption et l'entrée en vigueur, le 1^{er} juillet 2011, de la loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption. Il a salué le fait que cette loi impose clairement aux agents de la fonction publique l'obligation de déclarer les soupçons de corruption et stipule que les personnes qui font de telles déclarations doivent être protégées des conséquences négatives qui pourraient résulter de leur démarche. Cependant, comme certaines dispositions ultérieures en vue de la mise en œuvre pratique de la loi n'étaient pas encore été adoptées et qu'aucune disposition concrète n'avait été prise pour la protection effective des donneurs d'alerte, il a estimé que l'Ukraine n'avait pas satisfait pleinement aux exigences de la recommandation.
62. Les autorités de l'Ukraine déclarent que le Parlement a adopté, le 17 mai 2012, une loi "*d'amendement de diverses lois ukrainiennes en rapport avec l'adoption de la loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption*". Cette loi ajoute à divers règlements et lois sectoriels³ des dispositions selon lesquelles les personnes qui signalent des soupçons de corruption ne peuvent être licenciées, contraintes à démissionner ou voir leur responsabilité disciplinaire engagée en rapport avec cette dénonciation. Elles auraient également la possibilité de faire appel de toute décision disciplinaire ou de licenciement, conformément aux procédures légales pertinentes. En outre, le ministère de la Justice a soumis au gouvernement un projet de loi "*d'amendement de diverses lois ukrainiennes afin d'améliorer le contrôle financier et la résolution des conflits d'intérêt*". Ce projet de loi prévoit entre autres de compléter la loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption avec des dispositions générales selon lesquelles nul ne saurait être licencié, forcé à démissionner, voir sa responsabilité disciplinaire engagée ou être soumis à des moyens d'influence négatifs (transfert, évaluation formelle, changement des conditions de travail etc.), suite à la dénonciation d'un collègue pour violation de cette loi.
63. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il salue l'ajout, dans divers règlements et lois sectoriels, de dispositions pour assurer la protection des donneurs d'alerte. Il semblerait toutefois que les mesures concrètes de protection effective des donneurs d'alerte, comme les systèmes permettant les dénonciations anonymes ou le renversement de la charge de la preuve quand une personne est victime de mesures de rétorsion de la part de son employeur, ne soient pas encore mises en place. Le GRECO fait également observer que les représailles peuvent aller bien au-delà du licenciement ou des mesures disciplinaires, et que les donneurs d'alerte doivent être protégés contre toute sanction ou mesure injustifiée prise suite à une dénonciation. C'est pourquoi il accueille favorablement l'intention des autorités ukrainiennes d'ajouter une disposition plus générale sur la protection des donneurs d'alerte dans la loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption.
64. Le GRECO conclut que la recommandation xxi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxii.

65. *Le GRECO avait recommandé d'établir un nouveau Code de conduite ou d'éthique type pour l'administration publique, visant à renforcer l'éducation et l'instruction des agents publics sur leurs obligations et le comportement approprié à leur poste, notamment la déclaration des soupçons de corruption, les conflits d'intérêts et l'assistance au public ; de renforcer la formation des agents*

³ Lois de l'Ukraine sur les Services de sécurité de l'Ukraine, sur le Service pénitentiaire d'État de l'Ukraine, sur les Services de transports spéciaux de l'Etat, sur le règlement disciplinaire des Forces armées de l'Ukraine, le Bureau du procureur de l'Ukraine, le Service des douanes de l'Ukraine, les Organismes des affaires intérieures de l'Ukraine, le Service d'Etat spécial pour la protection des communications d'informations, le Service de protection civile.

publics sur une base régulière et rotative, en ce qui concerne les mesures de lutte contre la corruption et la conduite éthique dans l'administration publique, telles que prévues par la loi, les règlements et les normes juridiques « douces ».

66. Le GRECO rappelle que cette recommandation comprend deux volets: 1) établir un code de conduite ou d'éthique type; 2) renforcer la formation des agents publics sur une base régulière et rotative. En ce qui concerne le premier volet (code de conduite), dans l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO avait salué les progrès réalisés grâce à l'adoption en 2010 des Règles générales de conduite des fonctionnaires sous la forme de normes non contraignantes (décret de l'administration centrale de la fonction publique du 4 août 2010), qui semblaient contenir des instructions et des conseils utiles pour la prévention des conflits d'intérêts. Le GRECO avait également salué l'obligation pour les agents publics de déclarer les soupçons de corruption, édictée dans la loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption (adoptée en avril 2011). Néanmoins, certaines questions comme l'assistance au public des agents publics n'étaient toujours pas couvertes par des normes non contraignantes, comme l'exige la recommandation. Dans le deuxième Addendum au Rapport de conformité, le GRECO relevait les mesures de grande ampleur visant à généraliser la mise en place de codes de conduite ou d'éthique dans l'administration publique. Il faisait toutefois observer que le processus de réforme législative n'était pas encore achevé.
67. S'agissant du deuxième volet de la recommandation, le GRECO a salué les formations qui semblaient proposées à un grand nombre d'agents sous la responsabilité de l'université nationale des affaires intérieures de Kiev et de l'École d'administration dépendant de la Présidence de l'Ukraine pour le personnel dirigeant, et des ministères ou organes qui les emploient pour les personnels de grade moins élevé. Les activités de formation relatives aux mesures anticorruption et aux conduites éthiques semblaient s'inscrire dans le cadre d'une approche globale et systématique. Nonobstant ce qui précède, le GRECO a fait remarquer que l'application de cette partie de la recommandation dépend de la réalisation de la première, car la mise en œuvre des principes d'éthique grâce à des formations présuppose la claire définition de ces règles d'éthique dans des textes normatifs. Il a conclu que la recommandation n'était que partiellement mise en œuvre.
68. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités de l'Ukraine rappellent qu'une des priorités de la "*Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2011-2015*" est la transposition dans la loi des principes d'éthique auxquels sont soumises les personnes habilitées à exercer des fonctions dans l'administration nationale ou locale, ainsi que la mise en place d'un mécanisme de prévention et de résolution des conflits d'intérêts dans leurs activités. Ces principes et ce mécanisme doivent s'inspirer du code de conduite type pour les agents de la fonction publique inclus dans la Recommandation n° R (2000)10 du Conseil de l'Europe sur les Codes de conduite pour les agents publics. Afin de mettre en œuvre cette priorité, le Parlement a adopté, le 17 mai 2012, la "*Loi de l'Ukraine sur les règles d'éthique*" qui uniformise les règles de déontologie des "personnes habilitées à exercer des fonctions pour les administrations nationales ou locales" et qui énonce notamment des dispositions sur l'objectivité, l'impartialité politique, les compétences, la prévention des décisions illicites et de conflits d'intérêts et l'interdiction d'accepter des cadeaux. Elle instaure également le principe selon lequel une violation des règles d'éthique inscrites dans la loi expose la personne concernée à des poursuites disciplinaires, administratives, pénales et financières.
69. Les autorités mentionnent plusieurs textes législatifs et réglementaires adoptés afin d'assurer l'application de la loi "sur les règles d'éthique", comme l'Ordonnance de l'Agence nationale

ukrainienne de la fonction publique actualisant les *Règles générales de conduite des fonctionnaires* et un nouveau *Code d'éthique professionnelle et de conduite des Procureurs* (adopté par la Conférence des Procureurs et approuvé par l'arrêté n° 123 du Procureur général, du 28 novembre 2012). Ce processus de mise en œuvre de la loi dans des codes de conduite sectoriels se poursuit actuellement. Dans ce cadre, la nouvelle version du Code d'Éthique a notamment été adoptée par le 11^e congrès des juges d'Ukraine.

70. Les autorités évoquent également la loi "*d'amendement de diverses lois ukrainiennes en rapport avec l'adoption de la loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption*" adoptée par le Parlement le 17 mai 2012, qui instaure des règles de prévention et de résolution des conflits d'intérêts. Si une personne constate un conflit d'intérêts, elle doit immédiatement en informer son supérieur direct, qui la conseillera sur la conduite à tenir. Des dispositions similaires ont été mises en place par une série de lois sectorielles.⁴
71. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que le "*Programme national de prévention et de lutte contre la corruption 2011-2015*" prévoit l'organisation centralisée de formations initiales et continues sur la prévention de la corruption et la lutte contre celle-ci, l'éthique et la résolution de conflits d'intérêts pour les fonctionnaires et les agents des collectivités territoriales dont les fonctions officielles incluent l'application de mesures de lutte contre la corruption sur le lieu de travail. L'Agence nationale de la Fonction publique a lancé plusieurs initiatives pour mettre en œuvre cette partie du programme, telles que l'élaboration d'une procédure d'organisation de la formation, la définition d'un modèle de programme de formation, la formation de 200 formateurs et l'élargissement du réseau d'établissements d'enseignement – qui passent de 1 à 32 – dispensant une telle formation professionnelle. En 2012, 29 917 salariés, représentant 8% des fonctionnaires et des agents des collectivités territoriales, ont suivi cette formation professionnelle obligatoire. Des activités comparables de formation ont été signalées pour les agents du ministère de la Justice. L'Agence nationale de la Fonction publique et le ministère de la Justice poursuivront en 2013 ces formations sur les questions d'éthique et de lutte contre la corruption.
72. Le GRECO prend note des nouvelles informations communiquées. Il salue l'adoption de la "*Loi sur les règles d'éthique*", qui s'inspire du Code de conduite type du Conseil de l'Europe pour les agents de la fonction publique et qui peut servir de base juridique à des codes d'éthique ou de conduite sectoriels, comme le prévoit la première partie de la recommandation. Il encourage les autorités ukrainiennes à poursuivre le processus d'adoption de lois et de règlements d'application des dispositions dans les lois de tous les secteurs de l'administration publique. Il se félicite également des efforts de formation qui se sont poursuivis et qui paraissent désormais s'inscrire dans le cadre d'une politique concertée et régulière, comme le demande la deuxième partie de la recommandation.
73. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

⁴ Lois de l'Ukraine "sur la milice", "sur le Bureau du Procureur", "sur les Services de sécurité de l'Ukraine", "relative à la fonction publique", "sur la protection d'Etat des autorités gouvernementales et des fonctionnaires de l'Ukraine", "sur le Service national des communications spéciales et de la protection de l'information", "sur la Fonction publique dans les collectivités territoriales", "sur le Service diplomatique", "sur les Gardes-frontière d'Ukraine", "sur les Fondements juridiques de la Protection civile", "sur le Service pénitentiaire d'Etat de l'Ukraine", "sur les Services de transports spéciaux de l'Etat", "sur le Service d'Etat spécial pour la protection des communications d'informations", "sur les obligations et le service militaires".

Recommandation xxiv.

74. *Le GRECO avait recommandé d'introduire la responsabilité des personnes morales pour les délits de corruption, en assortissant celle-ci de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, et d'envisager la mise en place d'un système d'enregistrement des personnes morales qui auront fait l'objet de sanctions en tant qu'entreprises.*
75. Le GRECO rappelle qu'au moment de l'adoption du Rapport de Conformité, un projet de loi relatif à la responsabilité des personnes morales perpétrant des infractions de corruption était en instance devant le Parlement. Ce projet avait ensuite été adopté par le Parlement. Cependant, cette loi et d'autres textes législatifs anticorruption ont été abrogés par le Parlement le 5 janvier 2011 et remplacés par un nouveau projet de loi que le Président de la République a soumis au Parlement en décembre 2011. Ce dernier projet ne comprenait toutefois aucune disposition sur la responsabilité des personnes morales pour les délits de corruption. Par la suite, la question de la responsabilité des personnes morales est devenue prioritaire dans le cadre de la "*Stratégie nationale de lutte contre la corruption pour 2011-2015*" et le ministère de la Justice a été chargé de préparer un projet de législation à cette fin au cours de l'année 2012. En l'absence de résultats concrets, le GRECO a conclu, dans le deuxième Addendum au Rapport de conformité, que la recommandation xxiv n'avait pas été mise en œuvre.
76. Les autorités de l'Ukraine indiquent à présent que le gouvernement a soumis au Parlement, le 17 janvier 2013, un projet de loi de l'Ukraine "*sur des amendements de diverses lois instituant des mesures de droit pénal à l'encontre des personnes morales*". Ce projet de loi énonce des amendements du code pénal instaurant une responsabilité pénale pour les personnes morales si des infractions de corruption, de trafic d'influence et de blanchiment des produits du crime ont été commises dans leur intérêt ou en leur nom par leurs fondateurs, directeurs ou membres ou par toute autre personne autorisée, ou en cas de complicité dans la commission de telles infractions. Les personnes morales concernées s'exposent à des amendes, à l'interdiction de poursuivre certaines activités, à la confiscation de leurs biens voire à la liquidation. Les projets de loi proposent aussi des modifications du code de procédure pénale visant à préciser la procédure d'application de ces sanctions aux personnes morales.
77. Le GRECO se félicite de la présentation au Parlement d'un projet de loi instaurant la responsabilité pénale des personnes morales pour les faits de corruption et les infractions connexes. Il s'agit d'une bonne mesure dans le sens de la mise en œuvre de la recommandation. Le GRECO note cependant qu'aucune disposition du projet de texte ne prévoit de responsabilité d'une personne morale en cas d'absence de surveillance ou de contrôle, comme l'exige l'Article 18.2 de la Convention pénale sur la corruption (STE 173). Il prie instamment les autorités de régler cette question avant d'adopter la loi. En outre, le GRECO observe que l'Ukraine ne semble pas avoir envisagé la mise en place d'un système d'enregistrement des personnes morales qui pourront faire l'objet de sanctions dans le cadre de la future loi.
78. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSION

79. En sus des conclusions présentées dans le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur l'Ukraine et au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la les recommandations ii et xxii ont été mises en œuvre de façon satisfaisante, que les recommandations i, iii, v, xi, xiv, xviii, xix, xx, xxi et xxiv ont été partiellement mises en œuvre et que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.
80. **Avec l'adoption de ce Troisième Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints, le GRECO conclut que, sur les vingt-cinq recommandations adressées à l'Ukraine, seules quatorze recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.** Le GRECO note qu'un *Programme national de prévention et de lutte contre la corruption 2011-2015* a été adopté et que des progrès ont été réalisés sur de nombreux points, avec l'adoption d'une "*Loi sur les règles d'éthique*", de dispositions sur les conflits d'intérêts pour les agents de la fonction publique et l'organisation d'un programme de formation systématique des fonctionnaires. Des initiatives positives ont été prises pour mettre en œuvre certaines recommandations, concernant par exemple la révision du système de responsabilité administrative pour fait de corruption et l'adoption de dispositions pour la protection des donneurs d'alerte dans plusieurs lois et règlements sectoriels. Si ces initiatives se poursuivent et sont complétées par les mesures nécessaires, elles pourraient aboutir à la mise en œuvre de recommandations supplémentaires.
81. Le GRECO déplore cependant que le nombre total de recommandations appliquées - un peu plus de la moitié des recommandations émises- reste faible. Force est de constater l'absence de progrès significatifs qui caractérise depuis des années la plupart des domaines qui font encore l'objet d'un suivi. Malheureusement, les initiatives menées depuis le Deuxième Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints ne modifient pas ce tableau général. Depuis l'adoption du Rapport de conformité du GRECO en 2009, des mesures nombreuses et parfois contradictoires ont été prises, mais elles ont rarement été menées assez loin pour obtenir des résultats significatifs. Le cadre juridique de domaines aussi essentiels que le Bureau du Procureur, la réforme de la fonction publique et les procédures de passation des marchés publics n'est toujours pas défini, ce qui engendre une insécurité juridique et rend stériles toutes les mesures, pourtant nécessaires, consenties pour l'application des réformes. L'Ukraine doit encore mettre en place des mesures adéquates pour s'attaquer aux produits du crime. Le GRECO tient également à réitérer les réserves déjà exprimées auparavant à propos du Comité national anticorruption qui, malgré les efforts pour augmenter – sur le papier – le nombre de représentants de la société civile qui y siègent, n'a pas encore démontré sa capacité de jouer un rôle significatif de surveillance des politiques de lutte contre la corruption.
82. Compte tenu de l'absence d'un élément aussi crucial qu'un organe anticorruption indépendant et opérationnel, ainsi que des nombreuses incertitudes qui persistent dans le cadre juridique relatif à la lutte contre la corruption en Ukraine, le GRECO encourage vivement les autorités ukrainiennes à agir de façon déterminée pour résoudre les problèmes en suspens et, en particulier, à adopter les projets de loi qui se trouvent actuellement devant le Parlement. Il demande donc aux autorités ukrainiennes, conformément à l'article 31 paragraphe 9.1. de son Règlement intérieur, de présenter un complément d'informations sur la mise en œuvre des recommandations i, iii, v, xi, xii, xiv, xviii, xix, xx, xxi et xxiv d'ici le 31 décembre 2013.

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