



Groupe d'Etats contre la corruption  
*Group of States against corruption*



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

**DIRECTION GENERALE DES DROITS DE L'HOMME ET DES AFFAIRES JURIDIQUES  
DIRECTION DES MONITORINGS**

Strasbourg, 27 mai 2011

**Public**  
**Greco RC-I/II (2009) 2F**  
**Addendum**

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

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

Adopté par le GRECO  
lors de sa 51<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 23-27 mai 2011)

## I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le Rapport des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur l'Ukraine lors de sa 32<sup>e</sup> réunion plénière (19-23 mars 2007). Ce rapport (Greco Eval I-II Rep (2006) 2F), qui contient 25 recommandations adressées à l'Ukraine, a été rendu public par le GRECO 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 conjoints sur l'Ukraine lors de sa 42<sup>e</sup> réunion plénière (11-13 mai 2009). Ce dernier a été rendu public le 9 juin 2009. Le Rapport de conformité (Greco RC-I/II (2009) 1F) concluait que les recommandations viii, xvi et xvii avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante et que les recommandations iv, ix, x, xiii et xxiii avaient été traitées de manière satisfaisante. 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 complémentaires sur leur mise en œuvre. Ces informations ont été communiquées le 6 décembre 2010 puis, ultérieurement, le 3 février 2011 et le 12 mai 2011.
3. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1 du Règlement intérieur du GRECO, le présent Addendum au Rapport de conformité des Premier et Deuxième cycles conjoints a pour objet d'évaluer la mise en œuvre des recommandations i-iii, v-vii, xi, xii, xiv, xv, xviii-xxii, xxiv et xxv, compte tenu des informations complémentaires dont il est question au paragraphe 2.

## 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 les plans d'actions y relatifs ainsi que de proposer de nouvelles stratégies et mesures contre la corruption. Un tel organe devrait représenter aussi bien les institutions publiques que la société civile et jouir du degré d'indépendance nécessaire pour assurer une fonction de suivi efficace.*
5. Le GRECO rappelle qu'il avait salué, dans le Rapport RC, la création du poste de l'Agent du gouvernement pour la politique anti-corruption, annonçant les prémices d'une véritable politique anti-corruption. 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 estimait que la recommandation i était partiellement mise en œuvre.
6. Les autorités ukrainiennes indiquent qu'un nouveau Comité national anti-corruption a été créé par le Décret présidentiel n°275/2010 du 26 février 2010. Ce Comité est placé sous l'autorité directe du Président de la République qui en désigne les membres, sur proposition du Secrétaire exécutif du Comité anti-corruption – qui est le ministre de la Justice –, parmi des responsables de haut niveau des organes chargés de l'application de la loi et autres instances publiques, représentants des commissions compétentes du Parlement (Verkhovna Rada), scientifiques de premier plan et autres spécialistes. Le Secrétariat du Comité est assuré par une unité spéciale du ministère de la Justice, qui comporte 11 personnes. Les autorités expliquent que le Comité a pour mission d'analyser le phénomène de la corruption en Ukraine ainsi que les mesures prises

afin de la prévenir et d'y remédier, élaborer des mesures et des stratégies anti-corruption et donner des avis au Président de la République sur des sujets en rapport avec la corruption, notamment du point de vue législatif. Le Comité, dont la composition a été validée par le Décret présidentiel n° 454/2010 du 26 mars 2010, a tenu sa première réunion le 22 avril 2010. Les autorités indiquent par ailleurs que le poste de l'Agent du gouvernement pour la politique anti-corruption est vacant depuis février 2011, suite à une réforme administrative et dans l'attente d'une décision du Président de l'Ukraine concernant les arrangements institutionnels dans ce domaine. En effet, aux termes de la Loi sur les *principes de prévention et de lutte contre la corruption* qui a été adoptée par le Parlement le 7 avril 2011, il revient au Président de créer ou définir l'organe responsable de la coordination et de la supervision de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption pour la période 2011 à 2014. Les autorités indiquent que cette décision sera prise après l'entrée en vigueur de la loi le 1<sup>er</sup> juillet 2011.

7. Le GRECO prend note des informations communiquées et de la création du Comité national anti-corruption. Bien qu'il soit distinct des autorités répressives et doté d'une composition relativement large, comprenant 34 personnes parmi lesquelles plusieurs représentants de haut niveau des forces de l'ordre et autres organes de l'administration publique, trois membres du Parlement ainsi que plusieurs universitaires et un représentant des organisations non gouvernementales, cet organe ne semble pas offrir de garanties satisfaisantes d'indépendance, étant placé sous la tutelle directe du Président de la République qui en nomme les membres et en dirige les réunions. Le GRECO considère donc que cet organe ne paraît pas en mesure d'exercer une fonction de contrôle efficace des stratégies et politiques anti-corruption, comme le demande la recommandation. Il note également que les arrangements institutionnels dans ce domaine sont susceptibles d'évoluer suite à l'adoption de la Loi sur les *principes de prévention et de lutte contre la corruption*, qui d'ailleurs doit encore être signée par le Président afin d'entrer en vigueur. Il encourage vivement les autorités ukrainiennes à tenir compte à cet égard des exigences de la recommandation.

8. Le GRECO conclut que la recommandation i demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ii.**

9. *Le GRECO avait recommandé d'établir d'urgence un plan d'action détaillé pour la mise en œuvre de la stratégie nationale anticorruption (Cadre conceptuel du Président). Le plan d'action devrait bénéficier d'une expertise internationale et prendre en considération les possibilités de coopération et d'assistance offertes par la communauté internationale.*

10. Le GRECO rappelle que, lors de l'adoption du Rapport RC, un plan d'action pour la mise en œuvre du cadre conceptuel du Président ("*Mesures en faveur de l'intégrité*"), qui avait été soumis à l'évaluation d'experts nommés par le Conseil de l'Europe, était en cours de révision en attente d'être adopté définitivement. En outre, les détails de ce cadre n'avaient pas été communiqués au GRECO. C'est pourquoi il a été jugé que la recommandation ii était partiellement mise en œuvre.

11. Les autorités ukrainiennes déclarent que le plan d'action révisé pour la mise en œuvre du cadre conceptuel du Président a été adopté par un arrêté gouvernemental du 26 août 2009 (n° 1013-p) et sa durée prolongée jusqu'en 2011. Sur cette base, le ministère de la Justice a préparé un projet de Décret du Président de la République relatif à la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption pour la période 2011 à 2014, qui repose notamment sur les propositions des membres du Comité national anti-corruption et met à profit les actions réalisées à l'étranger, en vue de réduire le niveau de corruption en Ukraine par la mise en œuvre des mesures de

prévention et l'acquisition d'une compréhension de la corruption en tant que phénomène préjudiciable à la société. Ce projet de stratégie comporte plusieurs lignes d'action, au nombre desquelles la réforme de l'administration d'État et des procédures administratives ; la réduction des contraintes administratives pesant sur les entrepreneurs ; la formation des juges, procureurs et autorités chargées de faire appliquer la loi ; l'amélioration des conditions d'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics ; le développement de la coopération internationale, etc. Cette stratégie proposée sera menée à bien à travers l'élaboration par le Cabinet des Ministres d'un Programme de prévention et de lutte contre la corruption pour la période 2011 à 2014, dans lequel figurera la liste des mesures, résultats attendus, sources de financement, autorités d'exécution et partenaires.

12. Le GRECO prend note de l'adoption du plan d'action révisé, dont les détails ne lui ont pas été présentés et dont il n'est donc pas en mesure d'évaluer le contenu. Il prend note également de la préparation de la nouvelle Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la corruption pour la période 2011 à 2014. Il reste que cette stratégie n'a pas encore été adoptée et que ses lignes d'action semblent revêtir un caractère relativement général. En vérité, il ressort des informations communiquées que le plan d'action détaillé correspondant, accompagné des éléments nécessaires à sa mise en œuvre, ne sera préparé qu'à un stade ultérieur. Compte tenu du fait qu'à aucun moment le GRECO n'a eu l'opportunité de se prononcer sur le contenu concret du plan d'action révisé qui, de plus, apparaît maintenant dépassé, il ne peut pas conclure que la recommandation ii a été complètement satisfaite.

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

#### **Recommandation iii.**

14. *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.*

15. Le GRECO rappelle qu'il avait pris note, dans le Rapport RC, de la préparation d'un projet de loi relatif à l'*amendement de certains actes législatifs de l'Ukraine concernant la responsabilité pour infractions de corruption* (n° 0875 du 23 novembre 2007). Dans l'attente de l'adoption de ce projet de loi, le GRECO avait considéré que la recommandation était partiellement mise en œuvre tout en émettant des doutes sur le fait que les mesures signalées permettraient d'établir une distinction nette entre les critères respectifs d'application des procédures pénales ou administratives, étant donné que la distinction entre ces deux procédures devait être basée sur le montant de l'avantage indu.

16. Les autorités ukrainiennes font savoir au GRECO que le projet de loi susmentionné a été adopté par le Parlement, le 11 juin 2009 et qu'il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, en même temps que les lois sur *les principes de prévention et de lutte contre la corruption et la responsabilité des personnes morales pour les délits de corruption*. Il reste que, suite à une décision de la Cour constitutionnelle déclarant que certains aspects des lois adoptées étaient contraires à la Constitution, le Parlement a adopté, le 21 décembre 2010, une loi abrogeant les trois textes législatifs susmentionnés (le "dispositif anti-corruption") qui est entrée en vigueur le 5 janvier 2011. Le 17 décembre 2010, le Président de la République a présenté un nouveau projet de loi au Parlement, établi sur la base de deux des trois lois comprises dans le dispositif (les dispositions de la Loi sur *la responsabilité des personnes morales pour les délits de corruption*

n'ont pas été retenues). La Loi n° 7487 sur les *principes de prévention et de lutte contre la corruption* et la Loi relative à l'*amendement de certains actes législatifs de l'Ukraine concernant la responsabilité pour infractions de corruption* ont été adoptées le 7 avril 2011, mais doivent encore être signée par le Président de la République pour entrer en vigueur, comme prévu, le 1<sup>er</sup> juillet 2011. Cette dernière loi amende des dispositions du Code pénal et du Code des Infractions Administratives (CIA). En particulier, elle ajoute au CIA un nouveau chapitre 13-A relatif aux infractions administratives de corruption (articles 172.2 à 172.9) qui comprend, notamment, des dispositions concernant la violation des règles de droit encadrant l'usage de fonctions officielles, accompagnée de l'acceptation d'un avantage illégal, de l'offre ou de la promesse d'un tel avantage (article 172.2 du CIA) ; concernant le fait d'offrir ou d'octroyer un avantage illégal (article 172.3 du CIA) et la violation des règles relative à la réception de cadeaux (article 172.5 du CIA). Les articles 172.2 et 172.3 CIA ne s'appliquent pas quand l'avantage indu dépasse 100 fois le revenu minimum net d'impôt (environ 4 200 EUR). Selon les autorités, la corruption active est donc considérée comme une infraction pénale seulement lorsque le montant de l'avantage illégal (le pot-de-vin) excède le plafond de 100 fois le revenu minimum net d'impôt. Dans les autres cas, elle constitue une infraction administrative. Par contre, la corruption passive constitue toujours une infraction pénale et les dispositions relatives à la corruption administrative ne s'appliquent que quand certains éléments de l'infraction sont absents – en particulier la commission ou l'omission – intentionnelle ou effective – d'un acte par l'agent public, en contrepartie de l'avantage. Les sanctions prévues par les nouvelles dispositions du CIA sont des amendes oscillant entre 25 à 50 fois le revenu minimum net d'impôt<sup>1</sup> (article 172.5, paragraphe 1 du CIA) et 150 à 500 fois ce revenu<sup>2</sup> dans certains cas aggravés (articles 172.2, paragraphe 2 et 172.3, paragraphe 2 du CIA) ainsi que la confiscation de l'avantage ou du cadeau.

17. Le GRECO note que la Loi relative à l'*amendement de certains actes législatifs de l'Ukraine concernant la responsabilité pour infractions de corruption* qui a été adoptée par le Parlement mais n'a pas encore pris effet, ajoute un nouveau chapitre 13-A sur les infractions administratives de corruption (articles 172.2 à 172.9) au Code des infractions administratives, mais considère que ladite loi ne satisfait pas aux exigences de la recommandation. Comme il l'a déjà dit, il continue de craindre que l'existence de deux régimes parallèles d'infractions de corruption, à savoir le régime administratif et le régime pénal, n'offre des occasions de manipulation permettant par exemple d'échapper au processus judiciaire. Le GRECO rappelle aussi sa position selon laquelle la corruption devrait, en règle générale, être traitée comme un délit pénal et craint que la nouvelle législation ne renforce davantage le régime d'infractions administratives de corruption. Même compte tenu de l'argument des autorités ukrainiennes selon lequel la corruption passive constitue toujours une infraction pénale, le GRECO considère que la simple existence d'infractions formulées de manière similaire dans le CIA est source d'incertitudes et comporte le risque qu'en pratique, ce soient les infractions administratives qui soient appliquées. En outre, le GRECO est très préoccupé par les explications données par les autorités selon lesquelles la corruption active n'est considérée comme une infraction pénale que lorsque la valeur économique de l'avantage dépasse le seuil – très élevé – d'environ 4 200 EUR.

18. Le GRECO conclut que la recommandation iii n'a pas été mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> Environ 1 500 à 2 100 EUR.

<sup>2</sup> Environ 6 300 à 24 000 EUR.

### **Recommandation v.**

19. *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.*
20. Le GRECO rappelle que, lors de l'adoption du Rapport RC, il avait considéré que la recommandation v était partiellement mise en œuvre en raison des réformes engagées afin de moderniser le Ministère public et de la refonte législative et constitutionnelle approfondie qui était alors en cours en Ukraine en vue de donner au Parquet un rôle de premier plan dans les enquêtes préliminaires, tout en limitant dans la Constitution sa mission de « contrôle » aux tâches de procédure pénale.
21. Les autorités ukrainiennes déclarent poursuivre leurs actions en vue de réformer le Ministère public dans le cadre de la refonte de la législation relative à la procédure pénale. A la suite de la déclaration par la Cour constitutionnelle de l'inconstitutionnalité d'une loi de révision constitutionnelle de 2004 et à son abrogation ultérieure, la Constitution actuellement en vigueur est celle de 1996. Aux termes de ce texte, le Parquet a quatre fonctions principales : (i) prendre part aux procédures judiciaires au nom de l'Etat ; (ii) représenter les intérêts des citoyens ou de l'Etat auprès des tribunaux ; (iii) superviser les organes chargés de mener les enquêtes préliminaires et (iv) superviser l'exécution des décisions de justice. Le Parquet n'est plus compétent pour veiller à l'application des droits de l'homme et des libertés civiles dans la mise en œuvre des lois par le pouvoir exécutif, bien qu'il continue à remplir cette tâche pendant la période de transition. Une nouvelle version du projet de loi sur le Ministère public est en cours d'élaboration par un groupe de travail inter-agences conformément à un Avis (n° 190) et plusieurs Résolutions [n° 1244 (2001), n° 1346 (2003) et 1644 (2005)] de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les autorités indiquent aussi qu'un Groupe de travail sur les questions de procédure pénale, créé par le Décret présidentiel n° 820 du 17 août 2010, examinera les questions liées à la réforme du Ministère public, dans le cadre de sa mission principale de réforme du Code de procédure pénale.
22. Le GRECO prend note des informations communiquées. Tout en reconnaissant, comme il l'a déjà fait dans le Rapport RC, qu'une réforme en profondeur du Ministère public demande du temps et doit s'inscrire dans un cadre plus large que la lutte contre la corruption, il ne peut que déplorer l'absence de progrès significatif dans ce domaine depuis l'adoption du Rapport RC. Les initiatives prises pour se conformer à cette recommandation n'en sont qu'à un stade très préliminaire et n'ont apporté aucun résultat concret.
23. Le GRECO conclut que la recommandation v n'a pas été mise en œuvre.

### **Recommandation vi.**

24. *Le GRECO avait recommandé de dispenser à l'ensemble du personnel des services répressifs et des procureurs une formation uniforme sur une base régulière, rotative et continue, dans les domaines de la détection et de l'instruction des délits de corruption, et de mettre en place une formation spécialisée pour ceux qui interviennent directement dans la lutte contre la corruption.*
25. Dans le Rapport RC, le GRECO avait recensé les nombreuses actions de formation menées par les autorités ukrainiennes avec, pour beaucoup, la coopération d'organisations internationales et souligné la nécessité de transposer les informations acquises dans le contexte ukrainien afin

d'élaborer des programmes permanents de formation spécialisée sur la détection et l'instruction des délits de corruption, à l'intention des agents concernés de la police et du Ministère public. Il considérait, sur cette base, que la recommandation était partiellement mise en œuvre.

26. Les autorités ukrainiennes font état des actions de formation suivantes mises en œuvre par diverses institutions participant à la lutte contre la corruption et le crime organisé. L'École d'administration des affaires intérieures d'Ukraine et l'Institut de formation et de recherche professionnelles de la Milice (police criminelle) de l'Université nationale des affaires intérieures de Kyiv assurent la formation continue des agents des brigades de lutte contre le crime organisé du ministère des Affaires intérieures qui sont impliquées dans la lutte contre la corruption et les autres délits liés à la corruption. Plusieurs cours et formations sur la prévention de la corruption ont été intégrés à tous les niveaux de la formation des agents des affaires intérieures et l'École d'administration du ministère des Affaires intérieures aurait en 2010 formé pendant 9 mois 615 agents appartenant aux autorités de l'État et des collectivités locales ayant comme principale mission de prévenir la corruption.
27. Une formation en cours d'emploi sur le thème de l'action publique en matière de contrôle de l'application de la Loi relative à la lutte contre la corruption est également dispensée aux procureurs, à l'Institut de formation professionnelle de l'Académie nationale d'action publique qui assure la formation de 950 procureurs chaque année. Afin de mettre en œuvre la recommandation, un cours permanent de formation intitulé « mesures légales de lutte contre la corruption » a été mis en place à l'intention des étudiants de l'institut.
28. Les autorités signalent aussi que l'Académie nationale des Services de sécurité a passé en revue, avec la coopération du département central de lutte contre la corruption et le crime organisé des services de sécurité, le contenu de ses cours de formation initiale et continue et lancé de nouveaux cours sur des sujets liés à la corruption tels que les moyens légaux de prévention et de lutte contre la corruption, les enquêtes, la coopération avec les autres autorités répressives, les partenaires étrangers et les organisations internationales.
29. Par ailleurs, l'Académie nationale des Services de sécurité a préparé, avec la coopération du Conseil de défense et de sécurité nationale, un nouveau programme de formation à l'intention des agents de l'État et des collectivités locales, sur la prévention et la lutte contre la corruption. Un cours a été délivré, à titre d'essai, à 32 formateurs issus des services du Ministère public, des douanes, de l'administration fiscale et des services civils, en novembre 2010 et un livre sur la lutte contre corruption a été publié.
30. Le GRECO salue les nombreuses actions de formation dont il est fait état. Même si ces activités semblent couvrir un domaine et un public plus larges que les personnels directement impliqués dans la lutte contre la corruption, il considère qu'elles témoignent, ainsi que les initiatives mentionnées dans le Rapport RC, de l'attention nécessaire portée aux prescriptions de la recommandation. Le GRECO invite les autorités à poursuivre leurs efforts et à mettre sur pied d'autres actions de formation à l'intention des agents des services répressifs et des procureurs en ce qui concerne le dépistage et l'instruction des infractions de corruption, sur une base régulière et en prenant également en compte les modifications législatives récentes apportées par la Loi sur les *principes de prévention et de lutte contre la corruption*.
31. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été traitée de manière satisfaisante.

## Recommandation vii.

32. *Le GRECO avait recommandé de renforcer l'indépendance de la justice et d'accroître la transparence du processus de recrutement des juges; de renforcer l'indépendance du Conseil supérieur de la justice vis-à-vis des pouvoirs exécutif et législatif, cet organe devant comprendre une proportion accrue de juges ; et de considérer une amélioration des conditions matérielles de la profession, notamment à travers une rémunération juste, nécessaire pour assurer leur indépendance et compatible avec leur niveau de responsabilité.*
33. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré, dans le Rapport RC, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre en raison des réformes législatives en cours afin d'améliorer la sélection et le recrutement des juges, leur rémunération et accroître leur nombre au sein du Conseil supérieur de la justice, renforçant ainsi l'indépendance de cet organe vis-à-vis des pouvoirs exécutifs et législatifs.
34. Les autorités ukrainiennes font savoir que la Loi relative au *système judiciaire et au statut des juges en Ukraine*, déjà mentionnée dans le Rapport RC, adoptée le 7 juillet 2010 et entrée en vigueur le 30 juillet 2010, institue un nouveau mécanisme de sélection des juges reposant sur une procédure de recrutement transparente, par concours et sur la base de critères objectifs, supervisée par la Haute commission de qualification des magistrats d'Ukraine, un organe permanent du système judiciaire. La loi modifie aussi le système de rémunération des juges afin de renforcer leur indépendance.
35. S'agissant du renforcement de l'indépendance du Conseil supérieur de la justice (CSJ), des amendements à la Loi relative au *Conseil supérieur de la justice*, adoptés le 7 juillet 2010, augmentent la proportion des juges au sein de cet organe, composé de 20 membres. Le Parlement et le Président en nomment chacun trois membres, dont deux doivent être des juges. L'un des trois membres du CSJ nommés respectivement par l'Assemblée des juges, l'Assemblée des avocats et l'Assemblée des représentants des institutions d'éducation juridique supérieure et des instituts de recherche doivent également être nommés parmi les juges. La Conférence ukrainienne des procureurs nomme deux membres du CSJ, dont l'un doit être un juge. Enfin, le président de la Cour suprême, le ministre de la Justice et le Procureur général sont, conformément à la Constitution, membres de droit du CSJ.
36. Le GRECO se félicite de l'adoption de la Loi relative au *système judiciaire et au statut des juges en Ukraine*, qui prend en compte la plupart des points soulevés par la recommandation. Il salue le nouveau mécanisme de sélection initiale des juges, qui semble être à même de permettre un processus de recrutement transparent et équitable, contrôlé par la Haute commission de qualification des magistrats d'Ukraine, qui semble offrir des garanties d'indépendance adéquate. Il note toutefois que le CSJ peut refuser de suivre les recommandations de la Haute commission de qualification des magistrats quant au recrutement des candidats et qu'aucun critère objectif similaire n'est prévu pour guider sa décision. En ce qui concerne les amendements à la Loi relative au *Conseil supérieur de la justice*, le GRECO se félicite de l'augmentation de la proportion des juges dans cet organe. Il regrette toutefois que les juges ne constituent pas la majorité des membres du CSJ et que la plupart ne sont pas élus par leurs pairs. Enfin, le GRECO salue le fait qu'une amélioration de la rémunération des juges n'a pas seulement été envisagée, mais a apparemment été adoptée.
37. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.



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

38. *Le GRECO avait recommandé :*

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

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

39. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré dans le Rapport RC que les recommandations xi et xii étaient partiellement mises en œuvre eu égard au fait que la réforme de la procédure pénale visant à pallier les lacunes relevées par les recommandations, était à un stade avancé de préparation.

40. Les autorités ukrainiennes évoquent le projet de loi portant amendement du Code pénal et du Code de procédure pénale d'Ukraine concernant l'amélioration des mesures de confiscation, qui a été préparé par le ministère de la Justice afin de se conformer aux recommandations du Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux (MONEYVAL). Ce projet de loi vise à améliorer et harmoniser les règles et procédures de confiscation des produits du crime. En ce qui concerne la recommandation xi, il prévoit la possibilité de confisquer les biens acquis de manière illégale, y compris les avoirs tirés de ces biens et les avoirs ayant été confondus avec des biens acquis légalement ou transférés à une tierce partie. En ce qui concerne la recommandation xii, le projet de loi a pour objet de modifier la gestion des éléments de preuve matériels ayant une durée de vie réduite, dont la valeur peut diminuer ou dont le stockage entraîne des dépenses importantes. Ce projet de loi a été soumis à l'avis des experts désignés par le Conseil de l'Europe en juillet 2010 et, après avoir été revu comme suite à leurs observations, a été validé par le Comité national anti-corruption, le 20 octobre 2010, qui a recommandé de le soumettre sans tarder au Parlement afin d'y être examiné en tête de liste des priorités, au titre des projets entrant dans le dispositif juridique anti-corruption.

41. Le GRECO prend note des informations communiquées, mais relève que peu de progrès semblent avoir été faits en ce qui concerne l'adoption du projet de loi, étant donné que ce projet ou un autre ayant un contenu similaire étaient déjà annoncés comme étant en instance d'adoption par le Parlement au moment de l'adoption du Rapport RC.

42. Le GRECO conclut que les recommandations xi et xii demeurent partiellement mises en œuvre.

## **Recommandation xiv.**

43. *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.*

44. Le GRECO rappelle que, lors de l'adoption du Rapport RC, un projet de code de procédure administrative était en instance devant le Parlement. Un projet de loi relatif aux *Instruments juridiques normatifs* en vue d'établir la hiérarchie des instruments juridiques normatifs, avait aussi

été adopté par le Parlement, le 1<sup>er</sup> octobre 2008, mais avait fait l'objet d'un veto de la part du Président de la République. Par conséquent, le GRECO avait considéré cette recommandation comme étant partiellement mise en œuvre.

45. Les autorités ukrainiennes font savoir qu'un autre projet de code de procédure administrative a été soumis au Cabinet des ministres par le ministère de la Justice. Il a pour objet d'améliorer la réglementation qui régit les relations entre les citoyens et les autorités de l'État, pour l'heure non réglementées ou traitées par des actes normatifs de rang inférieur. Il deviendra l'instrument juridique principal encadrant les procédures de l'activité de l'administration d'État et des autorités locales, de leurs agents et fonctionnaires ainsi que des autres personnes habilitées à exercer des fonctions administratives. Il fixera aussi les principes applicables aux procédures administratives et règlera les questions de preuves, de dépenses et de délais administratifs. Il contiendra un nouveau chapitre sur la validité des actes administratifs et leur dénonciation, traitera les questions de recours, d'exécution et les questions générales de responsabilité administrative.
46. Les autorités indiquent également qu'un projet de loi relatif aux *Instruments juridiques normatifs* a été soumis le 1<sup>er</sup> décembre 2010 au Parlement par l'un de ses membres. Ce projet de loi vise à réglementer la rédaction des lois et la hiérarchie des normes juridiques.
47. Le GRECO prend note des informations communiquées et déplore l'absence d'avancée notable en vue de se mettre en conformité avec cette recommandation. Il regrette que le projet de Code de procédure administrative, évoqué dans le Rapport RC, qui était en instance devant le Parlement, n'ait pas été adopté et que l'examen de cette question semble être revenu au stade des consultations entre les autorités gouvernementales sur un (autre) projet de code. Le GRECO prend également note du nouveau projet de loi *relatif aux Instruments juridiques normatifs*, mais n'est pas en mesure d'établir s'il remplit les exigences de la recommandation et de toute manière, il n'a pas encore été adopté par le Parlement. Le GRECO encourage vivement les autorités ukrainiennes à s'employer de manière plus active à traiter les questions importantes soulevées dans cette recommandation, qui sont essentielles au bon fonctionnement et à l'efficacité de l'administration publique ainsi qu'à la sécurité juridique des relations juridiques entre les personnes physiques et morales et l'administration.
48. Le GRECO conclut que la recommandation xiv demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xv.**

49. *Le GRECO avait recommandé de renforcer le droit du public à accéder à des données officielles; d'adopter une procédure de demande moins lourde; de mettre l'accent sur l'obligation pour les autorités d'aider le public à obtenir des données dans un délai raisonnable ; et d'envisager l'introduction d'un mécanisme spécial indépendant d'examen – avant procédure judiciaire – des décisions de refus d'accès aux informations officielles.*
50. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré, dans le Rapport RC, que la recommandation xv était partiellement mise en œuvre, car le projet de loi relatif à l'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics (n°2763 du 11 juillet 2008) était en instance devant le Parlement et que le ministère de la Justice avait mis en place un service de conseil gratuit à l'intention du public.
51. Les autorités ukrainiennes font savoir au GRECO que le Parlement a adopté la loi *relative à l'accès à l'information* évoquée au paragraphe précédent, en même temps qu'une autre loi portant amendements à la loi sur l'information, lois qui sont entrées en vigueur le 10 mai 2011. La

première de ces lois, en particulier, pose le principe d'un libre accès à l'information publique et de l'obligation des autorités publiques d'accorder cet accès sur une base de gratuité. A cet effet, les autorités doivent nommer des personnes ou unités chargées de recevoir et de traiter les demandes d'information. En outre, la loi simplifie la procédure de demande d'information, en introduisant notamment la possibilité de soumettre une demande en ligne sur le site internet de l'organe concerné. Des délais de traitement des demandes sont également établis par la loi, ainsi qu'une obligation de motivation et d'information du demandeur au sujet des voies de recours, en cas de refus de communiquer les informations demandées. Les procédures de réexamen et d'appel doivent être réglées dans une autre loi, mais la loi *relative à l'accès à l'information* pose le principe selon lequel les refus d'accès à l'information ou l'inaction de l'autorité compétente « peuvent faire l'objet d'un recours auprès du chef de l'entité concernée, d'une autorité supérieure ou des tribunaux ».

52. Le GRECO se félicite de l'entrée en vigueur de la loi *relative à l'accès à l'information*, qui répond dans une large mesure aux préoccupations de la recommandation, en particulier en posant une claire obligation pour les autorités d'accorder l'accès aux informations officielles dans un délai raisonnable et de faciliter les demandes d'accès. Il note cependant que l'article 15 de la loi semble donner une liste exhaustive des informations devant être communiquées, par opposition aux informations d'accès restreint, dont la liste paraît formulée de manière plus ouverte. Le GRECO convient que l'accès à l'information peut être limité par des buts légitimes, mais il rappelle que de telles limitations doivent rester des exceptions, et non la règle. Par ailleurs, le GRECO prend note du fait que l'introduction d'un mécanisme de réexamen des décisions de refus d'accès aux informations doit être réglée dans une autre loi. Toutefois, le principe posé dans la loi *relative à l'accès à l'information* selon lequel les décisions de refus peuvent être contestées devant une autorité supérieure ou devant les tribunaux semble indiquer que cette question a été envisagée par les autorités ukrainiennes, comme demandé par la recommandation. Le GRECO les invite à poursuivre leurs travaux sur ce dossier, afin de donner effet au principe d'un mécanisme d'examen préalable à la procédure judiciaire.
53. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été traitée de manière satisfaisante.

#### **Recommandation xviii.**

54. *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.*
55. Le GRECO rappelle que les autorités ukrainiennes avaient indiqué dans le Rapport RC qu'une extension des pouvoirs de la Chambre des comptes nécessiterait une modification de l'Article 98 de la Constitution. Eu égard à la complexité de la procédure d'adoption des amendements à la Constitution, le gouvernement a préféré recourir à plusieurs autres mesures, telles que des initiatives législatives diverses concernant la discipline budgétaire, qui étaient en cours au moment de l'adoption du rapport. C'est la raison pour laquelle le GRECO a considéré que la recommandation xviii était partiellement mise en œuvre.
56. Les autorités ukrainiennes déclarent que la Chambre des comptes travaille actuellement sur des projets d'amendements à la Constitution, notamment son Article 98, qui lui permettrait d'exercer un contrôle sur les autorités locales. La Chambre des comptes a soumis ses propositions au Comité des réformes économiques, un organe consultatif relevant de l'autorité du Président de la République.

57. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il déplore que la mise en œuvre de cette recommandation ne semble guère, voire pas du tout, avoir progressé depuis le Rapport RC. Une réforme constitutionnelle qui était jugée inopportune au moment de l'adoption du Rapport RC, est à présent en cours d'élaboration mais n'en est qu'à un stade préliminaire.

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

#### **Recommandation xix.**

59. *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.*

60. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré, dans le Rapport RC, que cette recommandation était 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 avait été lancé.

61. Les autorités ukrainiennes indiquent qu'une loi *sur la passation des marchés publics* a été adoptée par le Parlement le 1<sup>er</sup> juin 2010 ; elle est entrée en vigueur 30 jours après sa publication. Cette loi régit la passation des marchés publics afin de garantir des conditions de concurrence équitables, prévenir la corruption et veiller à l'emploi efficace des ressources financières de l'État. L'autorité chargée de la mise en œuvre de cette loi est le ministère de l'Économie et l'autorité d'appel est le Comité anti monopole d'Ukraine. Cette loi a été, par ailleurs, évaluée par la Banque mondiale et l'Union européenne en tant que première étape dans la systématisation du programme de réformes.

62. Le GRECO se félicite de l'adoption de la loi *relative à la passation des marchés publics* qui va dans le bon sens et améliore la réglementation dans ce domaine, en introduisant plus d'équité et de transparence dans le processus de passation des marchés publics. Toutefois, le GRECO est préoccupé du fait que, depuis l'adoption de cette loi, un certain nombre d'amendements y ont été apportés afin d'exclure des domaines significatifs de son champ d'application, notamment les marchés visant à préparer les championnats de football de l'EURO 2012 et les marchés dans le domaine de l'énergie. Ces amendements dénotent d'une tendance inquiétante à tenter de contourner les dispositions de la loi *relative à la passation des marchés publics* et ont un impact clairement négatif sur la conformité avec les normes européennes en la matière.

63. Le GRECO conclut que la recommandation xix demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xx.**

64. *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.*

65. Le GRECO rappelle que, lors de l'adoption du Rapport RC, un projet de loi *sur la fonction publique* était en instance devant le Parlement et plusieurs autres projets de lois visant à moderniser l'administration publique, notamment en ce qui concerne les agents publics et autres employés qui ne sont pas fonctionnaires, étaient en cours de préparation. Par conséquent, le GRECO a considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre.

66. Les autorités ukrainiennes déclarent à présent que, suite au changement de gouvernement, en mars 2010, il a été décidé de reporter l'adoption du projet de loi *sur la fonction publique* par le Parlement, afin d'en préparer une nouvelle version à l'issue de consultations supplémentaires avec les parties intéressées. Un nouveau projet de loi *sur la fonction publique* a été adopté au Parlement en première lecture le 7 avril 2011. Il a pour objet de séparer les postes politiques des postes administratifs, réformer la gestion de la fonction publique, la procédure de nomination aux postes et de promotion des fonctionnaires et améliorer la rémunération de ces derniers.
67. Les autorités font aussi savoir que deux projets de lois portant modification de la législation existante (n° 3155 du 16 septembre 2008 et n° 3155 du 3 février 2010) sont actuellement en instance devant le Parlement. Ces textes prévoient 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. Ils ajoutent que la Loi sur les *principes de prévention et de lutte contre la corruption* stipule l'application aux agents des entités juridiques de droit public qui sont payés par le budget de l'État, de plusieurs dispositions relatives à la prévention et la lutte contre la corruption en ce qui concerne, notamment, l'acceptation de cadeaux, le travail des membres proches de la famille en lien de subordination directe, le contrôle financier et le pantouflage.
68. Le GRECO prend note des informations communiquées et du fait que, dans ce domaine également, il a été constaté peu de, voire aucun, progrès. Il reconnaît que certaines dispositions de la loi sur les *principes de prévention et de lutte contre la corruption* semblent s'appliquer aux agents publics qui ne sont pas des fonctionnaires. Il rappelle que le Rapport d'évaluation (voir paragraphe 207) appelait à une réforme de bien plus grande ampleur, qui prendrait en compte la majorité d'agents publics n'ayant pas le statut de fonctionnaire. Les réformes prévues à cet égard en sont encore au stade initial et, si l'octroi du statut d'agent de l'État aux employés du secteur médical – pour autant que les lois pertinentes soient adoptées – irait dans le bon sens, le GRECO souligne que d'autres secteurs de l'administration publique emploient aussi des personnes qui n'ont pas le statut de fonctionnaire. Or, rien dans les informations communiquées n'indique qu'il est prévu de reformer leur statut ni qu'elles seraient couvertes par le nouveau projet de loi *sur la fonction publique*.
69. Le GRECO conclut que la recommandation xx demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxi.**

70. *Le GRECO avait recommandé d'introduire des règles/lignes directrices claires afin que tous les agents publics déclarent leurs soupçons de corruption, et d'adopter également des mesures visant à protéger les personnes qui font une déclaration de bonne foi (donneurs d'alerte), contre les conséquences négatives de leur démarche.*
71. Le GRECO rappelle qu'il a considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre parce que le projet de loi sur *l'intégrité de comportement des personnes autorisées à occuper des fonctions au sein des administrations de l'État et locales*, qui paraissait couvrir les deux aspects de la recommandation, était en instance devant le Parlement.
72. Les autorités ukrainiennes indiquent à présent que la loi sur les *principes de prévention et de lutte contre la corruption*, qui a été adoptée par le Parlement le 7 avril 2011, établit dans son article 5 une obligation pour tous les agents et personnels des organes étatiques et d'administration locale qui en viennent à connaître d'informations concernant une infraction de

corruption commise par l'un de leurs collègues, à rapporter ces informations immédiatement par écrit à l'autorité compétente dans le domaine de la lutte contre la corruption. L'article 20 de la même loi prévoit le principe selon lequel les personnes ayant apporté une assistance à la prévention et la détection d'infractions de corruption doivent être protégées par l'Etat, les autorités chargées de l'application de la loi devant prendre les mesures nécessaires à cet égard.

73. En outre, les autorités font référence à une nouvelle version des Règles de conduite générales des agents de l'État, adoptée le 4 août 2010, qui contient une disposition obligeant les agents publics qui auraient connaissance d'un conflit d'intérêts touchant d'autres agents publics, à le signaler à leur supérieur hiérarchique immédiat. S'ils estiment qu'il/elle n'a pas pris les mesures appropriées, ils peuvent alors en informer le responsable de l'autorité.
74. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite du fait que la loi sur les *principes de prévention et de lutte contre la corruption* introduit une claire obligation pour les agents publics de signaler les faits de corruption et précise que ces personnes doivent être protégées contre de possibles conséquences négatives de leur signalement. Le GRECO rappelle cependant que cette loi n'a pas encore été signée par le Président. De même, les arrangements concrets en vue de la protection des donneurs d'alerte n'ont pas encore été pris. S'agissant des autres mesures rapportées, la disposition relative au signalement de conflits d'intérêts présumés, ne dissipe pas totalement les inquiétudes au regard de la recommandation car l'objet et le champ d'application en sont différents.
75. Le GRECO conclut que la recommandation xxi demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxii.**

76. *Le GRECO avait recommandé d'établir un nouveau code de conduite ou d'éthique type pour l'administration publique, visant à renforcer l'éducation et l'instruction des agents publics sur leurs obligations et le comportement approprié à leur poste, notamment la déclaration des soupçons de corruption, les conflits d'intérêt et l'assistance au public ; de renforcer la formation des agents publics sur une base régulière et rotative, en ce qui concerne les mesures de lutte contre la corruption et la conduite éthique dans l'administration publique, telles que prévues par la loi, les règlements et les normes juridiques « douces ».*
77. Le GRECO rappelle qu'il a considéré que cette recommandation était partiellement mise en œuvre, ayant noté en ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation (relative au renforcement de la formation sur une base régulière, par périodes glissantes) des progrès dans la forme des formations organisées. Cela étant, il a relevé qu'il n'y avait toujours pas d'approche globale de la mise en place d'une formation régulière sur les mesures anti-corruption qui s'appliquerait, par période glissante, de manière systématique aux agents publics. S'agissant de la première partie de la recommandation (relative à la création d'un code de conduite ou d'éthique), le GRECO doutait de l'efficacité de recourir à la voie législative pour établir un code de conduite, ce qui était l'intention des autorités ukrainiennes au moment de l'adoption du Rapport RC, au lieu de privilégier des règles non contraignantes, vivantes et en constante évolution.
78. Concernant la première partie de la recommandation (relative à l'élaboration d'un code type), les autorités ukrainiennes indiquent que l'administration centrale de la fonction publique, qui est chargée de mettre en œuvre les actions de prévention de la corruption à l'intention des fonctionnaires et agents publics des collectivités locales, a adopté, par un arrêté du 4 août 2010,

une nouvelle version des Règles générales de conduite des agents de l'Etat qui régissent les questions touchant à la conduite éthique, la prévention et le règlement des conflits d'intérêts. Ils ajoutent que la loi sur les *principes de prévention et de lutte contre la corruption*, adoptée par le Parlement le 7 avril 2011, contient des règles relatives à une obligation de signalement de soupçons de corruption par les agents publics, encadrant l'acceptation des cadeaux et les relations de travail avec les membres de la famille, ainsi que des règles autorisant les autorités administratives et les autorités locales à établir des codes de conduite spéciaux. Ils ajoutent qu'il existe des règles de conduite distinctes pour les juges et personnels judiciaires (Code d'éthique professionnel des juges de 2002 et Règles de conduite des personnels judiciaires de 2009), procureurs (Statut disciplinaire de 1991), agents des autorités intérieures (loi de 2006), personnel de l'administration fiscale (Décret de 2006) et des services de médiation (Décret de 2005).

79. Concernant la seconde partie de la recommandation (relative au renforcement de la formation), les autorités indiquent que l'académie de gestion du ministère des Affaires intérieures – qui fait partie de l'université nationale des affaires intérieures de Kyiv – et l'académie de gouvernance, dépendant de la présidence de l'Ukraine, dispensent une formation régulière aux fonctionnaires et agents des collectivités locales de niveau d'encadrement. Cette formation a été délivrée à 596 personnes en 2008, 1000 en 2009 et environ 1500 en 2010, sur des sujets tels que *les instruments administratifs et juridiques pour combattre la corruption, l'administration d'État dans le domaine de la prévention de la corruption, les infractions dans les activités des entités juridiques de droit privé et les activités professionnelles liées aux services publics, les mécanismes de prévention et de règlement des conflits d'intérêts*, etc. Les agents chargés de fonctions d'exécution et les nouveaux agents sont quant à eux formés à l'éthique, aux règles de conduite et à la législation anti-corruption par le ministère ou l'entité qui les emploie. Par exemple, au sein du ministère de la Justice, 909 nouvelles recrues ont été formés à ces questions en 2010. Tous les programmes de formation sont préparés par les entités concernées de manière coordonnée, sous la supervision de l'administration centrale de la fonction publique.
80. Le GRECO prend note des informations communiquées. S'agissant du premier volet de la recommandation (relatif à l'établissement d'un modèle de code), il salue les progrès réalisés avec l'adoption, en 2010, des Règles générales de conduite des agents de l'État sous la forme de normes non contraignantes (Décret de l'administration centrale de la fonction publique). Ce texte semblerait fournir des instructions utiles et des conseils en matière de prévention des conflits d'intérêts. Le GRECO salue également l'obligation de signalement de soupçons de corruption par les agents publics figurant dans la loi sur les *principes de prévention et de lutte contre la corruption*, mais rappelle que cette loi doit encore être signée par le Président afin de pouvoir entrer en vigueur. Il rappelle également que la recommandation appelait à ce que des questions comme la prévention de la corruption et l'assistance au public soient traitées par l'adoption de règles non contraignantes, plutôt que par des lois, à des fins pédagogiques (voir Rapport d'évaluation, paragraphe 210). Or, rien dans les informations soumises n'indique que les Règles générales de conduite des agents de l'État susmentionnées traitent de ces questions. Les autres codes évoqués, quant à eux, ne constituent pas de nouveaux développements, à l'exception du code relatif au personnel judiciaire, adopté en 2009.
81. Pour ce qui est du deuxième volet de la recommandation (relatif au renforcement de la formation), le GRECO salue les informations communiquées, qui indiquent que les actions de formation semblent être offertes à un plus grand nombre d'agents, que les sujets relatifs aux mesures anti-corruption et aux conduites éthiques semblent avoir gagné en importance et que ces activités de formation semblent s'inscrire dans le cadre d'une approche globale et systématique, comme requis par la recommandation.

82. Le GRECO conclut que la recommandation xxii demeure partiellement mise en œuvre.

**Recommandation xxiv.**

83. *Le GRECO avait recommandé d'introduire la responsabilité des personnes morales pour les délits de corruption, en assortissant celle-ci de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, et d'envisager la mise en place d'un système d'enregistrement des personnes morales qui auront fait l'objet de sanctions en tant qu'entreprises.*

84. Le GRECO rappelle qu'un projet de loi relatif à la *Responsabilité des personnes morales perpétrant des infractions de corruption* était en seconde lecture au Parlement au moment de l'adoption du Rapport RC et qu'il avait de ce fait considéré que la recommandation xxiv était partiellement mise en œuvre.

85. Les autorités ukrainiennes indiquent que le projet de loi susmentionné a été adopté par le Parlement le 11 juin 2009, au titre du "dispositif anti-corruption" qui était entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011 avant d'être abrogé par le Parlement, avec effet le 5 janvier 2011 (voir la recommandation iii ci-dessus). Le "dispositif anti-corruption" a été remplacé par un nouveau projet de loi soumis, le 17 décembre 2010, par le Président de la République au Parlement qui l'a adopté le 7 avril 2011 (Loi n° 7487 *relative aux principes de prévention et de lutte contre la corruption*). Il reste que la Loi n° 7487 ne reprend pas les dispositions de la Loi relative à la *responsabilité des personnes morales perpétrant des infractions de corruption*, ni ne traite la responsabilité des personnes morales pour infractions de corruption.

86. Le GRECO prend note des informations communiquées selon lesquelles la Loi relative à la *responsabilité des personnes morales perpétrant des infractions de corruption*, qui contiendrait les éléments de base de la responsabilité pénale des personnes morales, a été abrogée peu de temps après être entrée en vigueur. Le GRECO est très préoccupé du fait que la nouvelle loi *relative aux principes de prévention et de lutte contre la corruption* écarte la question de la responsabilité des personnes morales pour infractions de corruption et qu'aucune autre mesure législative n'a été annoncée dans ce domaine. Cette évolution marque un net recul par rapport à la situation au moment de l'adoption du Rapport RC. Le GRECO demande aux autorités de remettre, sans tarder, cette question en tête de leurs priorités.

87. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv n'a pas été mise en œuvre.

**Recommandation xxv.**

88. *Le GRECO avait recommandé de prendre des mesures appropriées, y compris de nature juridique ou réglementaire, afin d'impliquer activement les comptables et les commissaires aux comptes dans la détection et la déclaration des délits de blanchiment d'argent.*

89. Le GRECO rappelle qu'il avait considéré, dans le Rapport RC, que cette recommandation était partiellement mise en œuvre car un projet de loi sur les *amendements à certaines lois de l'Ukraine relatives à la prévention de la légalisation des revenus perçus de manière illicite et du financement du terrorisme*, après une première lecture au Parlement, était en cours de préparation pour une deuxième lecture.



90. Les autorités ukrainiennes annoncent que le Parlement a adopté, le 18 mai 2010, une loi sur les *amendements à la loi relative à la prévention et à la lutte contre la légalisation (blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme*, qui est entrée en vigueur le 21 août 2010. Cette loi qui, selon les autorités, satisfait aux prescriptions des règles internationales en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le terrorisme, élargit la liste des personnes tenues à des obligations de déclaration aux vérificateurs de comptes, cabinets d'audit, personnes et entrepreneurs privés fournissant des services juridiques et comptables. Ces personnes et entités ont l'obligation de signaler les transactions suspectes qu'elles découvrent à l'occasion de la vente ou de l'achat de biens immobiliers ; la gestion d'actifs, de comptes bancaires ou de portefeuilles de titres ; l'administration de fonds pour la création, l'exploitation, la vente ou l'achat de personnes morales. Se fondant sur cette loi, le système de déclaration a aussi été modifié au regard des indicateurs de risques à prendre en compte à cette fin.
91. Le GRECO prend note des informations communiquées et se félicite de l'adoption de la loi sur les *amendements à la loi relative à la prévention et à la lutte contre la légalisation (blanchiment) des produits du crime et du financement du terrorisme*, qui semble satisfaire aux exigences de la recommandation.
92. Le GRECO conclut que la recommandation xxv a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

### **III. CONCLUSION**

93. En plus des conclusions figurant dans le rapport de conformité des premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints sur l'Ukraine et eu égard à ce qui précède, le GRECO conclut que les recommandations vii et xxv ont été mises en œuvre de manière satisfaisante et que les recommandations vi et xv ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i, ii, xi, xii, xiv, xviii et xix-xxii ont été partiellement mises en œuvre et les recommandations iii, v et xxiv n'ont pas été mises en œuvre.
94. Avec l'adoption du présent addendum au rapport de conformité des premier et deuxième cycles d'évaluation conjoints, le GRECO conclut que sur les 25 recommandations adressées à l'Ukraine, seules 12 ont jusqu'ici été mises en œuvre de façon satisfaisante ou traitées de manière satisfaisante.
95. L'Ukraine a mis sur pied plusieurs actions de formation sur les questions liées à la corruption, requises par certaines recommandations et fait état de quelques réformes législatives, visant à introduire une procédure de recrutement des juges plus transparente, à améliorer l'accès du public aux informations officielles et à associer plus étroitement les comptables et vérificateurs de comptes au dépistage et signalement des infractions de blanchiment de capitaux. Pour autant et bien que le GRECO reconnaisse que des dispositions ont été prises afin de traiter toutes les recommandations, celles qui demandent l'adoption d'une loi n'ont, dans leur grande majorité, pas fait de progrès depuis l'adoption du Rapport RC. Tout en étant conscient que le changement de gouvernement, qui a eu lieu en mars 2010, a freiné le traitement de certaines questions, le GRECO se préoccupe de ce que des éléments d'une importance cruciale comme l'établissement d'un organe indépendant chargé de contrôler effectivement les politiques anti-corruption et l'adoption d'un plan d'action détaillé pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, n'ont pas encore été traités de manière satisfaisante. Des domaines importants comme le renforcement de l'indépendance du Ministère public, la modernisation et la professionnalisation de l'administration publique et l'examen des procédures de confiscation et de passation des marchés publics, ont eux aussi peu progressé. Dans quelques domaines, à

savoir l'examen du système de responsabilité administrative en cas d'infractions de corruption et l'instauration de la responsabilité des personnes morales, la situation a même empiré par rapport à ce qu'elle était au moment de l'adoption du Rapport RC, du fait de l'abrogation, peu après son adoption, du "dispositif juridique anti-corruption". Le GRECO déplore vivement l'absence de progrès sensibles qui semble largement imputable à la très grande complexité des procédures législatives, qui fait qu'un nombre élevé de projets de lois font l'objet d'incessantes modifications, ce qui entraîne leur maintien sur le bureau du Parlement pendant de longues périodes sans être adoptés et l'abrogation de certaines lois, comme le "dispositif anti-corruption", peu de temps après leur adoption, créant un vide juridique.

96. Compte tenu de l'absence d'éléments essentiels comme un organe central indépendant de lutte contre la corruption et un plan d'action détaillé pour la mise en œuvre de la stratégie nationale anti-corruption et, aussi, au vu de l'incertitude du cadre juridique régissant la politique de lutte contre la corruption en Ukraine, le GRECO engage vivement les autorités ukrainiennes à prendre des mesures efficaces en vue de traiter les recommandations en souffrance. Par conséquent, conformément à l'article 31, paragraphe 9.1 de son Règlement Intérieur, il demande à l'Ukraine de lui transmettre un complément d'informations sur la mise en œuvre des recommandations i-iii, v, xi, xii, xiv, xviii, xix-xxii et xxiv d'ici le 31 décembre 2011.
97. Enfin, le GRECO invite les autorités ukrainiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication de l'addendum, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre publique cette traduction.