

Adoption : 19 juin 2015
Publication : 10 juillet 2015

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

Premier et Deuxième Cycles d'Evaluation Conjoints

Cinquième Addendum au Rapport de Conformité sur l'Ukraine

Adopté par le GRECO
lors de sa 68^e Réunion Plénière
(Strasbourg, 15-19 juin 2015)

I. INTRODUCTION

1. Le GRECO a adopté le [Rapport d'Evaluation des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur l'Ukraine](#) lors de sa 32^e réunion plénière (23 mars 2007). Ce rapport adressait 25 recommandations à l'Ukraine et 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 quatre 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.
3. Le [Rapport de Conformité](#) des Premier et Deuxième Cycles conjoints sur l'Ukraine a été adopté par le GRECO lors de sa 42^e réunion plénière (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 (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 à ces dernières 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 (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 de ces recommandations ayant été mise 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 (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. Ayant relevé à nouveau qu'un peu plus de la moitié du nombre total de recommandations avait été appliqué et que la plupart des domaines toujours soumis à examen n'avaient pas enregistré de progrès notables, le GRECO a appelé les autorités ukrainiennes à prendre des mesures déterminées.
7. Dans le [quatrième Addendum au Rapport de Conformité](#), adopté par le GRECO lors de sa 63^e réunion plénière (28 mars 2014) et rendu public le 31 mars 2014, le GRECO a conclu que les recommandations i, v, xii, xiv, xviii, xix, xx, xxi et xxiv avaient été partiellement mises en œuvre. Il a noté que 16 des 25 recommandations adressées en tout à l'Ukraine, avaient été mises en œuvre. Le GRECO a évoqué les réformes toujours en instance qui restent à accomplir, notamment la définition des modalités de fonctionnement du Comité national anticorruption et demandé des informations complémentaires.

8. Conformément à l'article 31, paragraphe 9.1 du règlement intérieur du GRECO, le présent Rapport, à savoir le cinquième Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints, a pour but d'évaluer la mise en œuvre des recommandations en suspens i, v, xii, xiv, xviii à xxi et xxiv, au vu des informations les plus récentes ¹ soumises par les autorités de l'Ukraine.

II. ANALYSE

Recommandation i.

9. *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.*
10. 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. Le représentant du gouvernement pour la politique anticorruption n'a 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 demeurait partiellement mise en œuvre puisque les arrangements institutionnels dans ce domaine n'avaient pas encore abouti ; le GRECO s'est aussi interrogé sur la question de savoir si le CNA disposait d'une indépendance suffisante pour exercer 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 de ses fonctions exécutives 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 demeurait 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 une très faible représentativité de la société civile ; de plus, il a relevé 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, concluant que la recommandation i restait partiellement mise en œuvre. Dans le quatrième Addendum au Rapport de Conformité, les

¹ Les autorités ukrainiennes ont soumis les informations par écrit le 3 mars et le 8 mai 2015 et lors de la réunion plénière du GRECO (15-19 juin 2015).

autorités font état de la *loi sur la sécurité nationale de l'Ukraine* (article 1), 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 avant que le Comité national anticorruption ne puisse commencer ses travaux. Le GRECO maintient sa conclusion que la recommandation est partiellement mise en œuvre étant donné que la composition définitive du CNA n'est pas arrêtée et que le comité n'est pas complètement opérationnel, tout en rappelant l'importance de conserver un degré d'indépendance suffisant à la fonction de contrôle du comité en s'appuyant sur un juste équilibre entre les organes publics et les représentants de la société civile qui le composent.

11. Les autorités ukrainiennes font savoir que le Parlement a adopté, le 14 octobre 2014, la loi sur la prévention de la corruption, entrée en vigueur le 26 avril 2015. Cette loi crée une Agence nationale de prévention de la corruption (ANPC), organe central de l'exécutif doté d'un statut et investi de missions spécifiques – contrôlées par le Parlement – et rendant compte au gouvernement. L'ANPC est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies anticorruption. Son indépendance est garantie par la loi, notamment par une procédure spéciale de sélection de ses cinq membres qui sont nommés ensuite par le Cabinet des ministres pour un mandat de quatre ans (renouvelable une fois). Les membres sont sélectionnés par une commission spéciale des concours, composée de huit personnes désignées par le Parlement (une personne), le Président de la République (une personne), le gouvernement (une personne), l'administration centrale (une personne) et des organisations de la société civile (quatre personnes). Les membres perçoivent par ailleurs une rémunération pour leur travail et l'ANPC dispose d'un budget propre. Selon la loi, le contrôle de l'ANPC est assuré par un mécanisme de surveillance exercé par le public en son sein conformément aux règles qui seront établies par le gouvernement. L'ANPC est mise en place par une résolution (le 18 mars 2015) du Cabinet des ministres instaurant une autorité centrale de l'exécutif dotée d'un statut spécial, sous la direction et la coordination du gouvernement. Le 25 mars 2015, le Cabinet adopte une autre résolution comportant plusieurs dispositions qui réglementent la sélection des membres de l'ANPC par voie de concours ainsi que la commission qui en est chargée (sélection) ; et le 22 avril 2015, une résolution encadre l'organisation du concours de sélection des membres de l'Agence nationale de prévention de la corruption. Ce texte désigne, entre autres, un correspondant (ministre adjoint) au Cabinet des ministres chargé des concours et précise les conditions requises pour les postulants à l'ANPC. Le gouvernement a aussi adopté une résolution concernant le concours pour la mise en place d'un conseil citoyen qui assurera un contrôle public du fonctionnement de l'ANPC (résolution # 140 du 25 mars 2015). Ce conseil comprendra 15 membres qui seront choisis directement par les ONG par voie de concours. Enfin, les autorités indiquent que l'ANPC devrait, après les nominations de juin 2015, démarrer ses activités en juillet de la même année.
12. Le GRECO prend note des informations communiquées, appuyées par la loi relative à la prévention de la corruption adoptée en octobre 2014 dans le cadre d'un dispositif législatif anticorruption plus large. Il observe que l'Ukraine, en adoptant cette législation, a créé une nouvelle institution publique chargée de superviser la mise en œuvre des stratégies nationales anticorruption et des plans d'action qui y sont associés, ainsi que de proposer de nouvelles politiques et mesures contre la corruption. Il y a lieu de se féliciter que l'ANPC soit clairement distincte des services répressifs opérationnels (ces derniers étant coordonnés par un autre dispositif spécialisé). Les membres de l'ANPC seront nommés par le gouvernement (sous le contrôle du correspondant), à la suite toutefois d'une procédure de sélection par voie de concours censée être soumise à une surveillance publique, à laquelle sont associées des organisations non gouvernementales. Le GRECO salue certains aspects de l'ANPC, comme la

transparence des travaux et un budget séparé qui vise à établir un certain degré d'indépendance. Tout en notant que l'ANPC représente clairement les institutions publiques et que ses travaux sont susceptibles d'intégrer une expertise extérieure, le GRECO se demande toujours si la société civile s'y verra confier un rôle suffisamment important à jouer dans la pratique comme prévu par la recommandation examinée². Dans ces conditions, il rappelle ses craintes maintes fois exprimées que la composition de cet organe ne reflète pas un éventail équilibré de représentants des institutions publiques et de la société civile. La législation fait état d'un certain contrôle des citoyens sur l'ANPC et d'une représentation de la société civile dans le processus de sélection de ses membres ; pour autant, la loi ne garantit pas que les candidats sélectionnés seront in fine nommés et – à ce jour – les membres de l'ANPC n'ont pas encore été désignés. La composition effective de l'ANPC sera déterminante pour que cet organe fonctionne comme le prévoit la recommandation actuelle. Bien que des progrès notables aient été accomplis, le GRECO ne peut pas conclure que cette recommandation a été totalement appliquée étant donné que la procédure de nomination à l'ANPC n'a pas été finalisée.

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

Recommandation v.

14. *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.*
15. Le GRECO rappelle qu'après plusieurs tentatives de réforme législative du ministère public qui ont échoué, il a pris note – dans son quatrième Rapport de Conformité – de projets de modifications de la Constitution ainsi que de la « loi sur le Bureau du procureur » en instance devant le Parlement, et qui visaient entre autres à réduire les nombreuses fonctions de supervision du ministère public et à renforcer son indépendance. Cependant, le projet de législation n'ayant alors toujours pas été adopté par le Parlement, le GRECO a conclu que la recommandation était partiellement mise en œuvre.
16. Les autorités font maintenant savoir que, le 14 octobre 2014, la loi sur le Bureau du procureur (n° 1697-VII) a été adoptée par le Parlement en deuxième lecture (316 des 450 parlementaires ont soutenu cette décision). Les autorités évoquent ci-après les nouvelles caractéristiques du ministère public après l'adoption de la nouvelle législation :
- La mission de surveillance dite générale assurée par le ministère public a été supprimée : les fonctions de supervision du Bureau du procureur sont limitées à l'application de la loi par les autorités répressives qui participent à l'exécution des enquêtes préliminaires (articles 2 et 25 de...).
 - L'exercice des fonctions de représentation des intérêts des citoyens ou de l'Etat devant les tribunaux a été limité aux cas suivants : i) concernant les citoyens (mineurs, personnes incapables ou aux capacités réduites) – quand la protection de leurs droits, libertés ou intérêts est mal ou pas assurée par les représentants ou organes légalement habilités à le faire ; ii) concernant l'Etat – si la défense de ses intérêts légaux est mal ou pas assurée par les organes publics compétents ou si ces organes n'existent pas (article 23 de...).
 - La nouvelle loi précise les cas dans lesquels le procureur n'est pas autorisé à exercer ses fonctions de représentation, à savoir pour ce qui touche les entreprises publiques, aux relations juridiques liées aux

² Le GRECO a été informé qu'un pré-processus de sélection des candidats ONG à l'ANPC avait été contesté par certaines organisations non gouvernementales, y compris *Transparency International* (TI), en juin 2015 et que la question était à l'étude par les autorités ukrainiennes.

procédures d'élection, à l'organisation de référendums, aux activités du Parlement, au Président de la République d'Ukraine, aux activités des moyens de communication de masse, aux partis politiques, aux organisations religieuses, aux instances des collectivités territoriales, aux syndicats et autres unions publiques (article 23.3 de...).

- La nouvelle loi prévoit le contrôle judiciaire de la procédure de collecte des preuves par le procureur aux fins de présentation ultérieure à la cour. Ce contrôle est réalisé par le fait que le procureur ne représente les intérêts du citoyen ou de l'Etat devant les tribunaux que si la cour approuve ces mandats (article 23.4 de ...).
- La nouvelle loi instaure l'auto-gouvernance du ministère public qui est menée à bien par le biais de ses propres organes – Conférence de l'ensemble des personnels du ministère public ukrainien et Conseil des procureurs d'Ukraine (articles 67 et 71 de...).
- La procédure de sélection et de promotion du personnel, telle que définie par la loi, a été rendue plus accessible et transparente, sous la responsabilité de la Commission de discipline et de qualification chargée de choisir le personnel des organes du ministère public et d'assurer la discipline des procureurs (articles 28-30 et 34-38 de...)
- La nouvelle loi garantit l'indépendance des procureurs telle qu'assurée par la procédure spéciale de nomination, de sanctions disciplinaires et de révocation ; l'interdiction d'exercer des influences, pressions ou ingérences abusives sur le fonctionnement de ce service ; la procédure de financement et l'organisation du travail du ministère public tels que prescrits par la nouvelle loi (dans son article 16) ; des matériels adaptés, des aides sociales et de pension aux procureurs; le fonctionnement des organes d'auto-gouvernance du ministère public ; les mesures inscrites dans la loi de protection personnelle des procureurs, des membres de leur famille, de leur biens, et d'autres dispositions de protection juridique (article 16).

17. Le GRECO prend note des informations communiquées en rapport avec la loi modifiée sur le Bureau du procureur général (n° 1697-VII). Sans être en mesure d'évaluer ce texte dans son intégrité, il note toutefois que les articles de la nouvelle législation mentionnés par les autorités ukrainiennes vont clairement dans le sens d'un recentrage des fonctions de cette institution sur ses missions essentielles en matière d'instruction préliminaire et de poursuites pénales. Plusieurs tâches de supervision générale hors de ces procédures ont été supprimées. Qui plus est, le GRECO note que des mesures ont été prises afin d'accroître l'indépendance du ministère public en tant que tel, notamment au regard des procédures de recrutement et des droits des procureurs. Par ailleurs, l'auto-gouvernance de cette institution par le biais de ses propres organes a été renforcée. Le GRECO salue ces mesures législatives qui vont clairement dans le sens voulu par la recommandation. L'expérience pratique montrera le véritable impact des mesures prises par l'Ukraine.

18. Le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xii.

19. *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.*

20. 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. Dans le

quatrième Addendum au Rapport de Conformité, les autorités indiquent 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 des biens et des 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 cette disposition définit les règles de stockage et de gestion des éléments de preuve et des biens physiques, y compris les véhicules et les valeurs mobilières. Elles précisent que le ministère de la Justice prépare actuellement des amendements à la résolution en vue de la rendre plus complète. Le GRECO prend acte des progrès accomplis dans ce domaine, mais considère que la recommandation n'est que partiellement mise en œuvre étant donné que la rédaction des dispositions n'est pas achevée.

21. Les autorités signalent maintenant d'autres mesures en cours de réalisation dans ce domaine. Afin de mettre en œuvre le plan de mesures immédiates pour lutter contre la corruption (ordonnance n° 647, du 02.07.2014, du Cabinet des ministres), un nouveau projet de loi relatif à la gestion des biens saisis et à leur affectation a été préparé. Il vise à allonger la liste des biens concernés et à élargir les compétences aux fins de leur identification. Des dispositions pour la vente de ces biens sont aussi envisagées.
22. Le GRECO prend note des informations supplémentaires communiquées qui montrent que la question de la gestion flexible des biens saisis ou confisqués est encore à l'examen par le gouvernement et le projet de législation en cours d'élaboration. Le GRECO ne peut pas adopter de position définitive au regard de cette recommandation avant que les questions qui y sont liées ne soient définitivement réglées. Il note cependant que les mesures annoncées montrent que de nouveaux progrès ont été accomplis en la matière. Les autorités sont invitées instamment à poursuivre leurs efforts à cet égard.
23. Le GRECO conclut que la recommandation xii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xiv.

24. *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.*
25. 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. Elles 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, 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. Dans le quatrième Addendum au Rapport de Conformité, les autorités font savoir, suite aux critiques formulées par un certain nombre de parties concernées sur le projet de Code de procédure administrative, qu'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 et le GRECO conclut que la recommandation reste partiellement mise en œuvre.

26. Les autorités annoncent maintenant que la loi sur la procédure administrative est toujours en cours d'élaboration. Fin 2014, elles ont reçu des avis d'experts à la fois du Conseil de l'Europe et du programme SIGMA-OCDE. Cependant, le gouvernement n'a pas encore présenté au Parlement de projet de loi sur le sujet.
27. Le GRECO note que la réforme de la procédure administrative est toujours en cours et que des avis d'experts internationaux ont été examinés au cours de ce processus. Le GRECO souhaite réitérer sa position antérieure selon laquelle 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. La recommandation requiert une attention urgente.
28. Le GRECO conclut que la recommandation xiv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xviii.

29. *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.*
30. Le GRECO rappelle, comme indiqué dans le Rapport d'Evaluation, que 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'Evaluation, 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. Dans le quatrième Addendum au Rapport de Conformité, les autorités indiquent 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. 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 le budget de l'État et les dotations et utilisations au niveau des budgets locaux. À l'époque, le GRECO n'était 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 et demandait des éclaircissements sur ce point.

31. Les autorités ukrainiennes confirment maintenant que la Cour des comptes, qui est indépendante, est habilitée à vérifier uniquement les financements reçus de l'État par les autorités locales, et que l'Inspection des finances de l'État est le seul organe chargé des contrôles complémentaires dont elles sont l'objet. Elles évoquent aussi un projet de loi sur la Cour des comptes adopté en première lecture au Parlement le 5 mars, qui étend le mandat de la cour en ce qui concerne la vérification des finances publiques, y compris – dans une certaine mesure – le suivi des autorités locales.
32. Le GRECO prend note des éclaircissements apportés et des informations supplémentaires communiquées. Il rappelle que sa principale préoccupation, en adressant cette recommandation, était de renforcer la transparence et l'indépendance des vérifications de l'ensemble des financements versés aux autorités locales, en s'inspirant du travail de la Cour des comptes, qui est indépendante, en ce qui concerne les financements publics. Pour autant, la recommandation n'exige pas que cette dernière exerce elle-même cette fonction. Les nouveaux éléments dont il est fait état ne changent pas grand-chose à cet égard étant donné que l'Inspection des finances de l'État (comme l'ancienne Autorité de contrôle et de révision de l'État), chargée de l'audit des autorités locales, est une branche du pouvoir exécutif. Quand bien même le projet de législation évoqué élargirait le mandat de l'organe d'audit de l'État, y compris pour ce qui est des financements versés aux autorités locales, ce mandat demeure limité aux fonds publics. Par conséquent, le GRECO note que la situation actuelle reste largement identique à ce qu'elle était lors de l'adoption du Rapport d'Évaluation.
33. Le GRECO conclut que la recommandation xviii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xix.

34. *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.*
35. Le GRECO rappelle qu'il avait, dans le Rapport de Conformité, 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. Dans le quatrième Addendum au Rapport de Conformité, les autorités indiquent 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*, comprenant, entre autres, des règles conformes aux directives européennes. En particulier, la stratégie envisage de modifier la *loi sur la passation des marchés publics*. Les autorités mentionnent aussi un nouveau projet de loi portant *amendement de la loi sur les marchés publics*, qui vise 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 le projet de loi au Parlement (n° 4587).

36. Les autorités font maintenant savoir que la nouvelle loi sur la passation des marchés publics (n° 1197-VII) a été adoptée le 20 avril 2014, par le Parlement. Cette loi a été élaborée par le ministère du Développement économique et du Commerce afin de mettre en conformité les dispositions relatives aux marchés publics en Ukraine avec les règles européennes. Les autorités soulignent que, par rapport à la précédente législation, la nouvelle loi élargit le champ d'application et réduit le nombre de secteurs qui en sont exclus. Qui plus est, la mise en œuvre permet d'accroître la transparence des procédures de passation des marchés publics et de renforcer leur contrôle. Les autorités évoquent aussi la loi (n° 183) sur la transparence de l'utilisation des financements publics, adoptée le 11 février 2015, qui détermine les conditions et procédures d'accès aux informations sur l'utilisation des aides publiques provenant des budgets de l'Etat et des collectivités locales. Conformément à cette loi, le public doit avoir accès à des informations détaillées sur les procédures de passation qui y seront décrites ainsi que les raisons justifiant la non application de la législation pertinente dans une affaire donnée. Ces informations doivent contenir des renseignements sur les marchés concernés, les entreprises contractantes et le détail de chaque accord. Elles devront être publiées sur le portail internet unifié des financements publics auxquelles il est possible d'avoir accès librement et gratuitement.
37. Le GRECO prend note des informations communiqués telles qu'étayées par la nouvelle législation mentionnée par les autorités. À la suite d'un processus relativement long visant à mettre en conformité la législation ukrainienne relative à la passation des marchés publics avec

les normes européennes, en particulier les directives de l'UE, le GRECO se réjouit du réel succès que constitue l'adoption de la loi n° 1197-VII sur la passation des marchés publics. L'Ukraine est à présent dotée d'une nouvelle législation qui renforce la transparence des procédures de passation des marchés publics par rapport au passé. Les exceptions aux règles principales en la matière ont encore été réduites. Le GRECO note aussi que cette nouvelle législation a été accueillie avec satisfaction par des institutions comme la Banque mondiale et l'Union européenne. Depuis 2013, cette dernière organisation finance un projet pour l'harmonisation des systèmes de passation des marchés publics en Ukraine avec les normes européennes et a, entre autres, produit un commentaire sur la nouvelle législation, en vue de prêter assistance à l'ensemble des parties prenantes³. En conclusion, le GRECO reconnaît que l'Ukraine a prouvé que l'ancienne législation a été revue en profondeur afin de mettre la législation relative à la passation des marchés publics en conformité avec les normes européennes (à savoir les règles de l'EU) *en termes d'orientations générales, de responsabilité et de transparence*, comme visé par cette recommandation.

38. Le GRECO conclut que la recommandation xix a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xx.

39. *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.*
40. 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 n'ont pas le statut de fonctionnaires. Dans l'Addendum au Rapport de Conformité, le GRECO notait, suite au changement de gouvernement en mars 2010, que 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 aux aspects concrets, 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 modifiée sur la fonction publique, l'Agence nationale de la fonction publique avait

³ <http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/Commentary-to-Ukrainian-PP-legislation-ENG-031220141.pdf>

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 appliquées à l'intention de diverses catégories de personnel. Enfin, le GRECO s'est félicité des mesures législatives destinées à réformer la fonction publique, lesquelles concernaient non seulement les fonctionnaires mais aussi d'autres personnels du secteur public. Il a déploré les nouveaux contretemps intervenus dans les réformes législatives et le fait que la loi sur la fonction publique ne soit toujours pas entrée en vigueur (elle avait été entre-temps amendée). Dans le quatrième Addendum au Rapport de Conformité, les autorités font savoir 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), afin de faire face à de nouvelles modifications. Le GRECO conclut que la recommandation reste partiellement mise en œuvre.

41. Les autorités annoncent à présent que l'Ukraine a signé, le 13 mai 2014, un accord avec l'Union européenne concernant, entre autres, un projet visant à réformer la fonction publique, les collectivités locales, l'administration, la gestion des financements publics, à renforcer la lutte contre la corruption, l'accès à l'information, etc. Elles indiquent aussi avoir reçu, en décembre 2014, un avis des experts du programme SIGMA de l'OCDE sur la dernière version du projet de loi relative à la fonction publique. Le 23 avril 2015, le Parlement a adopté en première lecture ce projet de loi proposé par le gouvernement (enregistré sous le n° 2490 le 30 mars 2015) qui prend en compte les recommandations formulées par les experts du programme SIGMA. En particulier, ce texte définit les fonctions politiques et administratives, régit le statut des agents publics, leur sélection, y compris celle des agents de rang élevé, par voie de concours, assure l'égalité d'accès à la fonction publique, lie le système de rémunération à l'évaluation des résultats, renforce la responsabilité personnelle en ce qui concerne l'exécution des obligations et crée les conditions de la transparence des activités des autorités de l'État, etc.
42. Le GRECO salue les nouveaux progrès signalés en ce qui concerne les réformes du secteur et de la fonction publique en Ukraine. Ce processus important a toutefois été très lent, mais les actions en cours sont encourageantes et le GRECO souhaite féliciter l'Ukraine des résultats obtenus en ce qui concerne les modifications apportées au projet de loi sur les conseils précieux des experts du programme SIGMA de l'OCDE. Cela dit, le GRECO note que le processus de réforme législative n'est toujours pas achevé, huit ans après l'adoption du Rapport d'Évaluation et invite instamment les autorités à faire en sorte de mettre en place, dans les meilleurs délais, un cadre législatif afin de fournir un solide instrument de progrès concrets.
43. Le GRECO conclut que la recommandation xx reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxi.

44. *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.*
45. Le GRECO rappelle qu'il avait noté, dans le deuxième Addendum au Rapport de Conformité, 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 auteurs de telles

déclarations doivent être protégés des conséquences négatives qui pourraient en résulter. 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 que le Parlement ukrainien avait adopté, en mai 2012, des modifications à la *loi sur les principes de prévention et de lutte contre la corruption*, ajoutant divers règlements et lois sectoriels⁴ selon lesquelles les personnes qui signalent des soupçons de corruption ne peuvent pas être licenciées, contraintes à démissionner ni voir leur responsabilité disciplinaire engagée en rapport avec cette dénonciation. Elles ont 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 de pression négatifs (mutation, évaluation formelle, changement de conditions de travail, etc.) pour avoir donné l'alerte. Le GRECO a demandé que des 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 ; 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 conclu que la recommandation restait partiellement mise en œuvre. Dans le quatrième Addendum au Rapport de Conformité, les autorités font savoir que le Parlement a adopté, le 14 mai 2013, 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, entrée en vigueur le 9 juin 2013, vise à renforcer les garanties dont bénéficient les personnes qui contribuent 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, comme le renversement de la charge de la preuve. Le GRECO note avec satisfaction les principes adoptés, en particulier, l'interdiction de toutes formes de représailles contre les donneurs d'alerte, tout en observant que les réformes n'étaient pas encore achevées et conclut que la recommandation est partiellement mise en œuvre.

46. Les autorités complètent maintenant les précédentes informations en précisant que la loi n°1261-VII qui apporte plusieurs modifications à diverses lois, est entrée en vigueur le 4 juin 2014. Cette loi renforce, entre autres, les garanties protégeant les personnes qui signalent des faits de corruption, par exemple, en faisant porter à la partie qui applique ces mesures la charge de la preuve dans les cas de représailles exercées contre les donneurs d'alerte ; les dénonciations anonymes sont à présent acceptées et les organes publics ont l'obligation de mettre en place des mécanismes pour recevoir et traiter le signalement de faits de corruption. En outre, la loi sur la

⁴ 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.

prévention de la corruption (entrée en vigueur le 26 avril 2015) maintient ces garanties. Selon l'article 35 modifié du Code de procédure civile, l'Agence nationale anticorruption peut intervenir en tant que tierce partie à une procédure au civil relative à des mesures de représailles.

47. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il reconnaît qu'un certain nombre de dispositions réglementaires ont été prises afin de se conformer à l'actuelle recommandation. Il relève, en particulier, l'instauration de l'obligation de déclarer les soupçons de corruption dans l'administration publique. En outre, cette obligation a été assortie de garanties contre des représailles – sur le fond ainsi que sur la forme – à l'encontre des agents publics qui les dénoncent. Les mesures prises répondent effectivement aux prescriptions de la recommandation et il y a lieu de féliciter les autorités ukrainiennes pour ces résultats tout en les encourageant à poursuivre leurs efforts pour veiller à la mise en œuvre de ces mesures dans la pratique ainsi que le prévoit la loi.
48. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxiv.

49. *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.*
50. Il est rappelé qu'un projet de loi sur la responsabilité des personnes morales commettant des infractions de corruption était en instance devant le Parlement au moment de l'adoption du Rapport de Conformité et que ce texte 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 de défaut 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 que l'on ait envisagé 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. Les autorités font 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). Cette loi met en place un mécanisme visant à appliquer des mesures pénales aux personnes morales ayant commis des infractions pénales de corruption, influence indue, blanchiment de produits du crime et terrorisme. La loi prévoit diverses sanctions pénales et mesures (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 quel que soit le rôle de la personne autorisée (c'est-à-dire en sa qualité d'auteur, organisateur, instigateur ou complice), l'essentiel étant que la personne ait agi dans l'intérêt de la personne morale. Elles 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 le défaut de surveillance, conformément à l'article 18.2 de la Convention pénale sur la Corruption. Les autorités indiquent aussi que le ministère de la Justice, conformément au *Programme national de prévention et de lutte contre la corruption pour la période 2011-2015*, prépare actuellement une réglementation relative à l'enregistrement des personnes morales ayant fait l'objet de mesures pénales pour faits de corruption. Le GRECO conclut que la recommandation a été partiellement mise en œuvre étant donné que la situation particulière d'absence de surveillance n'est pas prise en compte par la loi.

51. Les autorités ukrainiennes précisent de plus qu'avec l'adoption, le 13 mai 2014, de la loi n°1261-VII, l'article 96-3 du Code pénal a été modifié afin de prendre également en compte les situations dans lesquelles l'infraction de corruption a été rendue possible par un défaut de surveillance de la part d'une personne physique placée sous l'autorité d'une personne morale. Les parties pertinentes de l'article 96-3 sont libellées de la manière suivante « *Motifs d'application de mesures de nature pénale et juridique à des personnes morales :*
1) ...
2) *si la personne autorisée par la loi ou par les documents statutaires d'une personne morale ne s'acquitte pas de ses obligations de prendre des mesures pour prévenir la corruption, entraînant de ce fait la commission d'une quelconque infraction pénale visée aux articles 209 et 306, première et deuxième parties de l'article 368-3, première et deuxième parties de l'article 368-4, articles 369 et 369-2 du présent Code,*
52. Par ailleurs, les autorités déclarent que la loi relative à la prévention de la corruption, qui est entrée en vigueur le 26 avril 2015, établit un système d'enregistrement des personnes morales condamnées pour infractions de corruption.
53. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il salue l'instauration par l'Ukraine, en 2013, de la responsabilité pénale des personnes morales pour infractions de corruption. En outre, il se réjouit du fait que le Code pénal ait été modifié afin d'élargir cette responsabilité aux situations de défaut de surveillance d'une personne physique placée sous l'autorité d'une personne morale, comme le prescrit l'article 18.2 de la Convention pénale sur la corruption. En ce qui concerne la dernière partie de la recommandation, le GRECO note que l'Ukraine a non seulement envisagé, mais aussi institué un système d'enregistrement des personnes morales condamnées pour infractions de corruption.
54. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

III. CONCLUSION

55. **Avec l'adoption de ce cinquième Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycle conjoints, le GRECO conclut que sur les vingt-cinq recommandations adressées à l'Ukraine, vingt recommandations en tout ont à présent été mises en œuvre ou traitées de manière satisfaisante, quatre ont été partiellement mises en œuvre et une n'a pas été mise en œuvre.** Les recommandations ii, iii, vii, viii, xi, xvi, xvii, xxi, xxii, xxiv, xxv été mises en œuvre de façon satisfaisante, les recommandations iv, v, vi, ix, x, xiii, xv, xix, xxiii ont été traitées de manière satisfaisante, les recommandations i, xii, xiv, xx ont été partiellement mises en œuvre et la recommandation xviii n'a pas été mise en œuvre.
56. Le GRECO reconnaît qu'il a été adressé à l'Ukraine, dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints, un très grand nombre de recommandations qui pour beaucoup d'entre elles demandaient des réformes en profondeur, d'ordre constitutionnel, législatif, organisationnel et de politique générale. Les thèmes et, en conséquence, les recommandations du Rapport d'Evaluation concernent principalement les pouvoirs exécutif et judiciaire au sein de l'administration ; il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de la plupart des recommandations demande aussi la contribution du pouvoir législatif. Il va sans dire que le suivi du Rapport d'Evaluation a été extrêmement difficile et exigé un engagement politique ferme et une approche relativement à long terme. De plus, le contexte politique agité en Ukraine ces dernières années a rendu difficile la mise en œuvre des réformes qui s'imposaient. Dans ces conditions, il est naturel que, depuis l'adoption du Rapport d'Evaluation, le chemin des réformes ait été semé d'embûches, que les efforts déployés aient parfois manqué de cohérence et demandé beaucoup de temps.
57. Avec l'adoption de ce cinquième Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles conjoints, l'Ukraine a démontré que des réformes de grande envergure, le plus souvent sous la forme d'une nouvelle législation, ont permis de traiter de manière appropriée la grande majorité des recommandations adressées par le GRECO. Ce dernier souhaite souligner l'importance de l'adoption de la Stratégie nationale anticorruption pour la période 2011-2015, qui fournit un cadre aux diverses réformes engagées. Le présent Rapport rend compte, entre autres, des avancées considérables ayant été réalisées en ce qui concerne l'incrimination des actions de corruption dans le Code pénal (sujets qui étaient autrement traités comme des infractions administratives), la responsabilité des personnes morales pour faits de corruption, les systèmes de confiscation et de saisie, les procédures de passation des marchés publics et la protection des donneurs d'alerte. Pour autant des réformes importantes portant sur des domaines comme les procédures administratives et la justice ainsi que la réglementation du secteur / de la fonction publics restent à mettre en œuvre. Cela étant, l'adoption le 14 octobre 2014 par le Parlement de ce qui est convenu d'appeler l'Arsenal anticorruption pour 2014 met en place une stratégie anticorruption ininterrompue jusqu'en 2017. Cet arsenal de mesures contient aussi de nouvelles lois et des modifications législatives importantes qui comblent plusieurs lacunes mises en évidence par le GRECO dans son Rapport d'Evaluation comme, par exemple, la création d'une Agence nationale de prévention de la corruption (ANPC) en tant que dispositif anticorruption distinct des instances répressives, ainsi que la mise en place d'un Bureau national anticorruption (BNAC) pour améliorer la coordination des actions visant à faire respecter la loi dans ce domaine. Qui plus est, l'Arsenal anticorruption contient des amendements à la loi relative au ministère public, au Code civil, au Code administratif, au Code commercial, à la loi relative à l'enregistrement des entreprises, la loi sur la prévention de la corruption et le Code de procédure pénale. Ces initiatives législatives méritent des éloges, mais leur application dans la pratique demande des efforts incessants. À cet égard, le GRECO rappelle qu'il n'a cessé d'affirmer, tout

au long de la procédure de conformité, l'importance d'associer à la politique générale de lutte contre la corruption non seulement les agents publics compétents et les institutions publiques, mais aussi de prévoir une représentation adéquate de la société civile, étant donné que la corruption en Ukraine touche la société dans son ensemble et ne peut pas être considérée comme un problème isolé (comme souligné dans le Rapport d'Evaluation, paragraphe 239). À cet effet, le GRECO se dit une fois encore vivement préoccupé que la société civile ne soit pas représentée de manière équilibrée au sein de l'ANPC lorsque les nominations dans cet organe auront lieu.

58. L'adoption de ce cinquième Addendum au Rapport de Conformité des Premier et Deuxième Cycles d'évaluation conjoints met fin à la procédure de conformité correspondante en ce qui concerne l'Ukraine. Les autorités ukrainiennes peuvent, toutefois, si elles le souhaitent, informer le GRECO d'autres éléments nouveaux concernant la mise en œuvre des recommandations xii, xiv, xviii et xx. En outre, le GRECO invite les autorités ukrainiennes à fournir de plus amples informations concernant la mise en œuvre de la recommandation i, notamment au sujet des nominations à l'ANCP, lors de la 69^{ème} réunion plénière du GRECO (12-16 octobre 2015) au titre du point 4 de son ordre du jour.
59. Le GRECO invite les autorités ukrainiennes à autoriser, dès que possible, la publication du cinquième Addendum, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.