

Adoption : 28 mars 2014
Publication : 31 mars 2014

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

Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation Conjointes

Quatrième Addendum au Rapport de Conformité sur l'Ukraine

Adopté par le GRECO
à sa 63^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 24-28 mars 2014)

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. Depuis lors, dans le cadre de sa procédure de conformité, le GRECO a adopté un Rapport de Conformité et trois Addenda à ce dernier sur la base des informations fournies par l'Ukraine dans les Rapports de Situation et des échanges lors des réunions plénières du GRECO, comme suit.
3. Le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles Conjointes sur l'Ukraine a été adopté par le GRECO lors de sa 42^e Réunion Plénière (11-13 mai 2009). Le Rapport de Conformité, 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 à iii, v à vii, xi, xii, xiv, xv, xviii à xxii, xxiv et xxv avaient été partiellement mises en œuvre.
4. Dans son Premier Addendum au Rapport de Conformité, adopté par le GRECO lors de sa 51^e Réunion Plénière (23-27 mai 2011), qui a été rendu public le 30 juin 2011, le GRECO a conclu que les recommandations i, ii, xi, xii, xiv et xviii à xxii restaient partiellement mises en œuvre et que les recommandations iii, v et xxiv n'avaient pas été mises en œuvre. Au vu de l'absence de progrès substantiels, le GRECO encourageait vivement les autorités ukrainiennes à prendre des mesures déterminées pour traiter les recommandations en suspens et demandait aux autorités de soumettre des informations supplémentaires sur ces recommandations.
5. Le Deuxième Addendum au Rapport de Conformité, adopté par le GRECO lors de sa 54^e Réunion Plénière (20-23 mars 2012), a été rendu public le 20 avril 2012. Dans cet Addendum, le GRECO a maintenu ses précédentes conclusions en ce qui concerne l'ensemble des recommandations examinées. Un peu moins de la moitié des recommandations ayant été mises en œuvre, et compte tenu de la nécessité d'accomplir 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.
6. Dans le Troisième Addendum au Rapport de Conformité, adopté par le GRECO lors de sa 59^e Réunion Plénière (18-22 mars 2013) et rendu public le 24 mai 2013, le GRECO a conclu que les recommandations ii et xxii avaient été mises en œuvre de façon satisfaisante, que les recommandations i, iii, v, xi, xiv, xviii, xix, xx, xxi et xxiv avaient été partiellement mises en œuvre et que la recommandation xii n'avait pas été mise en œuvre. Le GRECO a relevé qu'un peu plus de la moitié du nombre total de recommandations avaient été respectées et que la plupart des domaines toujours soumis à examen n'avaient connu que peu de progrès notables pendant des années. Compte tenu de l'absence d'éléments cruciaux, tels 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 a vivement encouragé les autorités ukrainiennes à agir de façon déterminée pour donner suite aux recommandations en suspens et, en particulier et a sollicité des informations supplémentaires. Les autorités ukrainiennes ont envoyé ces informations supplémentaires le 31 décembre 2013.

7. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1 du Règlement Intérieur du GRECO, le présent rapport, à savoir le Quatrième Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles Conjointes, a pour but d'évaluer la mise en œuvre des recommandations en suspens i, iii, v, xi, xii, xiv, xviii à xxii et xxiv, au vu des informations les plus récentes soumises par les autorités d'Ukraine.

II. ANALYSE

Recommandation i.

8. *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 de proposer de nouvelles stratégies et mesures contre la corruption. Un tel organe devrait représenter aussi bien les institutions publiques que la société civile et jouir du degré d'indépendance nécessaire pour assurer une fonction de suivi efficace.*
9. Il est rappelé que, dans le Rapport de Conformité, le GRECO avait salué la création officielle du poste d'Agent du gouvernement pour la politique anticorruption. Pour autant, en attendant la mise en œuvre concrète 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. Dans l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO prenait 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 serait 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. Dans le Troisième Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO a noté, comme dans ses rapports antérieurs, que le mandat du CNA semblait conforme aux exigences de la recommandation, mais que sa composition restait peu claire et reflétait en pratique un très bas niveau de représentation de la société civile ; de plus, le GRECO a noté qu'un des membres représentant la société civile avait démissionné en guise de protestation. Le GRECO a réitéré ses doutes quant au degré d'indépendance du CNA et a conclu que la recommandation i restait partiellement mise en œuvre.
10. Les autorités ukrainiennes font à présent état de la *loi sur la sécurité nationale de l'Ukraine* (article premier), aux termes de laquelle la lutte contre la corruption constitue un volet de la

sécurité nationale. Compte tenu de cet élément et de la nécessité d'examiner la question de la corruption au plus haut niveau de l'État, une réunion du Conseil national de sécurité et de défense est prévue « dans un très proche avenir ». Par conséquent, les travaux du Comité national anticorruption sont reportés jusqu'à nouvel ordre.

11. Le GRECO a déjà convenu que le mandat du CNA est conforme aux exigences de la recommandation. Il observe toutefois que les incertitudes relevées dans le Troisième Addendum au Rapport de Conformité demeurent, et que des changements relatifs à la composition finale du CNA visant à rendre cet organe tout à fait opérationnel comme prévu sont toujours attendus. Le GRECO rappelle qu'il importe que l'indépendance de la fonction de contrôle de l'organe anticorruption national soit maintenue à un niveau suffisant ; à cette fin, il est essentiel que la composition effective de cet organe reflète un éventail bien équilibré d'organes publics et de représentants de la société civile.
12. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii.

13. *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.*
14. Le GRECO rappelle qu'aucune avancée notable n'avait été signalée jusqu'au Troisième Addendum au Rapport de Conformité, dans lequel le GRECO s'est félicité des changements amorcés dans le cadre du *Programme national de prévention et de lutte contre la corruption 2011-2015* aux fins d'étendre le Code pénal à différentes infractions de corruption. Un projet de loi portant amendement de diverses lois ukrainiennes afin d'améliorer la législation de prévention et de lutte contre la corruption avait été soumis au Parlement en janvier 2013. Le projet de loi prévoyait 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 uniquement une responsabilité pénale pour la corruption tant active que passive. En outre, en ce qui concerne l'article 172.5 du Code des infractions administratives sur « la violation des restrictions législatives relatives à la réception de cadeaux », les autorités ont déclaré 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 contenant les éléments de corruption engagent uniquement la responsabilité pénale aux termes des dispositions du Code pénal relatives à la corruption. La seule infraction engageant la responsabilité administrative aux termes de l'article 172.5 du Code des infractions administratives est la violation d'une interdiction légale des cadeaux, sans but précis. Les autorités ont aussi mentionné un décret présidentiel du 30 mai 2012 (n° 98) créant un groupe de travail sur la réforme de la législation sur les infractions administratives et sur l'institution des infractions pénales, aux fins d'une pleine incrimination des délits de corruption. Le GRECO a conclu que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre.
15. Les autorités ukrainiennes indiquent à présent que la loi portant amendement de diverses lois ukrainiennes en vue de mettre la législation nationale en conformité avec les normes de la *Convention pénale sur la corruption* a été adoptée par le Parlement le 18 avril 2013. Entrée en

vigueur le 18 mai 2013, elle consacre la suppression des articles 172.2 et 172.3 du Code des infractions administratives (voir ci-dessus).

16. Le GRECO se félicite des modifications législatives qui ont été adoptées par le Parlement. La suppression des articles 172.2 et 172.3 du Code des infractions administratives signifie que désormais l'infraction de corruption ne relève que du Code pénal. Ce changement fondamental est conforme à l'objectif de la recommandation, étant donné que la législation stipule à présent clairement que la corruption est une infraction pénale qui doit être traitée dans le cadre d'une procédure pénale.
17. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation v.

18. *Le GRECO avait recommandé de renforcer l'indépendance du Bureau du Procureur général à l'égard des ingérences politiques et de le doter d'un mandat plus clair centré sur la conduite des enquêtes préliminaires et des poursuites pénales.*
19. Le GRECO rappelle qu'après plusieurs tentatives de réforme législative qui ont échoué, le Bureau du Procureur général fonctionne toujours 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 enquêtes préliminaires ; 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 à satisfaire aux normes du Conseil de l'Europe. Dans le Deuxième Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO reconnaissait que certaines initiatives nouvelles avaient été prises pour réformer le Bureau du Procureur général, mais qu'elles n'avaient pas produit de résultats tangibles. Dans le Troisième Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO a noté que l'adoption, en mars 2012, de la *loi portant amendement de certains textes législatifs de l'Ukraine sur des aspects visant à améliorer l'activité du Bureau du procureur*, qui, entre autres, limite les pouvoirs du ministère public dans le domaine du contrôle général de l'application de la loi et abolit le pouvoir de délivrer des ordonnances à effet suspensif, a légèrement réduit les pouvoirs étendus des procureurs hors du cadre de la procédure pénale, et que le nouveau Code de procédure pénale, qui est entré en vigueur en novembre 2012, donne au ministère public un plus grand rôle dans le cadre de la procédure pénale. Cependant, le GRECO a estimé que ces mesures sont insuffisantes pour atteindre les principaux objectifs de la recommandation et a souligné la nécessité d'apporter des changements à la *loi sur le Bureau du procureur* et, le cas échéant, à la Constitution.
20. Les autorités ukrainiennes font savoir maintenant qu'un projet de *loi portant amendement de la Constitution de l'Ukraine en vue de renforcer les garanties d'indépendance des juges* a été présenté au Parlement en juillet 2013 (enregistré sous le n° 2522 le 4 juillet 2013). Ce texte prévoit, entre autres, la suppression de la mention du mandat de cinq ans du Procureur général (article 122, paragraphe 2 de la Constitution). Les autorités précisent que le projet de loi est basé sur les avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (CDL-AD (2010) 040 en date du 3 janvier 2011, paragraphe 37) et CDL-AD (2013) 014, en date du 15 juin 2013). Le projet de loi, qui a aussi donné lieu à un avis de la Cour constitutionnelle en septembre 2013, est en instance devant le Parlement.

21. Les autorités signalent aussi qu'un projet de *loi sur le Bureau du procureur* a été présenté au Parlement en novembre 2013 (enregistré sous le n° 3541 le 5 novembre 2013). Le projet de loi vise, entre autres, à limiter les prérogatives du ministère public en matière de contrôle de l'application de la législation (contrôle général), et à limiter considérablement d'autres pouvoirs du ministère public non liés à la procédure pénale. Par ailleurs, le projet de loi inclut des modifications relatives au recrutement des procureurs, qui visent en particulier à établir des exigences minimales pour les candidats (par exemple, expérience professionnelle d'au moins deux ans dans le domaine juridique) ainsi que des procédures transparentes de mise en concurrence pour la sélection des candidats ainsi que pour les promotions, y compris des concours sous forme d'examens anonymes et d'exécution de tâches pratiques. Une formation spéciale pour les nouvelles recrues au niveau de l'École nationale des procureurs est aussi prévue. En outre, le projet de loi régleme la procédure de nomination des procureurs à un poste administratif et couvre les mesures et procédures disciplinaires ainsi que les questions relevant des rapports hiérarchiques, telles que les ordres et instructions des procureurs de rang supérieur et le droit des procureurs de rang inférieur de recevoir une confirmation écrite pour s'assurer de la légitimité de ces décisions. Les autorités ajoutent que le projet de loi envisage d'établir la Conférence nationale des procureurs en tant que principal organe des autorités de poursuite, chargé de traiter les questions relatives aux activités internes du ministère public et de nommer les membres des commissions compétentes en matière de qualifications et de sanction disciplinaire, lesquelles assureront les fonctions particulières de sélection des candidats pour les postes vacants et de conduite des procédures disciplinaires, entre autres.
22. Le GRECO prend note des informations communiquées par les autorités ukrainiennes. Le processus de réforme, qui inclut à présent des projets d'amendement de la Constitution ainsi que de la loi sur le Bureau du procureur, a progressé depuis l'adoption du Troisième Addendum au Rapport de Conformité. Il semblerait que les autorités aient été quelque peu guidées dans cette démarche par les normes européennes, et que bon nombre des mesures signalées, si elles sont adoptées et mises en œuvre, pourraient renforcer un ministère public plus indépendant. Cela étant dit, les initiatives de réforme étant toujours au stade de projets de lois, le GRECO n'est pas en mesure de les évaluer dans le détail. Le GRECO maintient donc son évaluation antérieure.
23. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xi.

24. *Le GRECO avait recommandé d'introduire des règles concernant la confiscation et la saisie des produits du crime, qui permettraient d'appliquer des mesures concernant les produits directs et indirects (convertis), la valeur des produits et les produits détenus par une tierce partie, en conformité avec la Convention pénale sur la corruption (STE 173).*
25. Il est rappelé que, dans le Troisième Addendum au Rapport de Conformité, cette recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre, dans la mesure où les projets de loi modifiant le Code pénal et le Code de procédure pénale et appliquant ainsi certaines parties de la recommandation étaient en instance devant le Parlement.
26. Les autorités ukrainiennes font savoir à présent que la *loi de l'Ukraine portant amendement du Code pénal et du Code de procédure pénale*, chapitre XIV, articles 96.1 et 96.2 (adoptée le 18 avril 2013 et entrée en vigueur le 16 décembre 2013, n° 222-VII) a introduit une procédure de confiscation et de saisie obligatoires par un tribunal des espèces, biens et autres objets de valeur relevant de la commission d'une infraction pénale. La loi permet la confiscation des produits et

des instruments du crime ainsi que des objets de valeur provenant directement ou indirectement du crime, de même qu'elle permet la confiscation et la saisie de la valeur correspondante. En outre, la loi permet une confiscation spéciale auprès de tiers. Elle dispose notamment que les espèces, objets de valeur et autres biens transférés, par la personne ayant commis le crime à une tierce personne physique ou morale, sont passibles de confiscation, si la personne qui détient les biens savait ou aurait dû savoir que ces biens avaient été acquis à travers la commission d'une infraction pénale.

27. Le GRECO se félicite de l'adoption d'une législation complète, qui met en place un nouveau régime de confiscation et de saisie des produits et instruments du crime conforme aux normes européennes et aux prescriptions de la recommandation actuelle.
28. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xii.

29. *Le GRECO avait recommandé d'introduire des règles relatives à la gestion des biens saisis pouvant être appliquées de manière flexible afin de préserver convenablement la valeur des biens en question.*
30. Il est rappelé que la principale raison d'être de cette recommandation était l'inexistence en Ukraine de moyens efficaces pour gérer des biens saisis dont la valeur diminue rapidement. Le Troisième Addendum au Rapport de Conformité a estimé que la recommandation n'était pas mise en œuvre, étant donné que la résolution n° 1104 du Cabinet des ministres (*sur l'application de diverses dispositions du Code de procédure pénale*) du 19 novembre 2012 n'allait apparemment pas au-delà du simple stockage des biens saisis et ne couvrait pas tous les types de biens, autrement dit ne répondait pas correctement à la finalité de la recommandation.
31. Les autorités ukrainiennes indiquent désormais, entre autres, que l'article 100.6 du Code de procédure pénale régit l'affectation des biens ou produits périssables saisis dont la valeur diminue. Ces biens peuvent être mis en vente, sous réserve de l'accord de leur propriétaire ou sur décision du tribunal. La résolution du Cabinet des ministres (n° 1104) régit les procédures de stockage de biens et d'éléments de preuve saisis, leur « réalisation », leur traitement technologique, leur destruction ainsi que les frais associés à leur stockage, transport et sécurité pendant une procédure pénale. Les autorités ajoutent que la résolution régit de manière détaillée le stockage et la gestion des éléments de preuve et biens physiques, y compris les véhicules et les valeurs mobilières. Elles précisent que le ministère de la Justice a élaboré quelques amendements à la résolution en vue de la rendre plus complète en ce qui concerne le stockage de biens particuliers et de mieux protéger la valeur de ces biens.
32. Le GRECO prend note des informations communiquées. Cette question est régie par l'article 100 du Code de procédure pénale, tandis que la gestion des biens saisis est régie par la résolution n° 1104 de 2012. Le GRECO se félicite de cet élément nouveau, qui indique que des mécanismes sont prévus pour gérer les biens saisis, notamment pour éviter qu'ils ne perdent inutilement de la valeur. Toutefois, il semblerait que, dans ce domaine, l'élaboration de dispositions supplémentaires par le ministère de la Justice en vue de compléter la réglementation est toujours attendue. Le GRECO souhaiterait que les autorités refassent le point sur la situation réglementaire d'ensemble une fois achevée l'élaboration des projets de loi. Néanmoins, les progrès dans ce domaine sont réels.

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

Recommandation xiv.

34. *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.*

35. 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 ont aussi indiqué qu'un projet de *loi relative aux instruments juridiques normatifs* avait été soumis au Parlement par un parlementaire le 1^{er} décembre 2010. Au moment de l'adoption du Deuxième Addendum au Rapport de Conformité, les autorités avaient indiqué que le projet de Code de procédure administrative était en cours de révision par le ministère de la Justice. Le projet de *loi sur les instruments juridiques normatifs* avait été examiné en première lecture au Parlement et était en cours de révision en vue d'une seconde lecture au cours de l'année 2012. Le GRECO avait estimé que la recommandation xiv était partiellement mise en œuvre. Dans le Troisième Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO s'est félicité de l'adoption de la *loi sur les services administratifs*, qui, entre autres, définit des procédures et des délais pour la prestation de services administratifs, tels que la délivrance de documents publics, ce qui constitue une avancée dans le sens de la mise en œuvre de la recommandation. Toutefois, aucun résultat tangible concernant le projet de Code de procédure administrative et la question de la hiérarchie des différentes normes et règles juridiques n'avait été signalé et la recommandation était restée partiellement mise en œuvre.

36. Les autorités ukrainiennes font maintenant savoir que, suite aux critiques formulées par un certain nombre de parties concernées sur le projet de Code de procédure administrative, un nouveau groupe de travail a été établi en juillet 2013 par le ministère de la Justice (ordonnance n° 675 / 7 du 11 juillet 2013, telle que modifiée par l'ordonnance n° 758/ 7 du 31 juillet 2013) en vue de réviser le projet de code. Ledit groupe de travail est actuellement à l'œuvre. Les autorités signalent par ailleurs que la Commission parlementaire des politiques juridiques prépare actuellement un projet de loi relative aux instruments juridiques normatifs, qui sera soumis à l'examen du Parlement.

37. Le GRECO note que la réforme de la procédure administrative est toujours en cours, malgré les contretemps signalés. Dans le contexte présent où le cadre juridique régissant les décisions administratives n'est pas encore finalisé, il est difficile pour les agents publics de s'acquitter de leurs fonctions de manière cohérente et pour les citoyens de connaître leurs droits et obligations en rapport avec tous les aspects de l'administration publique, machine énorme qui a une incidence sur la vie de millions d'individus en Ukraine. En pareilles circonstances, l'application du principe de l'État de droit peut s'avérer difficile, ce qui est de nature à favoriser une corruption généralisée dans le pays. Cette recommandation, qui a été traitée dans une certaine mesure, requiert encore une attention urgente.

38. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

39. *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 Cour des comptes.*
40. Le GRECO rappelle que, comme indiqué dans le Rapport d'Évaluation, les collectivités locales ne font l'objet d'une évaluation externe par la Cour 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 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 Cour 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 Cour 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. À l'époque, la recommandation avait été considérée comme partiellement mise en œuvre. Dans le Deuxième Addendum au Rapport de conformité, les autorités avaient expliqué qu'un nouvel organe exécutif central, l'Inspection des finances de l'État, avait été créé pour réaliser les contrôles et audits financiers. Le GRECO avait désapprouvé cette évolution en faisant observer que, tout comme l'ancienne Autorité de contrôle et de révision de l'État qui était en place au moment de l'adoption du Rapport d'évaluation, ce nouvel organe est une branche du pouvoir exécutif. Dans le Troisième Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO a noté avec satisfaction que les autorités se penchaient à nouveau sur les compétences de la Cour des comptes en matière de contrôle des recettes et des dépenses des budgets locaux et qu'une modification de l'article 98 de la Constitution était envisagée à cette fin – sachant que la question avait été examinée par l'Assemblée constitutionnelle et que, le 18 janvier 2013, le Président de l'Ukraine avait soumis au Parlement un projet de *loi portant amendement de l'article 98 de la Constitution de l'Ukraine sur les pouvoirs de la Cour des comptes*.
41. Les autorités ukrainiennes indiquent à présent que la loi n° 586-VII du 19 septembre 2013 a apporté des modifications à l'article 98 de la Constitution, aux termes desquelles la Cour des comptes est chargée d'exercer, pour le compte de la Verkhovna Rada d'Ukraine, un contrôle sur les flux financiers du budget de l'État et la manière dont ils sont utilisés. La même loi dispose que l'organisation, les pouvoirs et les procédures de la Cour des comptes sont définis par dispositions législatives. Les autorités ajoutent que la *Stratégie relative aux systèmes de gestion des finances publiques*, adoptée par le Cabinet des ministres (n° 774-p en date du 1^{er} août 2013), prévoit l'élaboration d'une nouvelle loi sur la Cour des comptes en vue de préciser son statut en tant qu'organe suprême de vérification externe des finances publiques, y compris les recettes et les affectations du budget de l'État et des budgets locaux, etc.
42. Le GRECO prend note des informations communiquées. Cependant, il n'est pas convaincu que le nouvel article 98 de la Constitution permette à la Cour des comptes d'auditer les aspects financiers de l'ensemble des activités des collectivités locales ainsi que le prescrit la recommandation. Des clarifications sont nécessaires sur ce point. Quoiqu'il en soit, les modifications supplémentaires nécessaires et prévues en ce qui concerne la loi sur la Cour des comptes en particulier n'ont pas encore été élaborées.
43. Le GRECO conclut que la recommandation xviii demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix.

44. *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.*
45. 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 avait considéré 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 celui 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. Néanmoins, il avait souligné la nécessité de mettre cette législation 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 avait donc été considérée comme partiellement mise en œuvre. Dans le Troisième Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO s'est félicité des mesures qui avaient été prises et/ou étaient en cours, notamment l'adoption de modifications à la *loi sur la passation des marchés publics* et à la *loi sur l'instauration d'une procédure d'enchère électronique inversée* de même que l'adoption de la *loi sur les spécificités de la passation de marchés dans certains domaines d'activité économique* – dans le but de mettre progressivement la législation ukrainienne relative aux marchés publics en conformité avec les Directives de l'UE sur la passation des marchés publics. D'autres efforts étaient en cours dans ce domaine et la recommandation a été considérée comme partiellement mise en œuvre.
46. Les autorités ukrainiennes indiquent à présent que la réglementation nécessaire pour mettre en œuvre les dispositions de la loi sur l'instauration d'une procédure électronique d'enchère inversée est en cours d'élaboration ; le 1^{er} août 2013, le Cabinet des ministres a adopté un *décret sur la stratégie de développement de la gestion des finances publiques*, dont la stratégie relative au système de passation des marchés publics constitue un des volets. La stratégie inclut des mesures à prendre pour le développement et l'amélioration du système de passation des marchés publics, y compris les règles prescrites par les Directives de l'UE. En particulier, la stratégie envisage des modifications à la *loi sur la passation des marchés publics*. Les autorités informent également qu'un nouveau projet de loi portant *amendement de la loi sur les marchés publics*, visant à établir un système compétitif de passation de marchés et à combattre la corruption à travers plus de transparence. Le 27 mars 2014, le Cabinet des Ministres a soumis un projet de loi au Parlement (n° 4587).
47. Le GRECO prend note des efforts de mise en conformité de la législation ukrainienne relative à la passation des marchés publics avec les normes européennes, et en particulier les directives de l'UE. Même si des avancées ont été signalées, il semblerait – comme précédemment – que des réformes législatives soient toujours en cours.
48. Le GRECO conclut que la recommandation xix demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xx.

49. *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.*
50. 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 de *loi sur la fonction publique*, alors en instance devant le Parlement avec d'autres projets de loi relatifs au statut de certaines catégories de fonctionnaires (tels que les médecins et les pharmaciens). Dans le Deuxième Addendum au Rapport de Conformité, les autorités indiquaient que le projet de *loi sur la fonction publique* avait été adopté et 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 constatait 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 faisait observer que la réforme de l'administration publique devait aller au-delà des mesures législatives et s'attaquer à la pratique, par exemple en formant les fonctionnaires, et concluait que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Dans le Troisième Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO a noté que le Parlement avait reporté l'entrée en vigueur de la *loi sur la fonction publique* au 1^{er} janvier 2014 pour des questions budgétaires et parce qu'il était 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, avait été renvoyé au Cabinet des ministres pour réexamen. Le GRECO a aussi noté qu'un projet de loi portant amendement de diverses lois en rapport avec l'adoption de la loi de l'Ukraine sur la fonction publique avait été déposé devant le Parlement. En vue de la mise en œuvre de la loi sur la fonction publique modifiée, l'Agence nationale de la fonction publique avait élaboré sept projets de décrets du Cabinet des ministres et adopté 11 ordonnances de procédure. En outre, le Président de l'Ukraine avait approuvé, le 1^{er} février 2012, la *Stratégie 2012-2020 en matière de politique du personnel de l'État* (décret n°45) et, le 20 juillet 2012, un plan d'action pour la mise en œuvre de ladite stratégie (décret n° 453), tandis que d'importantes mesures de formation avaient été mises en œuvre à l'intention de diverses catégories de personnel. Enfin, le GRECO s'est félicité des mesures législatives destinées à réformer la fonction publique, lesquelles s'appliquaient 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 agents du secteur public. Néanmoins, le GRECO a déploré les nouveaux contretemps intervenus dans les réformes législatives et le fait que la loi sur la fonction publique n'était toujours pas entrée en vigueur (mais elle avait déjà été amendée). Le manque de progrès a été jugé préjudiciable à la mise en œuvre d'un cadre juridique qui n'est pas encore fixé et le GRECO a émis des doutes sur la pertinence de mesures de formation portant sur un cadre juridique en constante mutation. Il a conclu que cette recommandation n'a été que partiellement mise en œuvre.
51. Les autorités ukrainiennes font savoir à présent que l'entrée en vigueur de la loi sur la fonction publique a été repoussée au 1^{er} janvier 2015 (au lieu du 1^{er} janvier 2014, date initialement

décidée), sous réserve de l'accord du Président. L'explication avancée pour ce report est le souci d'assurer une mise en œuvre cohérente de la réforme administrative, y compris l'entrée en vigueur simultanée et coordonnée des versions révisées de la *loi sur la fonction publique* et de la *loi sur la fonction publique des administrations locales*, en harmonisant le tout avec le budget de l'État de 2015. Les autorités annoncent aussi qu'à l'issue d'une concertation avec la société civile, le ministère de la Justice envisage d'apporter de nouvelles modifications à la loi sur la fonction publique, de sorte à prendre en compte des recommandations de l'UE et de l'OCDE (SIGMA).

52. Le GRECO ne peut que regretter que les réformes du secteur public en général et de la fonction publique en particulier aient encore connu des contretemps, sachant que l'entrée en vigueur de la législation de base, à savoir la loi sur la fonction publique, a encore été différée. Il est regrettable que les réformes dans ce domaine, qui représentent un aspect crucial des mesures de lutte contre la corruption dans l'administration publique, n'aient pas abouti à davantage de progrès plus de sept ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation.
53. Le GRECO conclut que la recommandation xx demeure partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxi.

54. *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.*
55. Le GRECO rappelle que, dans le Deuxième Addendum au Rapport de Conformité, il avait 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 avait salué le fait que cette loi impose clairement aux agents publics 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'avaient pas encore été adoptées et qu'aucune disposition concrète n'avait été prise pour la protection effective des donneurs d'alerte, il avait estimé que l'Ukraine n'avait pas satisfait pleinement aux exigences de la recommandation. Dans le Troisième Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO a noté qu'en mai 2012, le Parlement ukrainien avait adopté des modifications à la *loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption*, ajoutant à divers règlements et lois sectoriels¹ 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. Le ministère de la Justice avait aussi préparé un projet de *loi portant amendement de diverses lois ukrainiennes afin d'améliorer le contrôle financier et la résolution des conflits d'intérêt* prévoyant, entre autres, de compléter la *loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption* par 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 au fait d'avoir donné l'alerte. Le GRECO a requis que des

¹ Lois de l'Ukraine sur le Service de sécurité de l'Ukraine, sur le Service pénitentiaire d'État de l'Ukraine, sur le Service des transports spéciaux de l'État, sur le règlement disciplinaire des Forces armées de l'Ukraine, sur le Bureau du Procureur général de l'Ukraine, sur le Service des douanes de l'Ukraine, sur les organes chargés des affaires intérieures de l'Ukraine, sur le Service d'État spécial pour la protection des communications et des informations et sur le Service de protection civile.

mesures supplémentaires soient prises à cet égard, telles que l'adoption d'un système permettant les dénonciations anonymes ou le renversement de la charge de la preuve quand une personne est victime de mesures de rétorsion ; a accueilli favorablement l'intention des autorités ukrainiennes de renforcer la protection des donneurs d'alerte dans la *loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption* ; et a conclu que la recommandation restait partiellement mise en œuvre.

56. Les autorités ukrainiennes indiquent à présent que le 14 mai 2013, le Parlement a adopté la loi portant amendement de diverses lois ukrainiennes sur la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de lutte contre la corruption. Cette loi, qui est entrée en vigueur le 9 juin 2013, vise à renforcer les garanties dont bénéficient les personnes contribuant à prévenir et à réprimer la corruption, telles que l'interdiction de mesures de rétorsion contre les donneurs d'alerte (licenciement, sanction disciplinaire, mutation, attestation, changement des conditions de travail, etc.). Par ailleurs, le projet de loi portant amendement de diverses lois ukrainiennes dans le cadre de la politique nationale de lutte contre la corruption relative à la mise en œuvre du plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas est en instance devant le Parlement (enregistré sous le n° 4556 en date du 25 mars 2014). Ce projet de loi prévoit des garanties supplémentaires de protection des donneurs d'alerte, telles que le renversement de la charge de la preuve.
57. Le GRECO se félicite des avancées signalées en ce qui concerne la mise en place de garanties et mesures de protection des donneurs d'alerte, qui sont nécessaires pour compléter les règles sur la déclaration des soupçons de corruption. Le GRECO note avec satisfaction les principes adoptés à ce stade, notamment pour interdire différentes formes de représailles contre les donneurs d'alerte ; cela étant, les réformes n'ont pas encore été menées à terme. À ce propos, le GRECO tient à mentionner le processus en cours visant à élaborer une recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection des donneurs d'alerte, qui relève de la responsabilité du Comité européen de coopération juridique (CDCJ) et peut guider les autorités ukrainiennes.
58. Le GRECO conclut que la recommandation xxi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxiv.

59. *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.*
60. Il est rappelé qu'un projet de loi sur la responsabilité des personnes morales perpétrant des infractions de corruption était en instance devant le Parlement au moment de l'adoption du Rapport de Conformité et que ce projet de loi avait ensuite été adopté, avant d'être abrogé par le Parlement le 5 janvier 2011. 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*. Dans le Troisième Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO s'est félicité du nouveau projet de loi portant amendement de diverses lois instituant des mesures de droit pénal à l'encontre des personnes morales, qui avait été soumis au Parlement en janvier 2013. Le projet de loi incluait des modifications au Code pénal instaurant une responsabilité pénale pour les personnes morales en cas de commission d'une infraction de corruption dans leur intérêt ou en leur nom par leurs fondateurs, directeurs ou membres ou par toute autre personne autorisée. Les sanctions prévues par le projet de loi étaient les suivantes : amende, interdiction d'exercer certaines activités, confiscation de biens et liquidation. Cependant, le GRECO a relevé que le projet de loi ne couvrait pas la 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) et a instamment prié les autorités de régler cette question avant d'adopter la loi. De plus, le GRECO a fait remarquer que rien n'indiquait qu'ait été envisagée la mise en place d'un système d'enregistrement des personnes morales soumises à des sanctions et a conclu que la recommandation avait été partiellement mise en œuvre.

61. Les autorités ukrainiennes font maintenant savoir que la *loi portant amendement de diverses lois ukrainiennes sur la mise en œuvre du plan d'action pour la libéralisation du régime de visa de l'UE pour l'Ukraine en rapport avec la responsabilité des personnes morales* a été adoptée le 23 mai 2013 (N314-VII). Elle entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2014. Les autorités expliquent que la loi introduit un mécanisme visant à appliquer des mesures aux personnes morales en cas d'infraction pénale de corruption (première et deuxième parties des articles 368.3 et 368.4, article 369 du Code pénal), de trafic d'influence (article 369.2 du Code pénal), de blanchiment de produits du crime (articles 209 et 306 du Code pénal) et de terrorisme (article 258-2585 du Code pénal). La loi prévoit diverses sanctions pénales : amende, confiscation de biens et liquidation de la personne morale. Pour qu'une personne morale soit sanctionnée, les infractions en question doivent avoir été commises, au nom ou dans l'intérêt de l'entité juridique, par une ou plusieurs « personnes autorisées » (par exemple, responsables, employés ou autres personnes agissant pour son compte en vertu de la loi). Les autorités précisent que des mesures pénales peuvent être imposées à une personne morale indépendamment de la nature du rôle de la personne autorisée (c'est-à-dire qu'elle ait agi en tant qu'auteur, organisateur, instigateur ou complice), l'essentiel étant que la personne ait agi dans l'intérêt de la personne morale. Les autorités ajoutent que le projet de *loi portant amendement de diverses lois ukrainiennes dans le cadre de la politique nationale de lutte contre la corruption relative à la mise en œuvre du plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas* soumis au Parlement le 25 mars 2014 (n° 4556), une fois adopté, élargira la responsabilité des personnes morales de manière à couvrir également les cas d'absence de surveillance, conformément à l'article 18.2 de la Convention pénale sur la Corruption.
62. Les autorités font aussi savoir que, conformément au *Programme d'État de prévention et de lutte contre la corruption pour 2011-2015*, le ministère de la Justice est en train de préparer une réglementation sur l'enregistrement des entités juridiques soumises à des mesures pénales pour corruption.
63. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il apprécie le fait que l'Ukraine, à travers l'adoption de la nouvelle législation susmentionnée, a introduit la responsabilité des personnes morales en cas d'infraction de corruption ainsi que le prescrit la recommandation en question. En outre, le GRECO prend note que des mesures sont en cours afin d'élargir la responsabilité pour couvrir les situations où l'infraction pénale a été rendue possible par un défaut de surveillance de la part d'une personne physique placée sous l'autorité d'une personne morale (ainsi que le prescrit l'article 18.2 de la Convention pénale sur la corruption). Pour ce qui est du dernier volet de la recommandation, le GRECO convient que les autorités ukrainiennes ont envisagé la mise en place d'un système d'enregistrement des personnes morales qui auront fait l'objet de sanctions en tant qu'entreprises, comme le prescrit la recommandation. Il invite instamment les autorités à traduire les améliorations planifiées dans les faits.
64. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSION

65. **Avec l'adoption de ce Quatrième Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles Conjointes, le GRECO conclut que, sur les vingt-cinq recommandations adressées à l'Ukraine, seize recommandations ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.**
66. En sus des conclusions présentées dans le Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles Conjointes sur l'Ukraine et au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations iii et xi ont été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante et que les recommandations i, v, xii, xiv, xviii, xix, xx, xxi et xxiv ont été partiellement mises en œuvre.
67. Le GRECO se félicite des modifications législatives adoptées, qui disposent que la corruption constitue une infraction uniquement aux termes du Code pénal et doit, sous toutes ses formes, être traitée en tant que qu'infraction par le système de justice pénale. En outre, l'Ukraine a mis en place une réglementation moderne concernant la confiscation et la saisie des produits du crime, qu'il s'agisse des produits directs ou des produits indirects, des produits détenus par un tiers ou de la valeur correspondante. Il convient aussi de souligner que la responsabilité des personnes morales a été introduite dans le Code pénal ukrainien. Ces mesures mettent la législation pénale ukrainienne davantage en conformité avec les normes européennes et élargissent les possibilités du pays pour lutter efficacement contre la corruption.
68. Cependant, le GRECO regrette que la réponse globale aux recommandations soit insuffisante en raison de l'absence de progrès significatifs qui caractérise depuis des années la plupart des domaines qui font encore l'objet d'un suivi. Cela étant dit, les initiatives menées depuis le Troisième Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles Conjointes modifient ce tableau général dans une certaine mesure. Depuis l'adoption du Rapport de Conformité du GRECO en 2009, des mesures nombreuses et parfois contradictoires ont été prises. Le cadre juridique de domaines aussi essentiels que le Bureau du Procureur, la réforme de l'administration publique en général et de la fonction publique en particulier et les procédures de passation des marchés publics n'est toujours pas défini, ce qui engendre une insécurité juridique et rend difficiles toutes les mesures, pourtant nécessaires, consenties pour l'application des réformes. Par-dessus tout, le GRECO réitère la préoccupation qu'il a précédemment formulée au sujet du Comité national anticorruption, notamment son indépendance et la représentation de la société civile en son sein de sorte à ce qu'il soit en mesure d'assurer efficacement une fonction de contrôle des politiques de lutte contre la corruption. La mise en place et le bon fonctionnement d'un tel mécanisme doivent encore se traduire dans les faits ; le GRECO est conscient de la situation prévalant actuellement en Ukraine, qui rend ce travail particulièrement peu aisé pour les autorités concernées.
69. Eu égard à ce qui précède, le GRECO encourage vivement les autorités ukrainiennes à agir de manière déterminée pour mettre en œuvre les recommandations en suspens. Il demande 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, v, xii, xiv, xviii, xix, xx, xxi et xxiv d'ici le 31 janvier 2015.
70. Enfin, le GRECO invite les autorités ukrainiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du Quatrième Addendum, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre publique cette traduction.