



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 23 juin 2017  
Publication : 8 août 2017

Public  
GrecoEval4Rep(2016)9

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

Prévention de la corruption des parlementaires,  
des juges et des procureurs

## RAPPORT D'ÉVALUATION

### UKRAINE

Adopté par le GRECO lors de sa 76<sup>e</sup> Réunion Plénière  
(Strasbourg, 19-23 juin 2017)

## TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE.....	5
II.	CONTEXTE .....	7
III.	PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DE TOUTES LES CATÉGORIES DE PERSONNES SOUMISES À L'ÉVALUATION – LA LOI RELATIVE A LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET L'AGENCE NATIONALE DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION .....	10
IV.	PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES .....	19
	APERÇU DU SYSTÈME PARLEMENTAIRE.....	19
	TRANSPARENCE DU PROCESSUS LÉGISLATIF .....	21
	RÉMUNÉRATION ET AVANTAGES ÉCONOMIQUES.....	23
	PRINCIPES ÉTHIQUES ET RÈGLES DÉONTOLOGIQUES .....	24
	CONFLIT D'INTÉRÊTS .....	26
	INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	27
	<i>Cadeaux.....</i>	27
	<i>Contrats avec les autorités publiques.....</i>	28
	<i>Restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	28
	<i>Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers .....</i>	29
	<i>Utilisation abusive de ressources publiques.....</i>	29
	DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	29
	CONTRÔLE ET MISE EN ŒUVRE DU CADRE JURIDIQUE RELATIF À L'INTÉGRITÉ.....	30
	CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	33
V.	PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES.....	35
	APERÇU DU SYSTÈME JUDICIAIRE .....	35
	<i>Juridictions .....</i>	38
	<i>Organes judiciaires autonomes.....</i>	39
	RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	41
	GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE .....	46
	PRINCIPES ÉTHIQUES, RÈGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	48
	INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	49
	<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	49
	<i>Récusation et retrait.....</i>	50
	<i>Cadeaux.....</i>	51
	<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles .....</i>	52
	<i>Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts.....</i>	52
	CONTRÔLE ET MISE EN ŒUVRE.....	53
	CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	57
VI.	PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS .....	59
	APERÇU DU MINISTÈRE PUBLIC.....	59
	RECRUTEMENT, CARRIÈRE ET CONDITIONS DE SERVICE .....	63
	GESTION DES AFFAIRES ET PROCÉDURE .....	67
	PRINCIPES ÉTHIQUES, RÈGLES DE CONDUITE ET CONFLITS D'INTÉRÊTS .....	69
	INTERDICTION OU RESTRICTION DE CERTAINES ACTIVITÉS .....	70
	<i>Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions .....</i>	70
	<i>Récusation et retrait.....</i>	70
	<i>Cadeaux.....</i>	71
	<i>Contacts avec les tiers et informations confidentielles .....</i>	71
	DÉCLARATION DE PATRIMOINE, DE REVENUS, DE PASSIF ET D'INTÉRÊTS .....	72
	CONTRÔLE ET MISE EN ŒUVRE .....	72
	CONSEILS, FORMATION ET SENSIBILISATION .....	75
VII.	RECOMMANDATIONS ET SUIVI .....	77

## RÉSUMÉ

1. La corruption a été l'un des catalyseurs de la Révolution de la dignité qui a eu lieu en Ukraine (« Euromaïdan ») et qui a conduit en février 2014 à la chute du gouvernement, ainsi qu'à la fuite du Président et de la plupart des membres de son cabinet. Depuis lors, plusieurs réformes essentielles ont été engagées en matière de lutte contre la corruption grâce à la mise en œuvre d'un ensemble de mesures, à savoir la Stratégie anticorruption pour la période 2014-2017 et son Plan d'action, qui ont permis la création de l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP), du Bureau national de lutte contre la corruption (NABU), du Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO) et de l'Agence de recouvrement et de gestion des avoirs (ARMA). En Ukraine, plusieurs acteurs s'efforcent ensemble d'amorcer un changement, notamment la communauté internationale, mais aussi, il est important de le souligner, la société civile, des journalistes et des ONG. En raison de toutes les réformes en cours, la population attend fermement des résultats effectifs. Cependant, des études et des sondages récents montrent qu'un grand nombre de gens considèrent encore que la corruption est généralisée et que la grande corruption reste un défi majeur. La défiance de l'opinion publique à l'égard de l'appareil judiciaire et des responsables politiques est également préoccupante.

2. En ce qui concerne les questions spécifiques examinées dans le présent rapport, l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) joue un rôle décisif dans la mise en œuvre d'un texte législatif fondamental pour la prévention de la corruption en Ukraine, à savoir la loi relative à la prévention de la corruption (ci-après « la LPC »). Cette loi s'applique à toutes les catégories d'agents publics, y compris aux parlementaires, aux juges et aux procureurs ; elle prévoit des règles assez précises sur les questions relatives aux conflits d'intérêts et à l'intégrité, comme les restrictions professionnelles, les cadeaux, l'éthique et les déclarations de patrimoine. Dans la mesure où environ un million d'agents publics sont soumis à des obligations de déclaration de leurs avoirs, la NACP a clairement une responsabilité primordiale pour veiller à ce que le système de déclaration en ligne soit à la fois équitable et efficace. De la même manière, elle a un rôle décisif à jouer pour définir des orientations et des conseils adaptés sur les règles applicables en matière de prévention de la corruption et sur la logique qui les sous-tend, ainsi que pour promouvoir l'autonomie et la conformité dans différents secteurs de l'administration publique. À cette fin, il convient d'assurer pleinement en priorité la véritable indépendance de la NACP, sur le papier comme dans les faits, ainsi que ses moyens et ses ressources. Il est également capital que les régimes relatifs à la responsabilité administrative et à la responsabilité pénale applicables aux violations des règles de déclaration en ligne se renforcent mutuellement avec efficacité, non seulement en droit, mais aussi en pratique. Par conséquent, les interactions entre la NACP et le NABU doivent être établies rapidement et dans un climat de coopération.

3. Concernant les parlementaires, des mesures positives ont été prises pour accroître la transparence au sein de la Verkhovna Rada et sensibiliser la population à l'égard de cette dernière : un Plan d'action pour un parlement ouvert a été lancé en 2015. En outre, des travaux ont été engagés en vue de l'adoption d'une Stratégie de parlement électronique et d'une Stratégie de communication. La commission parlementaire pour la prévention et la lutte contre la corruption a été remarquablement transparente et proactive dans le respect de ses obligations importantes en matière législative, de conseil et de contrôle relatives aux questions de lutte contre la corruption. Cependant, il reste encore à faire pour veiller à ce que la législation soit traitée avec un niveau satisfaisant de transparence et en laissant suffisamment de place au débat public, notamment par l'adoption de règles spécifiques sur les interactions des parlementaires avec des lobbyistes et des tiers cherchant à influencer le processus législatif. Il n'y a pas non plus de cadre global portant sur l'éthique et la conduite des parlementaires, ni sur les principes définissant leur intégrité et la bonne exécution de leurs devoirs, les modalités de contrôle, de consultation et de formation, ainsi que les mécanismes de responsabilité.

Le problème des liens des parlementaires avec le monde des affaires et de leur indépendance est une question d'actualité. En effet, la réduction de l'influence des groupes d'intérêts reste un enjeu décisif dans le processus décisionnel législatif. Enfin, l'une des principales critiques adressées par les citoyens au corps législatif concerne l'utilisation à mauvais escient des dispositions leur accordant l'immunité, notamment en cas d'actes de corruption.

4. Pour ce qui est des juges et des procureurs, depuis la « Révolution de la dignité », d'importantes réformes ont été engagées avec l'aide de la communauté internationale, notamment du Conseil de l'Europe. En particulier, une nouvelle loi sur le ministère public a été adoptée en 2014, une nouvelle version de la loi sur le système judiciaire et le statut des juges est entrée en vigueur en septembre 2016, dans le cadre de la réforme constitutionnelle et la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature a été promulguée en janvier 2017. Cette nouvelle législation contient de nombreux éléments positifs, comme la nomination des juges sur la recommandation du Conseil supérieur de la magistrature, la suppression de la période probatoire de cinq ans pour les juges débutants, le renforcement du Conseil supérieur de la magistrature, la mise en place d'un système judiciaire à trois degrés avec une Cour suprême renforcée et unifiée, la limitation de l'immunité des juges, ainsi que la réduction considérable de l'étendue des fonctions auparavant très larges du parquet. Le principal défi qui se pose maintenant est la mise en œuvre effective de ces lois.

5. Les autorités sont instamment invitées à poursuivre ce processus de réforme ayant pour objectif de renforcer l'indépendance de l'autorité judiciaire et du ministère public et de les protéger de toute ingérence politique indue, ainsi qu'à donner des preuves tangibles de leur volonté réelle de changer les choses. Pour ce faire, il est notamment nécessaire que les nouveaux organes d'autogouvernance des deux branches agissent avec indépendance et dans une optique de réforme et que les instances anticorruption récemment créées, à savoir le NABU et le SAPO, disposent de moyens et d'outils suffisants. Il est recommandé d'envisager de revoir les règles relatives à la nomination et à la révocation du procureur général, pour que ce processus soit moins soumis à l'ingérence politique. Par ailleurs, des aménagements législatifs sont nécessaires dans plusieurs domaines particuliers, par exemple pour ce qui est de l'évaluation régulière des performances des juges et des procureurs, l'attribution des affaires, les règles de récusation et la responsabilité disciplinaire. Enfin, il est capital que les juges et les procureurs bénéficient de davantage de formations régulières et spécifiques et d'orientations pratiques en matière d'éthique et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de corruption.

6. Malgré la longueur de la liste des points à traiter, il convient de souligner que l'Ukraine a déjà engagé un processus de réforme qui semble prometteur et qui reçoit le soutien de la communauté internationale. Pour autant, une bonne partie du système en place paraît très rétive au changement ; les réformes ne peuvent porter leurs fruits que si elles sont prises au sérieux, soutenues par une volonté politique ferme et donc mises en œuvre convenablement dans la pratique. En outre, il est clair que la lutte contre la corruption doit être ancrée dans la société et qu'elle ne peut reposer uniquement sur des règles. Le Rapport d'Évaluation du GRECO doit être considéré, dans ce contexte plus large, comme une contribution à cet élan vers une démocratie moderne et opérationnelle, dont les représentants et les agents publics méritent la confiance de leurs concitoyens.

## I. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

7. L'Ukraine a adhéré au GRECO en janvier 2006. Depuis son adhésion, ce pays a été évalué dans le cadre des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints (en novembre 2006) et du Troisième Cycle d'Évaluation (en avril 2011) du GRECO. Les rapports d'évaluation ainsi que les rapports de conformité correspondants sont disponibles sur la page d'accueil du GRECO ([www.coe.int/fr/web/greco](http://www.coe.int/fr/web/greco)).

8. Lancé le 1<sup>er</sup> janvier 2012, le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO porte sur la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ». En choisissant ce thème, le GRECO s'engage dans un domaine d'action nouveau, soulignant ainsi le caractère pluridisciplinaire de ses attributions. Il n'en reste pas moins que le thème retenu est clairement lié aux précédents travaux du GRECO, en particulier ceux accomplis dans le cadre du Premier Cycle d'Évaluation, principalement axé sur la question de l'indépendance de la justice, du Deuxième Cycle d'Évaluation, qui portait en particulier sur l'administration publique, et du Troisième Cycle d'Évaluation, centré sur la prévention de la corruption dans le contexte du financement des partis politiques.

9. Les mêmes questions prioritaires sont traitées dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, pour toutes les personnes/fonctions examinées, à savoir :

- les principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts ;
- l'interdiction ou la limitation de certaines activités ;
- la déclaration du patrimoine, des revenus, du passif et des intérêts ;
- l'application des règles en vigueur ;
- la sensibilisation.

10. Concernant les assemblées parlementaires, l'évaluation porte sur les membres des parlements nationaux et couvre toutes les chambres du Parlement, que leurs membres soient nommés ou élus. Pour ce qui est de l'appareil judiciaire, notamment des acteurs de la phase pré-judiciaire et de la procédure judiciaire, l'évaluation concerne les procureurs et les juges, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, soumis à la législation et à la réglementation internes, quel que soit le type de juridiction dans laquelle ils siègent.

11. Pour élaborer le présent rapport, le GRECO s'est appuyé sur les réponses de l'Ukraine au Questionnaire d'évaluation (GrecoEval4(2016)9) ainsi que sur d'autres données, y compris des informations émanant de la société civile. En outre, une équipe d'évaluation du GRECO (ci-après dénommée « EEG ») a effectué une visite en Ukraine du 12 au 16 décembre 2016. L'EEG était composée de M. Vladimir GEORGIEV, conseiller du gouvernement, secrétariat de la commission nationale de prévention de la corruption (« l'ex-République yougoslave de Macédoine »), M. Rainer HORNUNG, procureur général adjoint, parquet de Lörrach (Allemagne), M. Duro SESSA, juge à la Cour suprême (Croatie) et M<sup>me</sup> Marja TUOKILA, conseillère auprès de la commission des affaires juridiques du parlement (Finlande). L'EEG était assistée de M. Roman CHLAPAK, M. Michael JANSSEN et M<sup>me</sup> Laura SANZ-LEVIA, du Secrétariat du GRECO.

12. L'EEG s'est entretenue avec des représentants de l'Agence nationale de prévention de la corruption, du Bureau national de lutte contre la corruption et du Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption, avec des membres et du personnel du Parlement national, avec des juges et des procureurs des différents degrés de juridiction qui existent en Ukraine, avec des représentants du Conseil supérieur de la magistrature, de la Haute commission de qualification des juges, du Conseil des juges, de l'École nationale de la magistrature et de l'École nationale des procureurs. L'EEG a en outre rencontré des représentants de l'Association des juges, d'ONG (le Quartier général anticorruption, le Centre de recherche et d'éducation pour la lutte contre la corruption, le Centre pour les réformes politiques et juridiques, Chesno, le Comité civique de lustration,

EIDOS, l'Institut de développement de la presse régionale et Transparency International), de la Délégation de l'UE et de la Mission consultative de l'UE, du FMI, de l'OCDE, de l'OSCE, du projet « Edge », du PNUD, d'USAID et de l'ambassade des États-Unis.

13. Le présent rapport a pour principal objet d'évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités ukrainiennes pour prévenir la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs et pour renforcer leur intégrité, tant apparente que réelle. Le rapport contient une analyse critique de la situation dans le pays, passe en revue les efforts consentis par les acteurs concernés et les résultats obtenus, recense plusieurs lacunes et formule des recommandations sur les améliorations restant à apporter. Conformément à la pratique du GRECO, les recommandations sont adressées aux autorités ukrainiennes, qui détermineront les institutions ou organes tenus de prendre les mesures requises. L'Ukraine devra rendre compte des dispositions prises en réponse aux recommandations contenues dans le présent rapport dans un délai de 18 mois suivant son adoption.

## II. CONTEXTE

14. La corruption est l'un des facteurs qui a déclenché la Révolution de la dignité en Ukraine (ou « Euromaïdan »), un soulèvement populaire de trois mois qui a abouti en février 2014 à la chute du gouvernement et à la fuite du Président et de la plupart des membres de son cabinet. Dès lors, l'Ukraine a tiré profit de ses nouveaux Président, gouvernement et parlement, qui ont engagé une réforme du système politique et économique, cherchant ainsi à se conformer aux exigences de l'accord d'association conclu avec l'Union européenne (ci-après UE).

15. Le contexte politique agité en Ukraine depuis de nombreuses années n'a pas facilité le lancement des réformes nécessaires ; cela dit, le Gouvernement ukrainien a récemment pris des mesures législatives importantes en matière de corruption. Lors de ses Cycles d'Évaluation précédents, le GRECO a adressé un grand nombre de recommandations à l'Ukraine, dont beaucoup exigeaient la mise en œuvre de réformes fondamentales, et notamment de changements constitutionnels, législatifs, organisationnels et politiques. Dans des rapports de suivi récemment publiés (2015), le GRECO a reconnu les efforts entrepris pour répondre de manière satisfaisante à une grande majorité des recommandations qu'il a formulées, mais il a souligné la nécessité de surveiller leur bonne mise en œuvre<sup>1</sup>.

16. L'adoption d'une « série de mesures anticorruption » en octobre 2014 a été une étape décisive, qui a ouvert la voie à l'élaboration de la Stratégie anticorruption pour la période 2014-2017 et de son Plan d'action, ainsi qu'à la création en 2016 d'organes spécialisés dans la lutte contre la corruption, à savoir l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP), le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU), le Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO) et l'Agence de recouvrement et de gestion des avoirs (ARMA). Pour que le cadre de lutte contre la corruption soit crédible et efficace, il est essentiel de garantir que les institutions spécialisées bénéficient d'une pleine indépendance à l'égard de toute ingérence politique, d'une compétence professionnelle indiscutable et de ressources matérielles suffisantes.

17. L'ensemble de mesures anticorruption contient aussi des modifications de la loi sur le ministère public, du Code civil, du Code administratif, du Code de commerce, de la loi sur l'immatriculation des entreprises, de la loi sur la prévention de la corruption, de la loi sur la fonction publique et du Code de procédure pénale. Plus particulièrement, des progrès considérables ont été réalisés en ce qui concerne l'incrimination des activités de corruption dans le Code pénal (au lieu de traiter ces actes comme des infractions administratives), l'engagement de la responsabilité des personnes morales en cas de corruption, les régimes de confiscation et de saisie, l'accès à l'information, les procédures de passation de marchés publics<sup>2</sup>, etc.

18. En Ukraine, plusieurs acteurs s'efforcent ensemble de soutenir des réformes, notamment la communauté internationale, mais aussi, il est important de le souligner, la société civile, des journalistes et des ONG. Comme indiqué précédemment, le soutien de l'UE a contribué à assurer l'adoption de l'ensemble si nécessaire de nouveaux textes législatifs. En coopération avec le Danemark, l'UE a lancé en juin 2017 un nouveau programme de lutte contre la corruption en Ukraine. Ce programme anticorruption d'un montant de 16 millions d'EUR s'étend sur une durée de trois ans. Il repose sur quatre piliers : créer et développer des institutions de lutte contre la corruption ; renforcer le contrôle parlementaire ; travailler avec les collectivités locales et soutenir les organisations de la société civile et les journalistes d'investigation. De la même manière,

---

<sup>1</sup> [Premier et Deuxième cycles d'Évaluation Conjointes, Cinquième Addendum au Rapport de Conformité sur l'Ukraine \(juillet 2015\)](#)  
[Troisième Cycle d'Évaluation, Deuxième Rapport de Conformité sur l'Ukraine \(décembre 2015\)](#)

<sup>2</sup> Le système ukrainien de passation de marchés en ligne ProZorro a remporté le World Procurement Award en mai 2016.

le [Plan d'action pour l'Ukraine 2015-2017 du Conseil de l'Europe](#) prévoit des mesures spécifiques qui visent à renforcer les capacités de prévention de la corruption du gouvernement ukrainien, tout en améliorant les capacités institutionnelles des services répressifs dans la conduite d'enquête et l'engagement de poursuites en cas d'infractions liées à la corruption ; les activités déjà mises en œuvre consistent, par exemple, à organiser des formations sur la responsabilité des personnes morales pour des faits de corruption, à renforcer le système de déclaration de patrimoine, à établir des institutions transparentes et responsables, etc. La [Résolution 2145\(2017\) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe \(APCE\) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine](#) reconnaît l'ambitieux programme de réformes en cours, mais souligne aussi la lenteur des progrès de la lutte contre la corruption ; elle appelle à redoubler d'efforts dans quatre différents domaines, à savoir le suivi de la mise en œuvre du système de déclaration en ligne, l'attribution de moyens suffisants pour le procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption, la création d'un tribunal spécialisé dans la lutte contre la corruption et, enfin, la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique.

19. En raison de toutes les réformes en cours de préparation, la population attend fermement des résultats effectifs ; en revanche, la confiance du public à l'égard des principales institutions de l'État et des instances chargées de lutter contre la corruption n'a pas connu d'amélioration importante par rapport à la période qui a précédé l'Euromaïdan. Dans une enquête menée mi-2015 par National Democratic Institute (NDI Ukraine), la corruption occupe la quatrième place dans la liste des problèmes à traiter en priorité (le premier sujet de préoccupation étant la hausse des prix, le deuxième le conflit dans l'est de l'Ukraine et le troisième le chômage) ; la réforme anticorruption est en tête des priorités politiques nationales, alors que la réforme de la justice la suit de près et occupe le quatrième rang des préoccupations politiques. Le rapport publié par Transparency International intitulé [Report on People and Corruption: Europe and Central Asia \(2016\)](#) indique que 70 % des Ukrainiens n'ont pas perçu de baisse de la corruption après l'Euromaïdan ; de plus, ils considèrent que les agents publics (65 %), les parlementaires (64 %), les agents du fisc (62 %), les juges (61 %), le Président et le Premier ministre (60 %) sont les personnes les plus sujettes à la corruption. L'Ukraine est classée à la 131<sup>e</sup> place (sur 176 pays, le premier rang étant occupé par le pays le moins corrompu) de l'Indice de perception de la corruption 2016 de Transparency International.

20. En ce qui concerne les catégories particulières de personnes qui font l'objet du présent rapport, en Ukraine, le niveau du soutien populaire pour le parlement (Verkhovna Rada) est traditionnellement faible. Selon une étude menée en 2015 par l'Institut international de sociologie de Kiev, les personnes interrogées estiment que la Verkhovna Rada est l'institution politique la plus corrompue du pays ; 60,6 % d'entre elles déclarent même qu'il s'agit d'un centre de la corruption<sup>3</sup>.

21. Les manifestants de l'Euromaïdan plaçaient la réforme de la justice au premier rang de leurs préoccupations. La corruption chez les juges est considérée comme la principale cause du manque de confiance de la population dans le système judiciaire par une majorité (94 %) des personnes interrogées ; celles-ci ont aussi identifié d'autres problèmes, comme la dépendance des juges vis-à-vis des responsables politiques (81 %) et des oligarques (80 %), les décisions de justice influencées par des pots-de-vin (77 %) et la protection mutuelle des membres du système judiciaire (73 %)<sup>4</sup>. Une autre enquête réalisée en mai-juin 2016 par GFK Ukraine dans le cadre du projet Fair Justice d'USAID montre que le niveau de confiance est extrêmement bas en ce qui concerne le corps

---

<sup>3</sup> Étude sur la corruption menée par l'Institut international de sociologie de Kiev en 2015

<sup>4</sup> [Sondage d'opinion publique réalisé par la Fondation Ilko Kucheriv pour les initiatives démocratiques en coopération avec le service de sociologie du Centre Razumkov en décembre 2014](#)

judiciaire (10 % des personnes interrogées) et le ministère public (11 %)⁵. Selon une étude conduite par Dragon Capital et European Business Association en septembre 2016, les investisseurs étrangers estiment que les plus grands obstacles à l'investissement en Ukraine sont la corruption généralisée (score moyen – 8,5 points sur 10) et le manque de confiance dans le système judiciaire (7,5 points). Parmi les mesures les plus positives que le Gouvernement ukrainien doit mettre en œuvre pour attirer les investissements étrangers, les représentants des entreprises ont évoqué une réforme du corps judiciaire, en contrôlant ses membres actuels et en recrutant de nouveaux magistrats (score moyen – 7,6 points sur 10), et la mise en œuvre de poursuites à l'encontre d'un grand nombre de personnalités de haut rang et de juges pour des faits de corruption (7,4 points)⁶.

22. Malgré la réforme anticorruption en cours de mise en œuvre, un grand nombre de gens considèrent encore que la corruption est généralisée et que la grande corruption n'est pas combattue efficacement, étant donné l'échec systématique des poursuites menées à l'encontre de personnalités de haut rang, qui ne donnent ainsi pas lieu à des condamnations exemplaires. Pour autant, d'autres enquêtes indiquent aussi que les citoyens ukrainiens versent souvent des pots-de-vin de faible importance pour se faciliter la vie. Ainsi, un sondage récent réalisé en 2016 par le Centre for Insights montre que plus de 25 % des personnes interrogées déclarent devoir faire une faveur, offrir un cadeau ou verser un pot-de-vin aux agents publics pour qu'ils exécutent leur mission⁷. La corruption, à petite ou à grande échelle, nuit tout autant aux droits de l'homme et à la confiance dans la démocratie, la gouvernance et l'État de droit ; il est clair que la lutte contre la corruption doit être pleinement ancrée dans la société ukrainienne et qu'elle ne peut reposer uniquement sur des règles. Le GRECO ne doute pas que les recommandations formulées dans le présent rapport aideront l'Ukraine à y parvenir.

---

⁵ [Sondage national d'opinion publique sur les réformes démocratique, économique et judiciaire, notamment la mise en œuvre de la loi relative à la purification du gouvernement](#)

⁶ Cette enquête a été menée à l'initiative conjointe de la banque d'investissement Dragon Capital et de European Business Association (EBA), avec le soutien analytique du Centre de stratégie économique, entre le 25 août et le 2 septembre 2016. Au total, 102 personnes ont été interrogées, notamment des clients de Dragon Capital et des investisseurs étrangers – membres de l'EBA (dont des investisseurs directs et de portefeuille ayant déjà fait des investissements et envisageant d'investir en Ukraine). La méthode employée reposait sur des entretiens en ligne.

⁷ [Sondage d'opinion publique des résidents ukrainiens réalisé par le Centre for Insights in Survey Research en mai-juin 2016](#)

### III. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DE TOUTES LES CATÉGORIES DE PERSONNES SOUMISES À L'ÉVALUATION – LA LOI RELATIVE A LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION ET L'AGENCE NATIONALE DE PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

23. En ce qui concerne les questions spécifiques examinées dans le présent rapport, l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) joue un rôle décisif dans la mise en œuvre d'un texte législatif fondamental pour la prévention de la corruption en Ukraine, à savoir la loi relative à la prévention de la corruption (ci-après "la LPC"). Cette loi s'applique à toutes les catégories d'agents publics, y compris les parlementaires, les juges et les procureurs ; elle prévoit des règles assez précises sur les conflits d'intérêts et les questions y afférentes, comme les restrictions professionnelles, les cadeaux, l'éthique et les déclarations de patrimoine.

24. Aux termes de la LPC, la NACP est une autorité exécutive centrale qui a un statut spécial et des responsabilités particulières, est responsable devant le parlement et soumise à son contrôle, et doit rendre des comptes en dernier ressort au gouvernement. L'EEG a demandé des précisions au sujet des notions de « contrôle » par le parlement et de responsabilité devant le gouvernement qui sont mentionnées dans la LPC, car cette formulation soulève des doutes sur l'indépendance et la responsabilité de la NACP, au lieu de les garantir. Il a ensuite été clairement signifié à l'EEG que, en dépit de ce libellé imprécis, et quelque peu malheureux à ses yeux, le « contrôle par le parlement » renvoie simplement à l'obligation pour la NACP de soumettre des rapports d'activité au parlement, qui font ensuite l'objet de débats au sein de celui-ci, sans que cela prête à conséquence. L'EEG considère que, étant donné que l'application de la loi évolue et que d'autres améliorations législatives peuvent être apportées dans ce contexte, il serait préférable que l'énoncé ne laisse pas place au doute quant au véritable fonctionnement du processus, qui consiste en fin de compte à ce que la NACP établisse des rapports et respecte des objectifs de responsabilité publique vis-à-vis du parlement, et non à ce que ce dernier exerce un véritable contrôle sur la NACP (une éventualité qui serait alors contraire à l'indépendance de celle-ci).

25. Le contrôle civil sur les travaux de la NACP est assuré par l'intermédiaire du conseil public de l'agence, alors que ses dépenses sont contrôlées par la Cour des comptes. Le statut d'indépendance de la NACP est inscrit dans la loi : ses dirigeants (cinq commissaires) sont désignés selon une procédure spéciale par une commission de sélection ad hoc composée de huit membres, qui sont nommés par le parlement (un membre), le Président de l'Ukraine (un membre), le gouvernement (un membre), l'agence de l'administration publique (un membre) et des groupes de la société civile (quatre membres). Sur la base des recommandations formulées par ce dernier organe, les commissaires sont désignés par le Cabinet des ministres pour un mandat de quatre ans (renouvelable une fois) et perçoivent une rémunération pour le travail qu'ils accomplissent. La NACP dispose de son propre budget.

26. Dans un premier temps, l'EEG souhaite souligner l'importance de la création de la NACP et du potentiel de cette institution pour contribuer aux efforts de lutte contre la corruption dans le pays. La création de la NACP n'a pas été un chemin facile : les textes législatifs instituant l'agence ont été adoptés en 2014, mais elle n'est devenue opérationnelle qu'en 2016. La NACP est donc une structure très récente, qui doit acquérir des capacités, de l'expérience et de la confiance à mesure qu'elle exerce ses activités. L'EEG a été informée de certaines lacunes dans le bilan jusqu'à présent limité de la NACP : ces points, qui seront abordés en détail ci-après, sans remettre en cause le rôle décisif que la NACP doit jouer dans le domaine de la lutte contre la corruption, nécessitent des aménagements supplémentaires et un affinage du système.

27. Tout d'abord, au cours de la visite sur place, des réserves ont été émises à plusieurs reprises auprès de l'EEG concernant le rôle joué jusqu'à présent par les

structures décisionnelles de la NACP. La première difficulté manifeste porte sur les blocages fréquents, voire la paralysie, de sa procédure de vote. En effet, lors de la visite sur place, le cinquième commissaire n'avait pas encore été désigné, après la démission du précédent. Étant donné que les décisions de l'instance dirigeante de la NACP nécessitent d'être prises à la majorité (soit au moins trois voix sur les cinq commissaires), si les commissaires ne sont que quatre, le processus décisionnel est bloqué car, la plupart du temps, le vote se solde par une égalité des voix. Les critiques qui étaient adressées concernaient aussi la transparence et l'objectivité de la procédure de sélection des commissaires, en l'absence de règles clairement définies sur les méthodes de travail de la commission de sélection ad hoc.

28. Ensuite, des doutes ont aussi été publiquement exprimés quant à l'exécution du contrôle du train de vie par la NACP et à son utilisation potentiellement abusive comme moyen de repréailles politiques, en particulier, en raison de l'absence de méthodologie clairement définie et publiquement annoncée pour ce type de contrôle particulièrement sensible. L'EEG considère que, étant donné le rôle central joué par la NACP dans la politique de prévention de la corruption, le seul fait que les citoyens aient le sentiment qu'elle a un parti pris politique les dissuade fortement de redonner leur confiance aux mécanismes de lutte contre la corruption dans son ensemble. Pour que la NACP fonctionne efficacement, elle doit être indépendante et libre de toute ingérence politique, et être considérée comme telle, en droit et surtout dans la pratique. Ce qui apparaît plus préoccupant pour l'EEG, ce n'est pas seulement ce sentiment, mais le fait que l'agence ne justifie pas pleinement ses décisions.

29. Troisièmement, des questions publiques ont été évoquées à l'égard du caractère peu proactif de la NACP et du retard pris dans l'adoption d'un règlement intérieur qui lui permettrait d'assumer certaines de ses responsabilités pluridimensionnelles ; il s'agit d'un problème important eu égard au régime de déclaration en ligne, comme nous le verrons par la suite. Ce problème est en partie lié au fait que pour que les règles édictées par la NACP entrent en vigueur, elles doivent au préalable être enregistrées par le ministère de la Justice (ce qui, comme certains interlocuteurs l'ont souligné, réduit dans une certaine mesure le niveau d'indépendance de la NACP vis-à-vis du pouvoir exécutif).

30. Enfin, alors qu'une grande importance a été accordée, au moins sur le papier, au principe d'indépendance de la NACP, la plupart des interlocuteurs de l'EEG ont évoqué l'absence de moyens aboutis de la rendre responsable et pleinement transparente dans le cadre de ses activités. Un projet de loi proposant des modifications concrètes des activités et du contrôle de la NACP a été déposé par un groupe de parlementaires après la visite sur place, en avril 2017<sup>8</sup>. Ce projet viserait à accroître le professionnalisme et la responsabilité de la NACP, ainsi qu'à renforcer son indépendance. Il porte notamment sur la composition et la méthode de travail de la commission de sélection ad hoc pour la nomination des commissaires de la NACP, l'adoption du règlement intérieur de la NACP, l'évaluation des performances de la NACP par un comité d'évaluation (avec une composition mixte de représentants du gouvernement et de la société civile). Le projet de loi proposé prévoit des obligations spécifiques relatives à la publicité des travaux de la NACP : publication obligatoire des règles qu'elle définit, des procès-verbaux de ses réunions sur le site web de la NACP, des listes précises des conditions à remplir pour les rapports annuels d'activité, qui doivent contenir des informations sur les performances globales de la NACP, sur les poursuites lancées pour des infractions liées à la corruption et sur les résultats de l'examen des actions en justice engagées par la NACP.

31. L'EEG estime, au vu des différentes considérations présentées ci-dessus, que de nouveaux aménagements seraient sans aucun doute profitables à la structure et aux procédures de travail actuelles de la NACP. C'est une tâche urgente, car cette situation pourrait affecter l'efficacité et l'impartialité du système de prévention de la corruption qui

---

<sup>8</sup> Projet de loi n° 6387, déposé à la Verkhovna Rada le 14 avril 2017

est examiné dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation. Par conséquent, le GRECO recommande (i) d'élaborer des mesures adaptées, notamment de nature réglementaire, pour renforcer l'indépendance et l'impartialité des structures décisionnelles de l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) et (ii) de définir des règles précises, claires et objectives régissant les travaux de la NACP, en particulier ses missions d'enquête, afin de garantir pleinement la transparence et la responsabilité de la NACP dans son action concrète.

32. Bon nombre des contestations exprimées contre l'action (ou plutôt l'inaction) de la NACP jusqu'à aujourd'hui portent sur sa responsabilité relative au contrôle des déclarations de patrimoine. Bien que le système de déclaration de patrimoine ne soit pas un élément nouveau en Ukraine, le régime qui vient d'être instauré impose un niveau et un mode de divulgation sans précédent. La loi de 2011 sur l'accès aux informations publiques, telle qu'elle a été modifiée, a été fondamentale à cet égard, car elle permet l'ouverture d'un certain nombre de bases de données détenues par les autorités publiques, y compris les déclarations de patrimoine des agents publics, mais aussi les registres publics contenant des informations relatives aux droits patrimoniaux (cadastre, biens immobiliers, immatriculation de véhicules). Au cours de la visite sur place, divers interlocuteurs ont placé de grands espoirs dans les réformes actuelles, préconisées entre autres par la société civile et la communauté internationale. En effet, l'instauration d'un système opérationnel de déclaration électronique était une condition préalable à l'obtention, pour les Ukrainiens, du droit de circuler librement sur le territoire de l'Union européenne sans visa, ainsi que d'une aide financière du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et de l'UE. Les règles existantes en matière de déclaration de patrimoine sont assez complètes ; elles prévoient la mise en place d'un système de déclaration en ligne et la publicité de ces déclarations (certaines informations ne sont pas divulguées au public pour des motifs de confidentialité et de sécurité : adresse, identité et autres données d'identification personnelles)<sup>9</sup>.

33. Le gouvernement en place a réaffirmé à plusieurs reprises son engagement de mettre en œuvre le système de déclaration en ligne. Toutefois, l'instauration effective d'un tel système a été immédiatement contestée et accueillie avec hostilité ; la mise en œuvre de cette décision a par la suite été interrompue. La date du lancement, initialement prévu en août 2016, a été repoussée parce que le logiciel utilisé n'était pas conforme aux contraintes de sécurité ; en pratique, cela signifiait qu'aucune action ne pouvait être engagée en cas de déclaration fautive ou inexacte. Des problèmes techniques récurrents ont beaucoup incommodé les fonctionnaires concernés, qui se sont plaints à maintes reprises de dysfonctionnements et de difficultés à saisir des données dans le système à mesure que les dates limites approchaient. Le dernier incident en date s'est produit en mars 2017 et a donné lieu à un appel du Premier ministre pour que les membres de la NACP assument la responsabilité politique de l'échec du système et démissionnent de leurs postes.

34. Plusieurs projets de loi ont été déposés devant le parlement pour diminuer l'ampleur de la réforme ou simplement pour la retarder autant que possible. Au moment de la visite sur place, un recours avait été formé par 48 députés devant la Cour constitutionnelle pour contester plusieurs aspects essentiels du système de déclaration électronique concernant le traitement des données à caractère personnel (à savoir l'obligation de déclarer le patrimoine des membres de sa famille, ses biens meubles de valeur, sa situation pécuniaire, ses engagements financiers, les changements significatifs dans sa situation patrimoniale, les avoirs appartenant à des tiers) ainsi qu'en lien avec les questions institutionnelles (l'accès de la NACP aux registres d'autres autorités ; la compétence accordée à la NACP de vérifier l'exactitude des formulaires et de contrôler le

---

<sup>9</sup> Les dispositions de la LCP relatives au contrôle financier des déclarations de patrimoine ont fait l'objet d'un avis d'expert du Conseil de l'Europe (à la demande de la Verkhovna Rada). Cadre de coopération programmatique du Partenariat oriental Conseil de l'Europe/Union européenne (CCP). Projet du CCP : Lutte contre la corruption en Ukraine ECCU-PCF-UA-7/2016.

train de vie des déclarants). Après la visite sur place, l'EEG a été très perturbée d'apprendre que la Verkhovna Rada avait décidé de soumettre les représentants d'ONG anticorruption à des obligations de déclaration électronique, conformément aux amendements apportés récemment à l'article 3 de la LPC en mars 2017, qui entrera en vigueur à compter de 2018<sup>10</sup>. L'EEG partage la préoccupation exprimée par d'autres organisations et donateurs internationaux au sujet de la nature discriminatoire et de l'intention intimidante d'une telle obligation, qui vise uniquement les militants anticorruption, et demande instamment aux autorités de revoir leur position. Il semblerait que le président de l'Ukraine ait maintenant annoncé la création d'un groupe de travail faisant participer des représentants de la société civile pour examiner de nouveau la question et rechercher des mesures correctives. L'EEG affirme avec conviction qu'il faut trouver, dans l'intérêt général, un juste équilibre entre transparence et proportionnalité.

Tableau des intérêts à déclarer et des seuils applicables

Catégorie	Déclaration obligatoire	Seuils
Biens immobiliers (propriété, copropriété, possession, utilisation/location)	✓ (déclaration personnelle et des membres de la famille*)	Tout doit être déclaré
Biens meubles (propriété, copropriété, possession, utilisation/location)	✓ (déclaration personnelle et des membres de la famille)	Lorsque leur valeur est supérieure à 50 fois le salaire minimum
Intérêts commerciaux (parts, actions, partenariat, entrepreneur individuel)	✓ (déclaration personnelle et des membres de la famille)	Tout doit être déclaré
Biens immatériels, y compris les droits de propriété	✓ (déclaration personnelle et des membres de la famille)	Tout doit être déclaré
Revenus (salaires, honoraires, dividendes, redevances, pensions, etc.)	✓	Tout doit être déclaré
Cadeaux	✓	Lorsque la valeur d'un seul cadeau dépasse le salaire minimum ; lorsque la valeur cumulée de plusieurs cadeaux provenant de la même personne/organisation est supérieur à deux fois le salaire minimum
Actifs monétaires (liquidités, fonds prêtés à des tiers, etc.)	✓	Lorsque leur valeur est supérieure à 50 fois le salaire minimum
Dettes, prêts, dépenses et opérations financières	✓	Lorsque leur valeur est supérieure à 10 fois le minimum vital mensuel. Si cette valeur ne dépasse pas 50 fois le salaire minimum, sa valeur globale doit être indiquée
Fonctions ou emplois accessoires (membre d'un conseil d'administration, participation à la gestion de sociétés, participation à la gestion de bureaux de surveillance électronique, participation à des réseaux sociaux, participation à des conférences, par exemple, par le biais de son compte sur les médias sociaux, participation à des conférences caritatives, associations)	✓	Tout doit être déclaré à des réseaux sociaux, par exemple, par le biais de son compte sur les médias sociaux, participation à des conférences caritatives, associations

<sup>10</sup> Le projet d'amendement avait pour objectif premier de prévoir des déclarations électroniques pour le personnel militaire contractuel et les militaires professionnels. Les fonctionnaires publics ont une obligation spécifique pour les ONG anticorruption de déposer des déclarations électroniques. Le projet propose une obligation spécifique pour les ONG anticorruption de déposer des déclarations électroniques. Le projet propose une obligation spécifique pour les ONG anticorruption de déposer des déclarations électroniques. Le projet propose une obligation spécifique pour les ONG anticorruption de déposer des déclarations électroniques.

professionnelles, etc.)		
Intérêts non financiers		

\**Note* : En cas de refus, de la part d'un membre de la famille, de fournir les informations requises, le déclarant doit l'indiquer dans le formulaire de déclaration, ainsi que toutes les informations dont il dispose concernant cette personne.

35. En septembre 2016, un registre électronique certifié a été ouvert. Tous les agents publics, les dirigeants d'entreprises d'État et municipales et d'autres employés rémunérés par l'État doivent obligatoirement utiliser le système de déclaration électronique. Celui-ci couvre les catégories qui font l'objet du présent rapport : les parlementaires, les juges et les procureurs. L'obligation de déclaration s'applique annuellement en cours de mandat, avant le 1<sup>er</sup> avril de chaque année, ainsi qu'un après que la personne concernée a quitté ses fonctions. Au moment de la visite sur place, 105 000 déclarations au total avaient été soumises à la NACP (la « première vague » de déclarations soumises à un contrôle obligatoire) ; ce chiffre est particulièrement élevé, car les autorités n'attendaient que 1 500 déclarations. D'ici à mi-2017, elles prévoient que la NACP devrait disposer d'un million de déclarations (la « deuxième vague » de déclarations fera l'objet de vérifications aléatoires). Là encore, l'EEG considère qu'avec le recul dont on dispose dans l'application de la loi, le système doit être encore rationalisé. Les interlocuteurs de l'EEG ont par exemple évoqué une lacune importante dans la définition de l'ensemble de personnes soumises à des obligations de déclaration : les agents du Service de sécurité de l'État, une institution que les citoyens perçoivent comme exposée à des risques de corruption, sont exempts des obligations de déclaration publique prévues par la LPC. Ils dépendraient d'un régime spécial confidentiel et interne, mais ces informations n'ont pas été développées à l'heure actuelle. Des interlocuteurs de l'EEG lui ont indiqué qu'il s'agissait d'une interprétation assez restrictive (et contestable) de la LPC, selon laquelle une dérogation à l'obligation de déclaration publique est accordée aux membres du personnel des agences qui mènent des activités opérationnelles et d'enquête ou de renseignement ou de contre-espionnage, dont l'appartenance à ces services constitue un secret d'État (article 59(1) de la LPC).

36. En vertu de la LPC, la NACP doit effectuer un examen complet des déclarations de patrimoine dans les 90 jours qui suivent leur réception ; plus particulièrement, elle doit vérifier la fiabilité des données déclarées, l'exactitude de l'évaluation du patrimoine déclaré, ainsi que l'éventuelle présence d'un conflit d'intérêts et de signes d'enrichissement illicite (le « contrôle du train de vie »). Lorsque les résultats de l'examen complet de la déclaration révèlent que des informations inexacts y figurent, la NACP en informe par écrit le chef de l'instance concernée où travaille le déclarant, ainsi que d'autres organes spécialisés dans le domaine de la lutte contre la corruption. La NACP a le pouvoir d'accéder aux bases de données des autres autorités (administration fiscale, registre immobilier, etc.) si nécessaire dans le cadre de sa mission de vérification. Si elle découvre des infractions mineures (non-respect du délai de présentation de la déclaration de patrimoine), elle est compétente pour imposer elle-même des amendes assez importantes pouvant aller de 50 à 100 fois le salaire brut minimum, en fonction de la gravité de l'infraction (entre 2 500 et 5 000 EUR), ainsi qu'une interdiction d'exercer d'une durée maximale d'un an. Dans des cas plus graves, c'est-à-dire lorsqu'il apparaît qu'un agent public a délibérément soumis des informations incomplètes ou incorrectes (acte passible de sanctions en vertu de l'article 366(1) du Code pénal) ou s'il y a des signes d'enrichissement illicite (visé à l'article 368(2) du Code pénal), l'affaire est renvoyée devant le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU). Les sanctions pénales encourues sont une peine d'emprisonnement et une amende et/ou l'interdiction d'exercer.

37. Il ne fait aucun doute que les activités de contrôle de la NACP sont d'une importance capitale pour le bon fonctionnement du système de déclaration électronique dans la mesure où, comme indiqué précédemment, il s'agit du principal moyen de vérifier les informations et éventuellement de déceler des irrégularités. Par conséquent, l'EEG

estime qu'il est fondamental qu'un ensemble de mesures soient mises en œuvre par la suite pour assurer un contrôle effectif des déclarations du patrimoine, comme le prévoit la LPC.

38. Il est tout d'abord indispensable de toute mettre en œuvre pour doter les services concernés de la NACP de moyens humains et matériels suffisants. À cet égard, le processus de recrutement du personnel de l'agence (avec un statut de fonctionnaire) est en cours : la NACP devrait compter 311 employés, mais fonctionne actuellement avec 186 d'entre eux (60 % des ressources déterminées par la loi)<sup>11</sup>. Il était prévu que 56 agents au total assurent la vérification des déclarations, mais seules 36 personnes ont été recrutées à cette fin à l'heure actuelle. Des difficultés matérielles et techniques ont en outre été signalées sur place (absence ou mauvais état des locaux, de l'équipement, et des fournitures de bureau, coupures d'électricités). L'EEG considère que ce problème de personnel signifie qu'il est nécessaire d'élargir le cadre d'action de la NACP pour ce qui est de ses moyens techniques, notamment en élaborant des bases de données automatisées et des logiciels adaptés permettant de les utiliser. L'EEG constate que, depuis la création de la NACP, le recrutement de son personnel progresse à un rythme raisonnable, et divers interlocuteurs ont exprimé leur préoccupation en expliquant que le plus gros problème de l'agence à l'heure actuelle n'était pas son manque de ressources, mais plutôt l'absence d'une attitude proactive et d'une détermination à accomplir sa mission. En 2016, le budget de la NACP s'élevait à environ 828.000€ (dont 74 % consacrés au contrôle du financement des partis politiques).

39. Deuxièmement, l'EEG relève que, au moment de sa visite sur place, la NACP était dans l'impossibilité de commencer la vérification des déclarations de patrimoine car elle ne disposait pas du règlement intérieur lui permettant de le faire<sup>12</sup>. Tous les interlocuteurs de l'EEG ont indiqué que cette situation était très problématique. En outre, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a proposé de fournir le logiciel nécessaire pour entreprendre la vérification automatisée des déclarations électronique, ce qui a été accueilli avec réticence par la NACP, qui a préféré engager une vérification manuelle de la « première vague » de déclarations et procéder par la suite à un appel d'offres pour le développement d'un logiciel de vérification automatisée. Cette option s'éloigne des moyens de vérification objectifs qui doivent être mis en œuvre et ne peut que contribuer à entretenir les soupçons de partialité à l'égard de cette procédure. Il est clair que la technologie pourrait faciliter la comparaison des variations de patrimoine et de revenus au fil du temps, ce qui permettrait d'identifier rapidement les anomalies et irrégularités éventuelles. L'EEG est fermement convaincue que, pour que le processus de vérification puisse être considéré comme transparent, juste et équitable, il est essentiel de définir clairement dans la réglementation des critères, des délais et un ordre pour les inspections, et de prévoir des voies de recours en cas de décision de non-conformité. De la même manière, les décisions de la NACP doivent être rendues publiques et pleinement motivées. L'EEG a été informée que ces deux critères n'étaient pas remplis à l'heure actuelle, eu égard au mode de fonctionnement de l'agence (voir aussi les réserves émises ci-dessus, au paragraphe 29).

40. Un autre problème se pose actuellement concernant l'accès dont doit bénéficier la NACP aux registres détenus par d'autres autorités et la véritable interopérabilité des bases de données, tout en préservant le droit au respect de la vie privée, un processus en cours de développement qui doit encore être achevé. L'EEG comprend l'intérêt qu'il y a à créer de nouveaux organes spécialisés, en particulier dans un contexte où les anciennes structures ont été touchées par des affaires de corruption ; cependant, il est important de

---

<sup>11</sup> L'EEG a été informée également qu'après la visite sur place, les concours de recrutement pour le reste des postes vacants sont désormais terminés et que la NACP devrait pourvoir tous les postes d'ici le second semestre 2017.

<sup>12</sup> L'EEG a appris, après sa visite sur place, que les règles de contrôle et de pleine vérification des déclarations électroniques ont été adoptées le 17 février 2017.

veiller à ce que leurs mandats ne se chevauchent pas et à ce que toutes leurs activités soient coordonnées avec efficacité et rapidité pour qu'ils atteignent leurs objectifs.

41. L'EEG s'est dite inquiète d'entendre à plusieurs reprises des critiques dénonçant l'inefficacité et l'irresponsabilité de la NACP sur cette question particulièrement sensible ; plusieurs interlocuteurs sont allés plus loin en soulignant que tous les retards accumulés étaient délibérés et que l'attitude peu convaincante de la NACP faisait de fait obstacle au fonctionnement effectif du système de déclaration électronique. L'EEG ne peut que se déclarer perplexe face à la situation actuelle et à l'incapacité de la NACP à régler cette question avec davantage de diligence. Le GRECO recommande que des mesures réglementaires, institutionnelles et opérationnelles adaptées soient prises pour garantir le contrôle effectifs des obligations existantes en matière de déclaration financière, notamment, mais sans s'y limiter, par la promulgation de décrets d'application permettant à l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) de mener à bien ses missions de vérification ; par l'adoption d'une procédure de contrôle du train de vie objective<sup>13</sup> ; par l'instauration, sans délai, de vérifications croisées automatisées des données et d'une interopérabilité entre les bases de données, tout en préservant le droit au respect de la vie privée ; et par l'introduction de voies de recours contre les sanctions imposées.

42. Troisièmement, il convient de noter que le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU) – qui est compétent pour prévenir les infractions de corruption commises par des personnalités de haut rang, les détecter, y mettre un terme, enquêter et les résoudre – a des responsabilités de contrôle de la mise en œuvre du système de déclaration du patrimoine. Ainsi, il est notamment investi de pouvoirs essentiels d'enquête et de sanction en cas de soupçon d'activité criminelle, de fraude fiscale ou d'enrichissement illicite. Depuis sa création en 2016, le NABU s'est avéré être une institution efficace dans la lutte contre la corruption en Ukraine, comme le prouve son solide bilan d'enquêtes. Il y a quelques signes préoccupants de tentatives de limitation de son mandat, qui pourraient remettre en question la volonté politique réelle de combattre la corruption, pas seulement en paroles mais également en pratique. Il est essentiel que le NABU soit davantage soutenu par les autorités ukrainiennes et soit protégé des influences ou pressions inappropriées, afin qu'il puisse continuer son action de façon aussi déterminée et efficace que cela a été le cas jusqu'à présent.

43. Le NABU a également été assez proactif dans le contrôle de la véracité des formulaires de déclaration financière accessibles en ligne pour être consultés par le public. A l'époque de la visite sur place il avait en effet engagé 10 procédures pénales, dont certaines concernaient des parlementaires et des juges. Conformément à l'article 17(3) de la loi relative au Bureau national de lutte contre la corruption, le NABU a le droit d'obtenir des informations sur les déclarations de patrimoine ; cependant, la NACP avait refusé de lui accorder un accès total au registre des déclarations (notamment à des informations qui ne sont pas rendues publiques, c'est-à-dire les données d'identification personnelles). Ce refus soulève des interrogations quant à la volonté de la NACP d'établir une coopération rapide avec un partenaire naturel dans l'application de la loi ; les dispositions de la LPC ont clairement pour objectif que les rôles et l'efficacité de la NACP et du NABU se renforcent mutuellement.

44. Après la visite, l'EEG a appris que le 13 janvier 2017, le NABU et la NACP avaient signé un accord de coopération et d'échange d'informations, qui devait notamment permettre au NABU d'avoir pleinement accès au registre des déclarations électroniques une fois que les dispositions techniques auraient été prises. L'EEG se félicite de cette décision ; il est primordial qu'un accès total et sans entrave à ces informations soit désormais rapidement possible dans la pratique. Il est tout aussi important, pour les

---

<sup>13</sup> Les autorités ukrainiennes ont indiqué qu'une méthodologie de contrôle du train de vie a été adoptée après la visite d'évaluation. Le GRECO évaluera le contenu et le fonctionnement de cette nouvelle méthodologie dans le cadre de sa procédure de conformité.

activités du NABU, que celui-ci puisse effectivement accéder aux bases de données nationales et régionales dont il a besoin pour poursuivre ses investigations une fois qu'une procédure pénale est engagée sur la base des informations figurant dans la déclaration de patrimoine. Bien que l'article 17(3) de la loi sur le NABU pose les fondements juridiques de cet accès aux informations pertinentes, il semblerait que la pratique ne s'y conforme pas toujours. Ainsi, il a été indiqué à l'EEG, peu de temps après sa visite, que le parquet général avait bloqué l'accès du NABU au registre unifié des enquêtes préliminaires. C'est pourquoi, le GRECO recommande de veiller à ce que, dans la pratique, le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU) bénéficie d'un accès effectif et sans entrave a) aux déclarations de patrimoine complètes soumises à l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) et b) dans le cadre de poursuites pénales engagées sur la base de ces déclarations, à toutes les bases de données nationales et régionales nécessaires pour contrôler convenablement les déclarations de patrimoine.

45. L'EEG fait référence en outre à une autre zone grise du régime de la LPC, notamment en ce qui concerne les cadeaux. À cet égard, la LPC établit une interdiction générale d'accepter des cadeaux, à deux exceptions près : les cadeaux qui répondent aux « principes généralement acceptés » d'hospitalité et les cadeaux d'un montant inférieur à un certain seuil. Le plafond de « cadeaux acceptables », autre que d'hospitalité, s'applique comme suit : (i) la valeur du cadeau à titre individuel ne doit pas être supérieure à un mois de salaire minimum, au montant en vigueur le jour où le cadeau a été accepté (52 EUR) ; et (ii) la valeur globale de cadeaux à titre individuel reçus d'une même personne ou d'un groupe de personnes au cours d'une année ne doit pas être supérieure à deux fois le montant du coût de la vie (97 EUR) établi pour une personne valide au 1<sup>er</sup> janvier de l'année où les cadeaux concernés ont été acceptés (article 23 de la LPC)<sup>14</sup>. La notion de cadeau est large et englobe l'argent ou d'autres biens, avantages, privilèges, services et avantages immatériels donnés/reçus à titre gratuit ou à un prix inférieur au prix minimum du marché (article 1, définitions de la LPC).

46. La LPC instaure également une procédure de signalement des cadeaux illégaux (article 24, LPC), qui comprend les étapes suivantes: rejet de l'offre, identification de l'offrant et, dans la mesure du possible, implication de témoins, puis notification par écrit au supérieur hiérarchique immédiat au plus tard le jour ouvrable suivant l'irrégularité. L'EEG n'a pas pu recueillir d'explications satisfaisantes sur la façon dont le processus de signalement se déroule pour l'une ou l'autre profession faisant l'objet du Quatrième Cycle d'évaluation, ou si un tel processus a déjà été enclenché.

47. L'EEG reconnaît les mesures prises par les autorités pour réglementer davantage les cadeaux, limiter leur acceptation et accroître la transparence du système. Aucun des interlocuteurs rencontrés (qu'ils soient issus des secteurs gouvernemental et non gouvernemental) n'a soulevé de préoccupation particulière quant à la question des cadeaux. Cela étant, l'EEG émet des réserves sur le système actuel. Tout d'abord, les plafonds acceptables par cadeau à titre individuel et pour plusieurs cadeaux d'une valeur cumulée reçus au cours d'une année sont liés aux barèmes de salaire/du coût de la vie, ce qui, de l'avis d'EEG, peuvent semer le doute quant au caractère réellement approprié des cadeaux reçus. Cela peut aussi envoyer un mauvais signal au public quant au niveau de tolérance dans les catégories de professions traitées dans le présent rapport en matière de cadeaux. Si les seuils peuvent ne pas sembler élevés aujourd'hui, ils sont susceptibles d'augmenter à l'avenir car ils sont liés aux niveaux de salaire. Deuxièmement, on ne sait pas clairement en quoi consistent véritablement les marques d'hospitalité dans la pratique ; la loi est assez vague à cet égard car elle se réfère à des « principes généralement acceptés ». Troisièmement, il n'existe aucun système

---

<sup>14</sup> Les seuils de 52 EUR et 97 EUR font référence aux données sur le minimum monthly salary/cost of living en 2016.

d'évaluation des avantages en nature. Quatrièmement, il faut encore développer les mécanismes de signalement dans la pratique. Ces préoccupations s'appliquent aux parlementaires, mais aussi aux deux autres catégories de fonctionnaires traitées dans le présent rapport, à savoir les juges et les procureurs. Le GRECO recommande de (i) poursuivre l'élaboration des règles applicables à l'acceptation de cadeaux par les parlementaires, les juges et les procureurs, notamment en abaissant le seuil des cadeaux acceptables ; de prévoir des définitions plus précises pour s'assurer qu'elles couvrent tous les avantages, y compris ceux en nature ; de clarifier la notion de marques d'hospitalité qui peuvent être acceptées ; (ii) établir des procédures internes pour l'évaluation et la déclaration des cadeaux et le retour de ceux qui sont inacceptables<sup>15</sup>.

48. Enfin, à mesure que le système gagne en maturité, l'EEG estime qu'il est essentiel d'impliquer davantage les agents publics eux-mêmes pour leur faire comprendre les obligations imposées par la LPC et la responsabilité individuelle qui leur incombe de les respecter. La NACP, en coopération avec le PNUD, a lancé en novembre 2016 une campagne d'information intitulée « Conflits d'intérêts : ce qu'il faut savoir », constituée d'une série d'ateliers organisés dans les 13 oblasts ukrainiens. L'EEG a été informée que la NACP s'est principalement intéressée, depuis le début de ses activités, à des agents de l'administration publique (aux niveaux central et local) ; des mesures supplémentaires doivent encore être prises pour d'autres catégories de personnes visées par la LPC (dont les parlementaires, les juges et les procureurs). A cet égard, l'EEG considère que, pour que les objectifs de la LPC soient remplis, elle doit d'abord être comprise, ensuite reconnue comme légitime et « intériorisée » par ceux qui sont tenus de respecter ces règles, et enfin adaptée aux besoins et aux particularités de leur profession. L'EEG est consciente qu'il s'agit d'un processus de réflexion qui est en cours, et qui entraîne un ajustement permanent de la LPC pour garantir sa mise en œuvre effective dans l'ensemble du secteur public. Au fil de l'évolution de la mise en œuvre de la loi, il sera essentiel de veiller à ce que tout futur changement ou ajustement introduit dans le système soit élaboré en étroite coopération avec les différentes catégories d'agents publics visés par la loi, et avec leur pleine participation. Le GRECO recommande que l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP), en étroite coordination avec le parlement, les services de l'autorité judiciaire et le ministère public, poursuive le développement de canaux de communication et de conseil avec ces derniers et élabore des orientations adaptées sur la mise en œuvre de la loi sur la prévention de la corruption, telle qu'appliquée à chacune des professions respectives.

---

<sup>15</sup> Les autorités ukrainiennes ont indiqué qu'après la visite sur place des règles ont été adoptées sur l'évaluation et la déclaration des cadeaux. Le GRECO évaluera le contenu et le fonctionnement de ces nouvelles règles dans le cadre de sa procédure de conformité.

#### IV. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PARLEMENTAIRES

##### Aperçu du système parlementaire

49. Le Parlement national monocaméral (la Verkhovna Rada) se compose de 450 membres élus pour un mandat de cinq ans, dont la moitié est désignée selon un modèle de représentation proportionnelle à liste bloquée sur la base d'un seuil de 5 %. La seconde moitié est élue à la majorité relative dans 225 circonscriptions électorales selon un scrutin uninominal.

50. Le Parlement actuel (2014-2019) compte 423 membres (dont 52 femmes, soit environ 12 % du nombre total de députés). La composition politique de la législature actuelle (2014-2019) se présente comme suit :

Faction du parti « Bloc Petro Porochenko »	141
Faction du parti « Front populaire »	81
Faction du parti « Bloc d'opposition »	43
Faction du parti « Union Samopomitch »	26
Groupe du parti du Renouveau	26
Faction du parti radical d'Oleh Liachko	20
Faction du parti de l'Union panukrainienne « Batkivchtchyna »	20
Groupe « Volonté du peuple »	19
Parlementaires indépendants	47

51. La Verkhovna Rada détient l'exclusivité du pouvoir législatif en Ukraine (article 75 de la Constitution). En outre, le parlement définit les principes des politiques intérieure et étrangère, propose des modifications de la Constitution, adopte les lois, approuve le Budget de l'État, appelle à la tenue d'élections présidentielles, destitue le Président, déclare la guerre et proclame la paix, nomme le Premier ministre, nomme ou approuve la nomination de certains fonctionnaires (par exemple au sein de l'armée, de la commission électorale centrale, du Cabinet, etc.), élit les juges à titre permanent, ratifie et dénonce les traités internationaux, exerce des fonctions de contrôle parlementaire, entre autres prérogatives (article 85 de la Constitution). Le Règlement intérieur de la Verkhovna Rada, comme le prévoit la Constitution ukrainienne, régit la création et le fonctionnement des groupes parlementaires, l'organisation des commissions, le fonctionnement du Secrétariat du parlement et d'autres questions essentielles au bon fonctionnement du parlement ; ce Règlement est actuellement en cours de révision – le gouvernement ukrainien a déposé une demande d'avis juridiques sur les amendements législatifs rédigés, le 28 février 2017, auprès de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

52. Le mandat parlementaire s'achève à la fin de la législature. Par ailleurs, il est possible d'y mettre un terme de manière anticipée en cas de démission, de condamnation, de déclaration judiciaire d'incapacité ou de disparition, de déchéance de la nationalité ukrainienne ou de départ de l'Ukraine pour établir sa résidence permanente à l'étranger, d'incapacité à mettre fin à une situation d'incompatibilité et de décès. De plus, si un député change de formation politique, il peut perdre son siège au parlement par décision de sa formation politique initiale (article 81 de la Constitution). Cette dernière possibilité a été critiquée par la Commission Venise, car elle déroge au principe de mandat représentatif (la Constitution elle-même mentionne les « députés du peuple »), tout en consacrant *de facto* le principe de mandat impératif. À cet égard, la Commission de Venise souligne que la perte automatique du siège d'un parlementaire lorsque celui-ci passe d'une formation à une autre traduit une conception selon laquelle il est un délégué faisant partie d'une formation politique et non un représentant élu pour exercer librement

ses fonctions de la manière qu'il juge appropriée pendant toute la durée de la législature<sup>16</sup>.

53. En outre, la Commission de Venise a récemment exprimé sa préoccupation concernant la loi n° 1006-VIII, adoptée il y a peu, portant révision de la loi sur les élections des députés du peuple d'Ukraine (articles 1<sup>er</sup> et 2) ; celle-ci permet aux partis politiques de bâillonner une opinion ou une voix contestataire dans leurs rangs en leur donnant toute latitude, sans aucun frein, pour rayer d'une liste un candidat qui pourrait légitimement être désigné par les électeurs, après le jour du scrutin et avant même que la commission électorale centrale ait confirmé le candidat intéressé<sup>17</sup>.

54. Les autorités ont par ailleurs informé l'EEG que des discussions sont en cours pour passer d'un système de listes bloquées à un système de listes ouvertes. A ce sujet, il est clairement apparu à l'EEG que le système électoral actuel ne permet pas l'élection d'un parlement suffisamment représentatif de son électorat, puisqu'il est majoritairement composé de membres de l'élite des partis politiques, qui ont leurs propres intérêts commerciaux à défendre. Cette situation peut entraîner, de manière non négligeable, des conflits d'intérêts, des pratiques de lobbying opaques et l'adoption de lois avantageuses pour certains, qui privilégient quelques intérêts particuliers – au lieu de satisfaire l'intérêt général – au détriment de la légitimité du parlement et de la législation qui en émane. De la même façon, les listes fermées et bloquées conduisent de fait les dirigeants des partis politiques à décider de la composition du parlement ; elles favorisent la discipline au sein des partis, ce qui a pour effet d'affaiblir la responsabilité individuelle de chaque homme politique vis-à-vis des citoyens qui l'ont élu. L'EEG renvoie aux déclarations de la Commission de Venise concernant les effets des listes bloquées<sup>18</sup>, ainsi que la recommandation particulière adressée à l'Ukraine en faveur de l'adoption d'un système électoral qui consiste en un scrutin proportionnel basé sur des listes ouvertes et sur des circonscriptions régionales multiples<sup>19</sup>.

55. Il convient de noter que le Conseil de l'Europe a engagé récemment des activités de coopération avec la Verkhovna Rada afin d'améliorer le fonctionnement de cet organe essentiel. Par l'intermédiaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), de la Commission de Venise et du GRECO, des lignes directrices procédurales sur les droits et responsabilités de la majorité et de l'opposition ont été élaborées, comme évoqué dans la [Résolution 1601 de l'APCE](#). En outre, le Plan d'action pour l'Ukraine du Conseil de l'Europe (2015-2017) prévoit d'aider les législateurs nouvellement élus dans les questions afférentes à la corruption, notamment grâce à des échanges entre pairs, à un soutien dans la modification du Règlement intérieur du parlement, à la réglementation des activités de lobbying, à la formation du personnel et au développement d'un code de conduite des parlementaires répondant aux préoccupations concernant le favoritisme politique, les conflits d'intérêts et l'utilisation des mandats parlementaires. De la même manière, le Parlement européen a publié un [Rapport et feuille de route sur la réforme interne et le renforcement des capacités pour la Verkhovna Rada](#), qui définit des objectifs concrets et les délais correspondants. Le soutien d'autres grands acteurs de la communauté internationale, en particulier de l'OSCE-BIDDH et du projet *Responsible, Accountable, Democratic Assembly (RADA)* d'USAID s'avère capital pour maintenir un engagement soutenu à long terme en faveur des questions d'intégrité au sein du parlement, comme on le verra en détail dans le présent rapport.

---

<sup>16</sup> [CDL-AD\(2005\)015 Avis sur la loi relative aux amendements à la Constitution d'Ukraine](#), juin 2005

<sup>17</sup> [CDL-AD\(2016\)018 Avis relatif aux modifications de la loi sur les élections concernant l'exclusion des candidats de listes de partis](#), juin 2016

<sup>18</sup> [CDL-AD\(2015\)001 Rapport sur les systèmes électoraux proportionnels : l'attribution des sièges à l'intérieur des listes \(listes ouvertes/bloquées\)](#), mars 2015.

<sup>19</sup> [CDL-AD\(2011\)037 Avis conjoint sur le projet de loi relative à l'élection des députés du peuple](#) et [CDL-AD\(2013\)026 Avis conjoint sur les projets d'amendements à la loi sur l'élection des députés de l'Ukraine](#), octobre 2011 et octobre 2013, respectivement

## Transparence du processus législatif

56. En Ukraine, c'est principalement le parlement qui est à l'origine des textes législatifs, plutôt que le gouvernement. En ce qui concerne celui-ci, des projets de loi peuvent être soumis par le Président, par le Cabinet des ministres ou par la Banque nationale d'Ukraine. Au sein du parlement, les initiatives législatives sont proposées par les commissions parlementaires ou par les députés à titre individuel. En effet, les parlementaires présentent un grand nombre de propositions, dont la majorité n'aboutissent pas à l'adoption d'une loi<sup>20</sup>. Les textes proposés sont ensuite pris en charge par la commission parlementaire concernée, qui a 30 jours pour l'examiner et pour le recommander en séance plénière; toutefois, ce délai statutaire est assez souple dans la pratique en raison de la quantité importante de projets de lois reçus et des différentes étapes de consultation par lesquelles ils devront passer (par exemple, groupes de travail, auditions, etc.). Pour qu'ils soient adoptés, les lois, les résolutions et les autres textes législatifs doivent recueillir au moins 226 voix en leur faveur.

57. L'EEG a constaté qu'un malaise était palpable au sein de la population et des parlementaires eux-mêmes en ce qui concerne le nombre excessif de propositions de loi soumises par des députés à titre individuel et la manière dont cela détourne l'attention du parlement sur la mise en œuvre pratique de la législation déjà en vigueur (on peut citer le cas manifeste de multiplication des propositions législatives visant à bloquer la mise en place du système de déclaration électronique et diminuer son ampleur). Cette pratique, qualifiée de « spam législatif », est un problème assez préoccupant pour la législature en cours. D'après certaines sources, des solutions étaient envisagées au sein de la Verkhovna Rada pour déterminer l'admissibilité d'un texte avant qu'il soit enregistré, qui consisteraient notamment, mais pas uniquement, à exiger que la proposition de loi soit soutenue par un minimum de 10 députés pour qu'elle puisse être enregistrée. L'EEG estime qu'il y a un grand nombre de possibilités pour rationaliser et simplifier le système. Elle salue le processus de réflexion en cours, qui ne peut qu'améliorer la qualité et l'efficacité des travaux législatifs.

58. Les séances plénières doivent être publiques ; elles peuvent être tenues à huis clos si la majorité des députés le décide (article 84 de la Constitution). Les résolutions de la Verkhovna Rada sont adoptées en procédant à un vote par appel nominal ; le vote à bulletin secret est exceptionnel (en cas de procédure de destitution du Président, par exemple). Le cadre législatif régissant l'accès à l'information publique, considérablement renforcé en 2014-2015, a marqué un tournant important en facilitant l'accès du public aux travaux parlementaires. Le site web dédié de la Verkhovna Rada a été amélioré et un portail de données en libre accès a été créé, car la loi oblige tous les organes publics à favoriser un gouvernement ouvert et à publier certains types d'informations sans qu'une demande spécifique soit formulée, en particulier sur leurs sites web respectifs. Au cours de la période juillet-septembre 2015, l'ONG Institut régional de développement de la presse a effectué un contrôle par la société civile à l'échelle du pays des sites officiels des juridictions supérieures d'Ukraine et de cinq autorités nationales essentielles : la Verkhovna Rada d'Ukraine, l'Administration présidentielle d'Ukraine, le Parquet général d'Ukraine, la Haute commission de qualification des juges et le Service de sécurité d'Ukraine. Dans le cadre de cet exercice de contrôle, la Verkhovna Rada a obtenu un score particulièrement élevé (75,34 %) pour la transparence de son site web.

59. En ce qui concerne les travaux des commissions, la Verkhovna Rada compte 27 commissions, dont une commission sur la prévention et la lutte en matière de corruption, chargée de procéder à un examen minutieux de la législation relative à la corruption et à un suivi de la mise en œuvre de la réforme, ainsi qu'une commission spéciale (Organe ad hoc de surveillance en matière de privatisation). L'EEG souligne le

---

<sup>20</sup> En 2016, 3 226 propositions législatives ont été déposées au total, dont 1 343 (42 %) émanant de parlementaires, mais seulement 72 (2 %) sont devenues des lois.

rôle précieux joué par la commission sur la prévention et la lutte en matière de corruption, qui contribue activement à la mise en œuvre de la réforme anticorruption ; cet avis positif est partagé par tous les interlocuteurs rencontrés, et en particulier par les représentants de la société civile, qui ont fait part de leur étroite coopération avec la commission. « L'évaluation des risques de corruption » des textes législatifs proposés est un parfait exemple de bonne pratique appliquée par la commission. Elle consiste, dans les faits, à vérifier si les projets de propositions normatives contiennent des dispositions qui pourraient faciliter une infraction de corruption. Au cours de la législature actuelle, la commission a identifié 400 propositions qui présentaient des risques de ce type ; aucune d'entre elles n'a été adoptée par la Verkhovna Rada.

60. Le cadre réglementaire applicable aux procédures des commissions, à savoir la loi de 1995 relative aux commissions de la Verkhovna Rada d'Ukraine, a été modifié en 2015 pour y apporter davantage de transparence. Les réunions des commissions sont désormais publiques en règle générale, à moins qu'une commission ne décide de tenir sa réunion à huis clos (uniquement si elle débat d'informations protégées par la loi, article 29 de la loi sur les commissions de la Verkhovna Rada de l'Ukraine) ; les commissions sont en outre tenues d'informer le public de leur programme de travail, du calendrier de leurs réunions, des lois adoptées et des comptes rendus et des procès-verbaux de leurs réunions et auditions (article 9 de la loi relative aux commissions de la Verkhovna Rada d'Ukraine).

61. Il appartient à chaque commission de décider ou non de tenir une audition d'expert. En particulier, les commissions peuvent organiser des auditions pour discuter des projets de loi les plus importants, évaluer l'efficacité de la mise en œuvre des lois adoptées, recevoir diverses informations sur les questions examinées, ainsi qu'étudier ces dernières et en débattre, « avec la participation de larges cercles de la société (civile) » (article 29 de la loi relative aux commissions de la Verkhovna Rada d'Ukraine). Des règles encadrent également la manière dont ces auditions doivent être organisées si elles doivent être ouvertes au public (articles 15, 28 et 29 de la loi relative aux commissions de la Verkhovna Rada d'Ukraine). Des informations sont disponibles en ligne concernant les phases d'élaboration d'un projet de loi (numéro d'immatriculation et date, auteurs, travaux des commissions, auditions d'experts, texte du projet, etc.). Les ordres du jour des commissions, ainsi que leurs procès-verbaux et décisions et les noms des experts qu'elles ont entendus, etc. sont mis en ligne. L'EEG a été informée également que deux projets de loi, l'un sur la transparence, l'autre sur la consultation publique, étaient en cours d'examen (il n'y avait pas de traduction disponible en anglais des projets pertinents) ; l'OSCE-ODIHR a aidé les autorités dans le domaine<sup>21</sup>.

62. Il ressort des entretiens menés par l'EEG qu'en dépit des obligations législatives en vigueur, les pratiques sont très variables pour ce qui est de l'ouverture des réunions au public et la sollicitation d'experts, en fonction de chaque commission et de son mode de fonctionnement. Cette situation est particulièrement préoccupante en Ukraine, étant donné que de nombreuses propositions de loi émanent du parlement et que des intérêts sectoriels seraient très largement représentés dans la composition des commissions (voir aussi les considérations exposées dans le présent rapport sur les conflits d'intérêts qui seraient très répandus au sein de la Verkhovna Rada, paragraphes 78-80, et la transparence des relations avec des tiers, paragraphes 87-88). Il convient en outre de noter que la commission parlementaire concernée est tenue d'examiner la proposition de loi dans un délai de 30 jours. Il est certes important de veiller à l'efficacité des travaux

---

<sup>21</sup> Le BIDDH, en coopération avec le Bureau du coordinateur de projets de l'OSCE en Ukraine, est en train de mettre au point des orientations concrètes sur la manière d'introduire plus systématiquement des consultations publiques dans le cadre de la procédure existante d'élaboration et d'adoption des lois. En 2016, le Bureau a publié [l'Avis de l'OSCE-BIDDH sur le projet de loi relative aux consultations publiques en Ukraine](#). Le champ d'application du projet de loi est large, car ce dernier définit la procédure à suivre pour tenir des consultations publiques dans le cadre de l'élaboration de lois et de règlements, ainsi que de documents politiques de portée nationale, régionale ou locale par les autorités publiques.

des commissions, mais l'EEG estime que cette période de 30 jours est déjà relativement courte et qu'elle peut être inadaptée dans certains cas, par exemple lorsque le texte examiné a une portée étendue ou qu'il aborde des sujets controversés. Comme les autorités l'ont confirmé, cela a été le cas en effet dans la pratique. L'EEG est d'avis que les contraintes de temps imposées aux commissions doivent être proportionnées pour leur permettre de mener des consultations et des discussions sérieuses dans la pratique.

63. Par ailleurs, le recours à une « procédure accélérée » pour l'adoption de lois n'est pas rare depuis le début de la législature actuelle. Ces procédures accélérées non seulement risquent de nuire à la qualité de la législation et d'affecter la transparence globale du processus législatif, mais réduisent aussi le temps réservé à la consultation et à la discussion et, par conséquent, ne permettent pas un débat démocratique adéquat. Il y a lieu de noter que, bien que le Règlement de la Verkhovna Rada fasse référence à la possibilité de recours à une procédure législative simplifiée (article 31), il n'y a pas d'autre indication concrète d'un tel principe<sup>22</sup>.

64. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande de veiller à ce que toutes les propositions législatives soient traitées avec un niveau satisfaisant de transparence et en laissant suffisamment de place à la consultation, notamment (i) en garantissant le caractère inclusif des travaux des commissions parlementaires, en théorie comme en pratique, y compris par l'organisation de consultations publiques et d'auditions d'experts, ainsi que par l'adoption de délais adéquats ; (ii) en introduisant des règles précises concernant la procédure législative accélérée et en s'assurant qu'elle n'est appliquée au Parlement que dans des circonstances exceptionnelles et dûment justifiées.

#### Rémunération et avantages économiques

65. L'indemnité parlementaire est d'un montant équivalent à celle des membres du Cabinet des ministres et s'élève actuellement à 17 425 UAH net par mois (environ 585 EUR net par mois). En 2017, le salaire minimum en Ukraine est de 3 200 UAH net par mois (108 EUR) ; le revenu moyen peut être estimé à 5 590 UAH net par mois (190 EUR). Des indemnités complémentaires d'un montant maximal représentant 40 % de l'indemnité de base peuvent être accordées pour l'exercice de certaines fonctions de responsabilité au sein du parlement, c'est-à-dire pour le Président et ses adjoints, ou à des fins de représentation. En outre, des financements sont alloués pour le recrutement d'assistants et de conseillers, pour les frais d'hébergement et de voyage (si le lieu de résidence du député est situé à plus de 30 kilomètres de Kiev), ainsi que pour le remboursement des dépenses liées à l'exercice des fonctions parlementaires. Les parlementaires bénéficient de plus d'une prise en charge médicale gratuite. Les informations sur la rémunération et les avantages des parlementaires sont rendues publiques et sont disponibles sur le site web de la commission des règles de procédure et d'aide aux travaux parlementaires de la Verkhovna Rada d'Ukraine.

66. Le Secrétariat de la Verkhovna Rada est responsable du contrôle de l'utilisation des avantages parlementaires. Jusqu'à une date récente, le budget du parlement ne pouvait faire l'objet d'un contrôle que par la Cour des comptes, à la demande du parlement lui-même. Une nouvelle loi, adoptée en 2015, permet à la Cour des comptes d'effectuer un audit des finances du parlement sans le consentement de celui-ci. En outre, en février 2015, le parlement a adopté une loi sur l'ouverture budgétaire, à savoir la loi ukrainienne sur l'utilisation transparente des fonds publics, qui dispose que toutes les données relatives aux dépenses budgétaires, y compris les données en temps réel sur les opérations du Trésor public, doivent être publiées sur un portail web dédié (<http://spending.gov.ua/>).

---

<sup>22</sup> Le réseau anticorruption pour l'Europe orientale et l'Asie centrale de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) avait aussi souligné ces insuffisances dans le cadre de son évaluation par les pairs de l'Ukraine. Voir le rapport du 3<sup>ème</sup> cycle de suivi sur les réformes anti-corruption en Ukraine (2015).

67. Le montant de l'indemnité parlementaire a été sujet à de nombreuses variations au cours des dernières années, et est nettement plus faible que celui du traitement des autres agents publics. À titre de comparaison, la rémunération d'un député équivaut à celle d'un juge stagiaire. En raison de la crise économique, l'indemnité parlementaire est gelée depuis 2005, et elle a même été réduite une fois en 2014. Cette situation a eu de graves répercussions concrètes, étant donné la dévaluation progressive de la monnaie nationale (hryvnia ukrainienne) : alors qu'en 2005, une indemnité de 17 425 UAH représentait environ 1 600 USD, ce même montant équivalait à 550 USD en 2016. Malgré l'adoption récente d'une politique transversale visant à augmenter la rémunération des agents publics dans le cadre d'un projet de réduction des incitations à la corruption et d'amélioration de la gouvernance, aucune des tentatives de modification de l'indemnité parlementaire n'a été fructueuse jusqu'à présent (la dernière tentative a eu lieu en janvier 2017, mais la proposition de loi correspondante a été rejetée). À la suite de la publication des déclarations électronique en novembre 2016, qui a révélé l'importance de la fortune de certains députés (comprenant notamment des réserves de liquidités considérables, un patrimoine immobilier imposant, etc.), les demandes d'augmentation de leur indemnité par les membres de la Verkhovna Rada ont été abandonnées pour apaiser la colère de la population.

68. L'EEG constate que, par rapport aux 45 autres États membres du GRECO qui ont fait l'objet d'un rapport dans le cadre du Quatrième Cycle d'Évaluation, l'ensemble de rémunération et d'avantages accordés aux parlementaires ukrainiens fait partie des moins attractifs, même en comparaison avec des pays d'un niveau économique similaire en Europe. Le problème de la rémunération adéquate n'est pas anodin pour la prévention de la corruption et joue véritablement un rôle important dans la composition du parlement. Si l'indemnité est faible, il est presque inévitable que les membres aient besoin d'avoir recours à des moyens supplémentaires pour pouvoir assumer à la fois leurs engagements parlementaires et leur vie quotidienne. En outre, de strictes limitations sont imposées aux parlementaires en matière d'emplois externes, – au moins en droit, (voir aussi paragraphe 82), ce qui signifie que l'exercice de ses fonctions parlementaires devrait être la seule activité professionnelle d'un député (sauf de très rares exceptions prévues par la loi), ce qui devrait par conséquent se traduire au niveau du montant de sa rémunération. Cette situation, selon l'EEG, exige de prendre des mesures et doit être envisagée conjointement avec les considérations présentées ci-après dans le présent rapport au sujet des conflits d'intérêts répandus parmi les membres du corps législatif. L'EEG comprend que l'augmentation de la rémunération des parlementaires est une question politiquement délicate, mais il est nécessaire de trouver un équilibre entre l'octroi aux députés de ressources suffisantes pour exercer leurs fonctions (qui sont essentielles à la vitalité de la démocratie) et l'utilisation judicieuse des deniers du contribuable, tout en respectant le principe de responsabilité dans l'utilisation des fonds publics alloués, afin d'éviter tout détournement potentiel à des fins d'enrichissement personnel.

#### Principes éthiques et règles déontologiques

69. Les parlementaires doivent prêter serment avant de prendre leurs fonctions ; en cas de refus, ils sont déchus de leur mandat parlementaire (article 79 de la Constitution). Par ailleurs, la loi relative au statut des députés du peuple d'Ukraine mentionne le respect des règles générales de moralité, de dignité et d'honneur (article 8 de la loi relative au statut des députés du peuple d'Ukraine). De la même manière, le Règlement intérieur du parlement contient certaines dispositions qui portent sur la discipline et l'éthique, en particulier sur les notions d'ordre et de bienséance (articles 51 et 53 du Règlement intérieur du parlement). Le député qui ne les respecte pas s'expose à une expulsion des discussions en plénière (jusqu'à cinq séances plénières) ; dans ce cas, les électeurs en sont informés par la publication de la sanction dans le journal la Voix de l'Ukraine. Cette sanction n'a pas été appliquée jusqu'à présent.

70. Les parlementaires sont également soumis aux dispositions de la loi de 2015 relative à la prévention de la corruption (LPC), qui s'applique à un grand nombre d'agents publics et définit des obligations sur la prévention des conflits d'intérêts (ex. interdiction des cadeaux, déclaration d'intérêts, limitations des emplois externes et restrictions applicables après la cessation des fonctions, etc.). Cette loi contient un chapitre consacré au comportement éthique, qui fixe des obligations générales de neutralité, d'impartialité, de compétence et d'efficacité, de confidentialité et de légalité (articles 37 à 44, loi relative à la prévention de la corruption).

71. Il n'existe pas de code de conduite des parlementaires, mais la question de l'adoption d'un tel instrument fait l'objet de débats depuis maintenant trois ans. Depuis 2013, en effet, l'OSCE-BIDDH, avec le projet RADA d'USAID et l'Agence pour les initiatives législatives, ont mené des actions pour sensibiliser les parties prenantes et faciliter le dialogue concernant la nécessité d'élever le niveau des débats sur la réforme de l'éthique, notamment en publiant des documents d'orientation à ce sujet<sup>23</sup>. Ce processus a pris de l'ampleur grâce au [Rapport et feuille de route du Parlement européen sur la réforme interne et le renforcement des capacités pour la Verkhovna Rada](#) publié en 2016. Des auditions des commissions et des « dialogues éthiques parlementaires » ont été organisés récemment pour sensibiliser les participants aux normes éthiques et professionnelles ; ces manifestations ont réuni des parlementaires, du personnel du parlement et des représentants de la société civile<sup>24</sup>. En effet, il s'agit d'un domaine où plusieurs allégations d'abus ont été rapportées au fil des ans, notamment le fait de voter à la place d'un autre député, le manque de discipline pendant les séances, l'utilisation de mécanismes de surveillance (demandes et recours, par exemple) pour nuire à certains intérêts privés ou pour les favoriser, le manque de transparence concernant la situation financière et les intérêts commerciaux des parlementaires, l'abus des dispositions d'immunité parlementaire, etc.<sup>25</sup>.

72. L'EEG souligne la valeur ajoutée que représente l'adoption d'un code de conduite à la fois pour les parlementaires eux-mêmes et pour leur image publique. Elle voit dans l'élaboration d'un code et dans sa mise à jour régulière un intérêt pédagogique fondamental pour une institution qui s'efforce de surmonter une grave crise de crédibilité. Une fois le code adopté, il sera indispensable, pour qu'il remplisse son rôle, que tous les parlementaires participent activement à sa mise en œuvre en proposant des idées et en les examinant, ainsi qu'en élaborant, révisant et finalisant ses dispositions. Bien que l'EEG soit consciente des responsabilités décisives de la NACP sur les questions de conflits d'intérêts et d'intégrité concernant les agents publics, (y compris les parlementaires), elle considère qu'il est essentiel de développer une culture de responsabilité parmi les députés plutôt que de se contenter de transférer la responsabilisation à une autorité de contrôle externe. Les parlementaires doivent poursuivre eux-mêmes intensément la réflexion sur les opportunités de dialogue en matière d'éthique et d'intégrité, et sur les moyens de promouvoir une meilleure autogouvernance et une plus grande conformité. Pour que le système soit pertinent et efficace, le contrôle et la responsabilité doivent d'abord être exercés directement par la chambre. En effet, il est essentiel que les parlementaires s'approprient le nouveau code pour que celui-ci soit pleinement intégré aux pratiques de travail de la Verkhovna Rada ; cela montrera également au public que les parlementaires sont déterminés à prendre des mesures pour assurer, maintenir et promouvoir l'intégrité du mandat parlementaire. De plus, des canaux appropriés peuvent être recherchés afin de soutenir l'engagement de la société civile dans ce processus.

---

<sup>23</sup> Voir par exemple le [Code de conduite des parlementaires : bonnes pratiques européennes, réalité ukrainienne et perspectives](#)

<sup>24</sup> OSCE-BIDDH « *Strengthening dialogue among civil society and with key governmental stakeholders in Ukraine* » et USAID « *Responsible, Accountable, Democratic Assembly Project (RADA)* »

<sup>25</sup> [Rapport sur les problèmes d'éthique parlementaire selon les sondages d'opinion](#), Centre ukrainien indépendant de recherche politique (UCIPR), 2015

73. En outre, l'adoption de ce code doit être accompagnée d'orientations pratiques supplémentaires. En particulier, des efforts supplémentaires sont indispensables pour aider les parlementaires à mieux comprendre les règles et les attentes du parlement, notamment en ce qui concerne la difficile question du traitement des conflits d'intérêts, tant potentiels que réels (voir, par exemple, les remarques formulées plus loin dans le présent rapport au sujet de la divulgation des liens extérieurs, de l'acceptation de cadeaux et des relations avec des tiers). Dans ce contexte, comme recommandé au paragraphe 48, il est capital d'établir des canaux de coordination améliorés avec la NACP, étant donné le rôle clé de supervision et de conseil dont elle est chargée à l'égard de toutes les catégories d'agents publics, y compris les parlementaires. Le GRECO recommande i) qu'un code de conduite à l'intention des parlementaires soit élaboré et adopté avec la participation de ces derniers et soit rendu facilement accessible au public et ii) qu'il soit assorti d'orientations écrites détaillées sur sa mise en œuvre pratique (prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction parlementaire, possibilités ad hoc de déclaration et d'auto-exclusion concernant des situations spécifiques de conflits d'intérêts, cadeaux et autres avantages, contacts avec les tiers, etc.).

#### Conflit d'intérêts

74. La LPC définit et régit les conflits d'intérêts chez les agents publics, y compris les parlementaires. En particulier, un conflit d'intérêts est une contradiction (potentielle ou réelle) entre les intérêts privés d'une personne et ses activités officielles ou de représentation, qui affecte l'objectivité ou l'impartialité de ses décisions et l'exécution ou la non-exécution de certaines actions dans l'exercice de ces activités.

75. Lorsqu'un conflit d'intérêts survient ou est susceptible de survenir, la marche à suivre est la suivante : (i) prendre des mesures pour prévenir l'apparition d'un conflit d'intérêts potentiel ou réel ; (ii) signaler – au plus tard un jour ouvré après la date à laquelle la personne a constaté ou aurait dû constater qu'elle se trouve dans une situation de conflit d'intérêts potentiel ou réel – à son supérieur direct, et si la personne concernée occupe une fonction dépourvue de supérieur direct ou au sein d'un organe collégial, de signaler à la NACP, ou à une autre autorité ou organe collégial défini par la loi, l'objet du conflit d'intérêts réel apparu dans le cadre de l'exercice de ses fonctions ; (iii) s'abstenir de prendre des mesures/décisions en cas d'exposition à un conflit d'intérêts et (iv) de prendre des mesures pour résoudre le conflit d'intérêts réel ou potentiel.

76. La LPC reconnaît que, pour certaines catégories de personnes, y compris les parlementaires, les règles de résolution des conflits d'intérêts peuvent être également définies par les lois régissant le statut des personnes concernées, en fonction de l'organisation des organes dont ils dépendent. La LPC dispose en outre que, pour les organes collégiaux de l'État ou des collectivités locales, les personnes en situation de conflit d'intérêts doivent s'abstenir de participer au processus décisionnel, ou à défaut faire une déclaration ad hoc avant l'ouverture des débats sur la question problématique. Cette déclaration doit figurer dans le procès-verbal de la réunion (article 35 de la LPC).

77. En ce qui concerne le cas particulier des parlementaires, l'EEG a cru comprendre que, bien que le Règlement intérieur (articles 31(1), 37, 85 et 87), prévoie l'obligation de révéler les conflits d'intérêts avant de prendre une décision au sein de la Verkhovna Rada (délibérations en plénière, processus de vote, élections dans les commissions temporaires), il n'évoque pas la procédure à appliquer si cette obligation n'est pas respectée. On ne recense qu'un seul cas où une telle révélation ad hoc a été faite par un député au début d'une procédure de vote.

78. Le problème des conflits d'intérêts est une question brûlante en Ukraine. Au cours des entretiens qui ont été tenus, la Verkhovna Rada a été désignée comme un club de

millionnaires au sein duquel de puissants magnats des affaires jouissent de leur immunité et utilisent leurs fonctions pour orienter le processus politique. Dans la mesure où une part importante des propositions de loi émane des membres à titre individuel, et sachant que les travaux des commissions ne sont pas toujours entrepris avec le même degré de transparence et de débat public, ces allégations sont préoccupantes. Les déclarations électroniques qui ont été soumises jusqu'à présent ont par ailleurs révélé la fortune considérable de certains députés qui, en réponse, ont prétendu qu'ils avaient acquis leurs biens avant d'exercer des fonctions parlementaires. L'aspect problématique du mandat impératif (qui va à l'encontre du principe démocratique de mandat libre et indépendant) renforce les doutes concernant la possibilité que d'autres intérêts interviennent dans le processus législatif – outre la loyauté du député à son électorat.

79. La commission des règles de procédure et d'aide aux travaux parlementaires de la Verkhovna Rada d'Ukraine est traditionnellement chargée de contrôler les conflits d'intérêts au sein du parlement (article 223 du Règlement intérieur). Ainsi, elle doit examiner les documents pertinents et soumettre des recommandations au Président de la Verkhovna Rada qui a 10 jours pour décider de porter l'affaire devant la justice en vue de mettre un terme au mandat parlementaire du député ou de renvoyer les documents à la commission accompagnés d'une déclaration dûment motivée justifiant le rejet de la motion visant à saisir la justice. Dans ce dernier cas, si la commission est en désaccord avec la décision du Président, elle peut déposer une demande pour que la question soit réexaminée par la Verkhovna Rada en séance plénière, et ainsi faire adopter une résolution par un vote à main levée. Toute décision de justice selon laquelle un parlementaire est démis de ses fonctions de façon précoce pour non-respect des dispositions relatives aux incompatibilités est définitive et n'est pas soumise à l'approbation de la Verkhovna Rada. Dans la législature actuelle, 26 cas d'incompatibilité ont été recensés, dont un seulement n'a pas été rejeté et a fini par atteindre le stade du débat en plénière.

80. Les informations recueillies sur place laissent clairement entendre que les mécanismes actuels prévus par le Règlement intérieur (relatifs à la divulgation ad hoc et à l'incompatibilité) n'ont pas été vraiment invoqués ou utilisés dans la pratique. Il semble de plus que la manière dont la notion de conflit d'intérêts figurant dans la LPC est interprétée et appliquée de façon peu claire à l'égard de la fonction parlementaire. Il est donc essentiel de sensibiliser les parlementaires à la question des conflits d'intérêts et à la nécessité de les éviter et de les prévenir, ainsi que de leur donner des orientations précises, notamment grâce au code de conduite dont l'adoption est recommandée ci-dessus (paragraphe 73). En outre, il convient d'assurer un contrôle satisfaisant et la mise en œuvre effective des règles applicables ; une recommandation a également été formulée à cet égard (paragraphe 95).

#### Interdiction ou restriction de certaines activités

##### *Cadeaux*

81. Les dispositions réglementaires générales sur les cadeaux contenues dans les articles 23 et suivants de la LPC, telles que décrites au paragraphe 45, s'appliquent aux parlementaires. Une recommandation visant la poursuite du développement des dispositions de la LPC sur l'acceptation de cadeaux, notamment par l'abaissement du seuil des cadeaux acceptables, a été formulée (voir au paragraphe 47).

##### *Incompatibilité*

82. Les parlementaires ne peuvent pas exercer d'autre mandat représentatif, occuper un poste de fonctionnaire, entreprendre des activités lucratives (les seules exceptions étant l'enseignement, la recherche ou les activités créatives et la pratique médicale), être membre d'un organe de direction ou d'un comité de surveillance d'une

entreprise/organisation à but lucratif (article 78 de la Constitution, défini plus précisément dans l'article 3 de la loi relative au statut des députés du peuple d'Ukraine et dans l'article 25 de la LPC). Concernant en particulier la direction des entreprises et la détention d'intérêts dans ces dernières, il est interdit aux parlementaires de transférer ces intérêts à des membres de leurs familles. Pour la durée de leur mandat parlementaire, ils doivent prévoir de faire assurer la gestion de ces intérêts par des tiers à titre provisoire. La LPC fixe la liste exhaustive des possibilités à cet égard et dispose qu'un acte notarié décrivant les dispositions prises doit être transmis à la NACP. Dans l'éventualité où un député entreprendrait des activités incompatibles, il est tenu d'y mettre fin sous un délai de 20 jours ou de renoncer à ses fonctions parlementaires.

83. Comme indiqué précédemment, les dispositions relatives à l'incompatibilité se révèlent très controversées en pratique ; de plus, elles ont entraîné d'après confrontations en justice. À cet égard, en septembre 2012, la Cour constitutionnelle d'Ukraine a jugé que la Haute cour administrative doit être la première instance judiciaire habilitée à démettre de ses fonctions un député qui cumule son travail parlementaire et d'autres types d'activités. Au fil des ans, la pratique dans ce domaine s'est avérée plus litigieuse qu'efficace, car elle a mis au jour des problèmes liés à l'impartialité et à l'indépendance des tribunaux à l'égard d'une ingérence politique induite.

84. Par ailleurs, bien que les règles paraissent exigeantes sur le papier, l'EEG a appris avec préoccupation, de la bouche de députés, de représentants de la société civile et d'autres interlocuteurs, que les risques de conflits d'intérêts au sein du corps législatif sont estimés comme étant très élevés, avec deux tiers des parlementaires indirectement – mais activement – engagés dans des activités entrepreneuriales. Comme indiqué plus haut, il se trouve pourtant que plusieurs textes législatifs définissent ensemble un régime strict d'incompatibilité des activités accessoires ; ce cadre juridique est contourné car, en pratique, les députés détiennent des droits ou des intérêts dans des entreprises commerciales. Dans de nombreux cas, ces entreprises sont enregistrées au nom de personnes qui entretiennent des relations avec les députés, ou de membres de leur famille proche. D'après de nombreux observateurs, l'un des problèmes les plus pressants en matière de corruption en Ukraine porte sur la confusion qui règne entre l'élite politique et les intérêts commerciaux. Il a été déclaré à plusieurs reprises que ce phénomène – plus que le lobbying par des professionnels extérieurs, des entreprises ou des groupes d'intérêts – nuit gravement au processus démocratique. Cette situation requiert une action prioritaire et doit être considérée en lien avec ce qui a été dit ci-dessus dans le rapport sur les salaires bas des parlementaires. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande de prendre d'autres mesures adaptées, non seulement légales mais aussi pratiques, pour empêcher les parlementaires de contourner les restrictions concernant leur participation dans des activités entrepreneuriales. En outre, il est urgent de mettre en place un contrôle et une mise en œuvre stricts des règles applicables en la matière, comme recommandé ci-dessous (paragraphe 95).

#### *Contrats avec les autorités publiques*

85. Il n'y a pas de restrictions pour les parlementaires, à titre privé, qui procèdent à la passation d'un contrat avec des autorités étatiques, directement ou par le biais d'une participation dans une société. La loi sur les marchés publics comprend des dispositions spécifiques interdisant la participation aux marchés publics si la personne physique ou morale a été impliquée dans une infraction de corruption ou n'a pas mis en place de programme de prévention de la corruption, selon le cas.

#### *Restrictions applicables après la cessation des fonctions*

86. Une période de carence d'un an est applicable, pendant laquelle il est interdit à un agent public, y compris à un parlementaire, (i) de conclure un accord concernant un

emploi (contrat de travail) ou de réaliser des opérations commerciales avec des personnes morales de droit privé et des personnes physiques sur lesquelles l'agent public a exercé un contrôle, une surveillance ou un pouvoir décisionnel – tout accord conclu en violation de cette règle est réputé nul et non avenu – et (ii) de représenter les intérêts de quiconque est partie à une affaire (y compris une affaire portée devant la justice) si l'une des autres parties est une autorité, une entreprise, une institution, une organisation où l'agent public exerçait des fonctions lorsque son contrat s'est achevé. De plus, il est interdit de divulguer, ou d'utiliser pour son intérêt personnel, des informations dont l'agent a pris connaissance dans le cadre de l'exercice de ses fonctions officielles, à l'exception des cas prévus par la loi (article 26 de la LPC).

#### *Utilisation abusive d'informations confidentielles et contacts avec les tiers*

87. La LPC interdit aux agents publics, y compris aux parlementaires, de divulguer ou d'utiliser des informations confidentielles ou à accès restreint dont ils auraient eu connaissance dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions, à l'exception des cas prévus par la loi (article 43 de la LPC). En outre, les députés ont l'interdiction de révéler des informations secrètes ou confidentielles qu'ils auraient pu découvrir dans l'exercice de leur mandat parlementaire ou dans le cadre des débats tenus à huis clos.

88. En Ukraine, comme indiqué précédemment, et contrairement à d'autres pays, de nombreux textes législatifs émanent du parlement lui-même, plutôt que du gouvernement. Dans ce contexte, il n'existe pas de règles en matière de lobbying qui pourraient faire davantage la lumière sur les nombreux intérêts qui peuvent intervenir dans le processus législatif. L'EEG est d'avis qu'il est important d'assurer une transparence adaptée dans ce domaine, afin qu'aucune influence indue ne puisse s'exercer, ni ne semble s'exercer, sur le processus législatif. Améliorer la transparence en la matière contribuera donc à promouvoir l'image du Parlement et des parlementaires ainsi que la confiance que les citoyens placent en eux. Par conséquent, le GRECO recommande d'instaurer des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif.

#### *Utilisation abusive de ressources publiques*

89. Il n'existe pas de règles/sanctions spécifiques sur l'utilisation abusive de ressources publiques par les parlementaires ; cela étant, le détournement de fonds, l'abus de pouvoir et de fonction, les pots-de-vin et d'autres infractions liées à la corruption tombent sous le coup du droit pénal. La LPC interdit également l'utilisation de tout bien ou de fonds de l'État ou des collectivités locales dans un intérêt privé (articles 22 et 65 de la LPC).

#### *Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts*

90. Comme expliqué en détail dans le paragraphe 32, le système de signalement financier mis en place récemment devrait devenir un instrument utile pour prévenir la corruption et révéler des cas manifestes de conflit d'intérêts et d'enrichissement illicite. Au moment de la visite sur place, tous les députés, sauf un, avaient soumis un formulaire de déclaration à la NACP. D'après les estimations des experts locaux, en se fondant sur les déclarations transmises, les 423 membres du Parlement ukrainien possédaient un total de 480 millions d'EUR de trésorerie et sur leurs comptes bancaires. Ces chiffres suscitent certaines questions au sein de la société quant à l'origine de ces fonds, étant donné la faiblesse du montant de l'indemnité parlementaire.

91. Le système de déclaration électronique a rencontré une opposition frontale de la part de nombreux membres de la Verkhovna Rada et bon nombre de ses caractéristiques essentielles étaient contestées devant la Cour constitutionnelle au moment de la visite

sur place. Étant donné le rôle central attribué à ce mécanisme dans la politique de lutte contre la corruption en Ukraine, et les attentes que les citoyens ont placées dans son efficacité, il est primordial qu'elle soit mise en œuvre de manière indépendante et crédible. Une recommandation a été formulée à ce sujet (paragraphe 41).

#### Contrôle et mise en œuvre du cadre juridique relatif à l'intégrité

92. En ce qui concerne les manquements aux règles qui régissent en particulier le statut des parlementaires, telles qu'elles figurent dans la loi relative au statut des députés du peuple d'Ukraine et dans le Règlement intérieur du parlement, les sanctions applicables sont l'avertissement oral, l'interdiction de prendre la parole et la suspension de la participation aux séances plénières (jusqu'à cinq séances). La commission des règles de procédure et d'aide aux travaux parlementaires de la Verkhovna Rada d'Ukraine est compétente pour demander la suspension de l'indemnité des députés qui manquent à leur devoir sans raison valable. Elle est également chargée d'évaluer les manquements aux règles d'incompatibilité. Le rôle joué jusqu'à présent par cette commission est pour le moins effacé. Aucune sanction n'a jamais été imposée, et les parlementaires eux-mêmes ont émis des doutes quant à sa capacité et sa volonté de contrôler les questions d'intégrité et prévenir de façon proactive les conflits d'intérêts.

93. S'agissant des problèmes d'intégrité au sein du parlement, l'EEG doute fortement que les mécanismes de contrôle et de mise en œuvre actuels soient suffisamment efficaces, satisfaisants et dissuasifs. Elle estime que des garde-fous institutionnels supplémentaires sont requis pour renforcer la crédibilité du système d'intégrité et la responsabilisation au sein du parlement. Gardant également à l'esprit la recommandation relative au perfectionnement des règles régissant la conduite des parlementaires, l'EEG juge qu'il serait naturel de prévoir des améliorations au niveau du suivi et de la mise en œuvre desdites règles par les organismes compétents, comme plusieurs de ses interlocuteurs l'ont clairement admis.

94. Bien évidemment, il revient aux autorités ukrainiennes de définir comment organiser et renforcer au mieux ce travail de contrôle, dans le respect des droits des parlementaires à être entendus. Même si cette mission pourrait être assurée par des instances parlementaires existantes, sous réserve qu'elles soient dotées de moyens et de pouvoirs d'enquête suffisants, l'EEG est favorable à l'introduction d'un élément d'indépendance dans le dispositif de surveillance du parlement. Cet aspect est d'autant plus important en Ukraine, où le malaise des citoyens vis-à-vis de la classe politique atteint un niveau préoccupant. Pour restaurer la confiance de l'opinion publique et la préserver sur le long terme, un modèle reposant uniquement sur l'autorégulation des responsables politiques a peu de chances d'être crédible aux yeux de la population. Certains éléments de procédure pourraient être mis en place afin de prendre en compte les réserves des citoyens, qui estiment que le parlement est trop replié sur lui-même et potentiellement juge et partie lorsqu'il enquête sur des comportements répréhensibles et les sanctionne. À ce propos, l'EEG attire l'attention des autorités sur les expériences déjà menées dans d'autres pays pour faire intervenir des experts non professionnels, c'est-à-dire inclure dans le processus et les mécanismes de contrôle des personnes ou institutions extérieures au parlement, dont la désignation et le rôle présentent des garanties suffisantes de légitimité, d'impartialité, de transparence et d'efficacité. Une telle démarche témoignerait, d'une part, de la volonté affichée du parlement d'adopter une approche plus préventive pour préserver l'intégrité de ses membres et, d'autre part, de son engagement à continuer de promouvoir la transparence, l'indépendance et la responsabilité en interne.

95. Enfin, pour être crédible, le système devra prévoir l'application de sanctions adéquates en cas de non-respect des règles. Pour que le système recueille une large adhésion parmi les parlementaires et l'opinion publique, il doit être considéré comme indépendant, légitime et proportionné. Le GRECO recommande de renforcer de

manière significative les mécanismes de contrôle interne de l'intégrité au sein du parlement, afin de garantir une surveillance et une mise en œuvre indépendantes, suivies et proactives des règles pertinentes. Cela suppose clairement qu'il y ait un éventail de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. Ces dispositions devront également être reprises dans le code de conduite recommandé ci-dessus.

### *Immunités*

96. L'article 80 de la Constitution garantit l'immunité parlementaire des députés ; à ce titre, ils ne sont pas tenus juridiquement responsables des votes ou des déclarations tenues au parlement, à l'exception des injures ou de la diffamation. Les députés ne peuvent être tenus pénalement responsables, détenus ou arrêtés sans l'accord du parlement.

97. La procédure de levée de l'immunité d'un parlementaire est définie en détail dans le Règlement intérieur de la Verkhovna Rada (chapitre 35). Une demande de levée de l'immunité parlementaire doit être soumise avec l'appui du procureur général. Une motion différente doit être déposée pour chaque type de mesure prise pendant l'instruction, c'est-à-dire pour la mise en cause de la responsabilité pénale, pour le placement en détention provisoire et pour l'arrestation. Une procédure contradictoire commence alors, pendant laquelle la personne qui fait l'objet de la demande doit soumettre une explication écrite, dans un délai de cinq jours, à la commission des règles de procédure et d'aide aux travaux parlementaires de la Verkhovna Rada. Celle-ci traite la question de manière urgente, dans un délai maximal de 20 jours. La commission tient une audition à laquelle participent la personne visée par la demande et le procureur général. Elle peut en outre demander des informations supplémentaires, d'autres éléments de preuves, etc. À ce stade, et avec une conclusion motivée par la commission, le Président de la Verkhovna Rada peut renvoyer l'affaire à l'autorité qui a formulé la demande pour qu'elle recherche davantage d'éléments de preuve. La commission interrompt alors son examen de la motion jusqu'à réception des éléments demandés.

98. Si la commission envisage la levée de l'immunité du député, la demande est transmise au parlement en séance plénière pour une présentation de la position de la commission et un débat, dans un délai de sept jours. La décision de lever l'immunité est adoptée à la majorité simple à l'issue d'une procédure de vote à main levée. Les poursuites pénales à l'encontre d'un député sont soumises aux règles ordinaires relatives à la compétence des juridictions. Depuis 2012, la Verkhovna Rada a accordé son consentement à la poursuite, l'arrestation et le placement en détention de sept députés ; nous ne disposons pas d'informations cependant sur le nombre total de procédures lancées pour lever l'immunité.

99. En ce qui concerne le recours à des techniques spéciales d'enquête, l'article 27 de la loi relative au statut des députés du peuple d'Ukraine dispose que la fouille d'un parlementaire, son placement en détention, l'inspection de ses effets personnels et de son domicile ou de son bureau, l'interception de sa correspondance privée, de ses conversations téléphoniques, de sa correspondance électronique et autre, et l'adoption de toute mesure limitant ses droits et ses libertés ne sont possibles qu'avec l'accord du parlement, qui autorise la conduite de poursuites pénales, et uniquement s'il est impossible d'obtenir les informations recherchées par d'autres méthodes. Cependant, ces restrictions n'empêchent pas, en principe, l'ouverture d'une enquête.

100. Dans son Rapport d'Évaluation des Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation conjoints sur l'Ukraine, le GRECO a noté avec préoccupation que l'immunité a un caractère « absolu » pour tous les agents publics concernés. Aucune exception n'est prévue lorsque l'agent est pris en flagrant délit alors qu'il commet une infraction. En particulier en cas d'infraction grave, comme la corruption, le niveau de la protection

accordée à l'agent public est inutilement élevé. Le GRECO avait également émis des réserves concernant la durée de la procédure de levée d'immunité, qui peut s'étendre sur bien plus d'un mois en pratique, voire davantage, car une demande doit être soumise pour chaque mesure à mettre en œuvre dans le cadre d'une même affaire, que ce soit pour une perquisition, un placement en détention, l'engagement de poursuites, etc.

101. Dans le cadre de la procédure de conformité du GRECO qui a suivi, les autorités ukrainiennes ont indiqué qu'elles envisageaient de modifier la Constitution, notamment en opérant des changements dans le régime d'immunité. Les projets de modifications qui étaient alors prévus ont fait l'objet d'un examen par l'OSCE-BIDDH<sup>26</sup>, d'une part, et par la Commission de Venise<sup>27</sup>, d'autre part. Ces deux avis distincts ont tous deux souligné les avantages que représentent le maintien des dispositions d'inviolabilité en Ukraine. Ils ont mis en avant que dans des pays où l'État de droit n'est pas encore consolidé, on peut tout à fait craindre que des pressions politiques soient exercées sur des opposants politiques et, pour cette raison, l'institution d'immunité peut se révéler être un outil indispensable pour protéger la démocratie.

102. La législature actuelle, depuis début 2015, a relancé le débat sur la question de la suppression/limitation de l'immunité parlementaire. L'EEG renvoie aux Vingt principes directeurs (principe 6), qui appellent à limiter toute immunité à l'égard des enquêtes, des poursuites et des sanctions relatives aux infractions de corruption à ce qui est nécessaire dans une société démocratique. Dans le contexte particulier de l'Ukraine, il convient de trouver l'équilibre entre deux questions différentes. La première est relative au bon fonctionnement et à l'autonomie véritable du parlement, et en particulier, à la nécessité de conserver l'immunité en tant qu'outil permettant de protéger les parlementaires (en particulier les voix minoritaires et de l'opposition) contre des accusations ou des arrestations à motivation politique. La seconde concerne le détournement des règles d'immunité pour les utiliser en guise de bouclier contre les enquêtes pénales, en particulier en matière de corruption. À cet égard, il semblerait que l'un des principaux sujets de critiques de l'opinion publique concernant le parlement soit en effet l'utilisation des dispositions d'immunité à mauvais escient, notamment pour des actes de corruption<sup>28</sup> ; plus particulièrement, selon un sondage mené en 2016 par Rating Group Ukraine et l'International Republican Institute et un autre réalisé en 2015 par l'Institut international de sociologie de Kiev, les problèmes les plus urgents pour les citoyens ukrainiens est l'abolition de l'immunité des parlementaires (46 %) et la hausse des salaires des fonctionnaires de l'État (37,5 %).

103. Il apparaît clairement à l'EEG que la question de l'immunité parlementaire mérite une plus ample réflexion : des mécanismes supplémentaires doivent être mis au point pour prévenir les ingérences dans les activités du parlement tout en facilitant la lutte contre la corruption. L'immunité ne devrait jamais empêcher une enquête préliminaire, pour autant que cette dernière soit menée sans harcèlement du parlementaire qui en fait l'objet. En effet, les enquêtes peuvent être indispensables pour établir les faits dans une affaire et l'utilisation de techniques spéciales d'enquête se montre décisive à cet égard. Les décisions relatives à l'immunité doivent être prises rapidement mais, pour autant, en maintenant des garanties procédurales adaptées pour éviter que des opposants politiques soient injustement poursuivis. Lors de ses différentes déclarations à cet égard, le GRECO a souligné qu'il est capital que la procédure de levée de l'immunité des parlementaires soit transparente, efficace et fondée sur des critères objectifs, et qu'elle ne soit pas susceptible d'être détournée.

---

<sup>26</sup> [Avis de l'OSCE-BIDDH sur les modifications de certaines lois de l'Ukraine adoptées le 16 janvier 2014](#)

<sup>27</sup> [Avis de la Commission de Venise sur le projet de révision des dispositions de la Constitution relatives à l'immunité des membres du parlement et des juges, CDL-AD\(2015\)013](#)

<sup>28</sup> [Rapport sur les problèmes d'éthique parlementaire selon les sondages d'opinion](#), Centre ukrainien indépendant de recherche politique (UCIPR), 2015

104. Ainsi, des critères de fond doivent être définis en ce qui concerne la levée de la protection si le parlementaire concerné a été pris en flagrant délit, dans les affaires relatives à des infractions graves, lorsque les poursuites ont atteint un stade avancé ou lorsque l'infraction présumée n'a aucun rapport avec l'exercice de la fonction parlementaire. Pour ce qui est de ce dernier cas, le GRECO a exprimé la nécessité de préciser, grâce à des critères adaptés, dans quelle mesure un acte peut être en rapport avec les fonctions officielles d'un parlementaire et donc si l'inviolabilité de ce député s'applique et peut/doit être levée. Ces critères peuvent être utiles aux services répressifs eux-mêmes, pour éviter de longues hésitations et consultations. L'Ukraine pourrait s'inspirer dans une large mesure de l'expérience accumulée dans d'autres États membres du GRECO dans ce domaine et de l'ensemble des orientations formulées par la Commission de Venise sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires<sup>29</sup>. Le GRECO recommande que des mesures résolues soient prises afin de s'assurer que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires n'entravent ni n'empêchent les poursuites pénales visant des parlementaires suspectés d'avoir commis des infractions relatives à la corruption, notamment en adoptant des lignes directrices définissant des critères clairs et objectifs à cet égard.

#### Conseils, formation et sensibilisation

105. Le Secrétariat du parlement, au plus tard sept jours après le résultat des élections, diffuse parmi les députés élus les dispositions statutaires en vigueur qui régissent la fonction parlementaire (Constitution, Règlement intérieur du parlement, loi relative au statut des députés du peuple, etc.). À cet égard, le Secrétariat est un organe permanent qui apporte un soutien juridique, scientifique, organisationnel, documentaire, financier et logistique, et fournit des informations ainsi qu'une expertise analytique pour les activités de la Verkhovna Rada, de ses organes et de ses membres à titre individuel. Les autorités soulignent qu'à l'heure actuelle, l'accent porte principalement sur le travail personnel des parlementaires au regard des matériels pertinents qui leur sont remis dès qu'ils ont prêté serment.

106. Compte tenu de la proportion de 56 % de députés nouvellement élus au parlement et du grave manque de confiance envers les parlementaires plus anciens déjà présents lors des législatures précédentes, et de la Verkhovna Rada dans son ensemble, il ne fait aucun doute que des améliorations peuvent être apportées dans les mécanismes actuels de sensibilisation des députés aux questions d'intégrité et d'assistance offerte si nécessaire. La mise en pratique de valeurs requiert la communication de normes fondamentales, ainsi que d'orientations et de formations régulières axées sur la sensibilisation et le développement d'aptitudes qui aideront à faire face aux dilemmes éthiques et ensuite à les résoudre. La mise en place d'un système plus officiel de formation et d'assistance donnerait davantage de visibilité à la question de l'intégrité au sein du parlement et permettrait aux parlementaires d'y être davantage sensibilisés. En outre, pour illustrer la volonté des responsables politiques de restaurer leur image et de regagner la confiance de la population, la Verkhovna Rada doit continuer à réfléchir à des moyens d'inculquer, de maintenir et de promouvoir une forte culture de l'intégrité parmi ses membres. Or, cette démarche exige plus que des mécanismes imposant une obligation de rendre des comptes. Elle nécessite un engagement et une volonté politique visibles, ainsi que de réelles possibilités de participer à des débats individuels et institutionnels sur les questions d'intégrité et de déontologie dans le contexte du mandat parlementaire. Le GRECO recommande que des mécanismes internes efficaces soient mis en place pour promouvoir et mieux faire connaître les questions d'intégrité au parlement, aussi bien au niveau individuel (conseils de nature confidentielle) qu'institutionnel (formation, débats institutionnels sur les questions d'éthique et participation active des structures dirigeantes).

---

<sup>29</sup> [Rapport de la Commission de Venise sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, CDL-AD\(2014\)011](#)

107. Enfin, pour stimuler et renforcer la confiance de l'opinion publique dans le parlement, le GRECO juge essentiel de continuer à informer la population des mesures prises et des dispositifs mis en place pour consolider le sens de l'intégrité des parlementaires, améliorer la transparence et établir une véritable obligation de rendre des comptes.

## V. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES JUGES

### Aperçu du système judiciaire

108. Le système judiciaire en Ukraine est établi par la Constitution (chapitre 8 sur la Justice) et par la loi sur le système judiciaire et le statut des juges (ci-après LSJJ). Une nouvelle version de cette dernière a été adoptée le 2 juin 2016 et est entrée en vigueur le 30 septembre 2016, accompagnée de nouvelles dispositions constitutionnelles en matière de justice. En outre, le 21 décembre 2016, peu après la visite sur place, une nouvelle loi « sur le Conseil supérieur de la magistrature » a été adoptée et est entrée en vigueur le 5 janvier 2017. Elle régit l'organisation et les activités du Conseil supérieur de la magistrature (ci-après CSM) sous sa nouvelle forme, y compris en ce qui concerne les procédures de nomination et les procédures disciplinaires.

109. L'EEG reconnaît que des réformes judiciaires importantes ont été engagées depuis la « Révolution de la dignité », avec le soutien de la communauté internationale, et notamment du Conseil de l'Europe, qui participe toujours activement au processus<sup>30</sup>. La réforme constitutionnelle de 2016 a largement bénéficié de l'expertise de la Commission de Venise et comporte de nombreux aspects positifs, comme la nomination des juges sur la recommandation du CSM (pour remplacer leur élection par le parlement), l'abolition de la période probatoire de cinq ans pour les juges débutants, le renforcement du CSM et le changement de son mode de composition (pour garantir une majorité de juges), la mise en place d'un système judiciaire à trois degrés avec une Cour suprême renforcée et unifiée, l'adoption de restrictions à l'immunité des juges, ainsi que la modification des règles qui régissent le ministère public (notamment la réduction considérable de l'étendue de ses fonctions auparavant très larges).

110. En ce qui concerne la nouvelle version de la LSJJ, elle n'a été examinée (depuis son adoption) par aucun organe du Conseil de l'Europe. D'autres aménagements législatifs semblent nécessaires, par exemple pour ce qui est de la nomination et de l'évaluation régulière de la performance des juges, comme indiqué ci-après. Quant à la Cour suprême nouvellement réformée – qui remplacera aussi les hautes cours spécialisées précédemment en place – la procédure de sélection des juges qui y siégeront est en cours. Selon certains interlocuteurs, ce processus est de première importance et pourrait poser les bases d'un renouvellement du corps judiciaire, par l'évaluation des compétences de tous les juges (voir-ci-après), qui se poursuivra une fois que les juges de la Cour suprême auront été désignés.

111. En dépit des efforts considérables déployés pour mener à bien cette réforme, qui se sont traduits par l'adoption d'un nouveau cadre juridique pour le système judiciaire, l'efficacité des mesures engagées doit encore être démontrée en pratique. Depuis de nombreuses années, le système judiciaire est considéré comme faible, politisé et corrompu<sup>31</sup>, dominé par un ministère public fort<sup>32</sup> à la tête duquel siège un responsable désigné par le pouvoir politique. En conséquence, la confiance des citoyens dans les juges est particulièrement faible<sup>33</sup>. Ce sentiment a été confirmé lors des entretiens menés sur place par l'EEG ; certains interlocuteurs ont en outre dénoncé l'absence, dans la pratique, de sanctions effectives en cas de faute professionnelle d'un juge.

112. Dans ce contexte, il est compréhensible que les autorités aient décidé de soumettre tous les juges en exercice à une évaluation de leurs qualifications comprenant

---

<sup>30</sup> Des informations sur les projets pertinents en cours sont disponibles notamment sur le [site web du Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine](#)

<sup>31</sup> Voir par exemple les déclarations figurant dans la [Résolution 2145\(2017\) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe \(APCE\)](#) et son exposé des motifs ; dans le [Rapport n° 16/319 du FMI sur l'Ukraine](#) publié en septembre 2016 ; dans l'étude de Freedom House intitulée « [Nations in Transit 2016 – Ukraine](#) » ; dans [l'Évaluation du système national d'intégrité 2015 de Transparency International concernant l'Ukraine](#).

<sup>32</sup> Le taux d'acquiescement devant les juridictions pénales est extrêmement faible (environ 1 %).

<sup>33</sup> Voir le chapitre « Contexte » ci-dessus (paragraphe 21)

un contrôle avant de leur accorder une nomination à vie, afin de veiller à ce que les juges aient à la fois les compétences professionnelles et l'intégrité nécessaire à l'exercice de leurs fonctions (la procédure a été lancée en février 2016). Cette évaluation vient s'ajouter aux procédures de contrôle instaurées après la « Révolution de la dignité », en vertu de la loi relative au rétablissement de la confiance dans le pouvoir judiciaire en Ukraine et de la loi sur l'intégrité du gouvernement (loi de lustration). Pour autant, ces mesures draconiennes<sup>34</sup> soulèvent des préoccupations<sup>35</sup>, notamment pour des raisons pratiques. Au moment de la visite, déjà, 20 tribunaux ne comptaient plus aucun juge et de nombreux autres étaient en cruel sous-effectif : environ 1 500 juges ont démissionné en 2016. Plusieurs interlocuteurs ont affirmé que bon nombre de ces juges voulaient échapper à l'évaluation de leurs qualifications, ainsi qu'à la déclaration électronique et publique de leur patrimoine, qui a été instaurée en septembre 2016. Cependant, les autorités soulignent que les raisons de ces démissions en 2016 n'ont pas été analysées, et que bon nombre de juges ont avancé la raison qu'ils ne voulaient pas perdre leur allocation à vie, que l'État envisage périodiquement de supprimer. À l'heure actuelle, on recense 8 418 postes de juges, mais seulement approximativement 7 000 juges en activité, dont environ 50 % de femmes.

113. Conformément à l'article 126 de la Constitution, l'indépendance des juges est garantie par la Constitution et par les lois de l'Ukraine, et il est interdit d'influencer les juges<sup>36</sup>. Les tribunaux doivent rendre la justice en se fondant sur la Constitution, la législation en vigueur et l'État de droit. Malgré ces dispositions, l'EEG a appris avec préoccupation que, dans la pratique, l'indépendance des juges semble extrêmement fragile. Des informations recueillies par l'EEG laissent clairement entendre que l'influence des responsables politiques sur l'activité judiciaire et les pressions exercées par les procureurs sur les juges pour qu'ils s'abstiennent d'acquitter l'accusé sont des phénomènes fréquents encore aujourd'hui. Par ailleurs, l'EEG a l'impression que la situation professionnelle des juges, qui est actuellement instable, les rend particulièrement vulnérables aux menaces pour leur indépendance. Dans ce contexte, l'EEG constate que la nouvelle loi relative au CSM prévoit notamment un mécanisme de plainte en cas d'ingérence dans les activités des juges, associé à une procédure de vérification des plaintes par le CSM, à la publication des résultats, à la possibilité de prendre des mesures pour répondre à ces pratiques (saisir les autorités répressives, par exemple), à une coopération avec d'autres organes concernés et la société civile, etc. Ces nouvelles dispositions doivent à l'évidence être saluées comme un pas dans la bonne direction.

114. L'EEG tient à attirer l'attention sur un danger spécifique qui pèse sur l'indépendance des juges, à savoir l'utilisation par les procureurs de certaines infractions pénales – en particulier le « prononcé par un juge d'une sentence, d'un jugement, d'une décision ou d'une ordonnance qu'il sait injuste » (article 375 du Code pénal)<sup>37</sup> – comme moyen de pression sur un juge. À cet égard, elle renvoie aux normes du Conseil de l'Europe qui énoncent clairement que « l'interprétation du droit, l'appréciation des faits ou l'évaluation des preuves, auxquelles procèdent les juges pour le jugement des affaires, ne devraient pas donner lieu à l'engagement de leur responsabilité pénale, sauf

---

<sup>34</sup> Le système actuel d'évaluation des qualifications est un compromis, de nombreuses forces politiques et des représentants de la société civile s'étaient exprimés en faveur de la révocation de tous les juges en exercice pour qu'ils doivent déposer une nouvelle candidature pour leur poste. La Commission de Venise s'est opposée à cette idée, estimant qu'il s'agirait d'une violation des normes européennes relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire et de l'État de droit.

<sup>35</sup> Voir ci-dessous la partie « Recrutement, carrière et conditions de service » (paragraphe 137)

<sup>36</sup> Voir aussi l'article 129 de la Constitution et les articles 6 et 48 de la LSJJ.

<sup>37</sup> L'article 375 du Code pénal dispose : « 1. L'adoption par un (ou des) juge(s) d'une sentence, d'un jugement, d'une décision ou d'un ordre sciemment injuste est punissable d'une restriction de liberté pouvant aller jusqu'à cinq ans ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller de deux à cinq ans.

2. Si ces mêmes actions ont causé des conséquences graves ou ont été commises pour des raisons mercenaires ou pour tout autre intérêt personnel ou en vue de prévenir l'activité légale d'un journaliste, elles sont punissables d'une peine d'emprisonnement de cinq à huit ans. »

en cas de malveillance »<sup>38</sup>. Même si l'article 375 du Code pénal (ci-après « CP »), si l'on s'en tient aux termes de la loi, se limite aux décisions que le juge « sait injuste[s] », plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont indiqué que ces dispositions sont invoquées abusivement par des procureurs à l'encontre de juges dans le but de les influencer dans l'adoption de leur décision ; en revanche, il semble que l'article 376 du CP, qui interdit l'ingérence dans les activités des autorités judiciaires, est peu utilisé en pratique. Selon un sondage effectué en 2016 parmi les magistrats, 5,5 % de l'ensemble des juges (et 6,6 % des juges de première instance) ont déclaré avoir reçu des menaces de poursuites parce qu'ils refusaient de prendre « la décision nécessaire » ; près de 3 % des juges soulignaient que les allégations faites à leur encontre ou les poursuites engagées se fondaient sur l'article 375 du CP ; une proportion équivalente des personnes interrogées ont indiqué que, dans leur cas, d'autres dispositions du Code pénal avaient été appliquées<sup>39</sup>.

115. L'EEG souligne à quel point il est important de prendre toutes les mesures nécessaires pour respecter et protéger l'indépendance et l'impartialité des juges<sup>40</sup>. Dans le contexte décrit précédemment, la meilleure façon d'y parvenir pourrait être d'abolir l'article 375 du Code pénal. Si les autorités estimaient néanmoins que ces dispositions sont nécessaires en Ukraine, il conviendrait de préciser dans le texte qu'elles n'incriminent que les erreurs judiciaires délibérées. En outre, des mesures complémentaires doivent être prises pour prévenir tout détournement de ces dispositions et de toutes les autres dispositions du CP qui seraient susceptibles d'être utilisées contre les juges en rapport avec leur prise de décision. Parmi ces mesures, on pourrait envisager par exemple d'inclure des indications d'interprétation dans l'exposé des motifs de la loi ou des orientations spécifiques pour les procureurs, d'aborder cette question dans les activités de formation, de veiller à une application plus stricte par les services répressifs de l'article 376 du CP sur l'ingérence dans les activités des autorités judiciaires, etc. Par conséquent, le GRECO recommande de supprimer l'infraction pénale de « prononcé par un juge d'une sentence, d'un jugement, d'une décision ou d'une ordonnance qu'il sait injuste » (article 375 du Code pénal) et/ou, au moins, de veiller à ce que cette infraction et d'autres infractions pénales n'incriminent que les erreurs judiciaires délibérées et ne soient pas utilisées abusivement par les services répressifs pour exercer une influence et des pressions indues sur les juges.

116. L'EEG était par ailleurs très inquiète quand des juges lui ont signalé le manque de mesures de sécurité adéquates. Ils ont indiqué que des tribunaux avaient été la cible d'incendies et d'attentats à la bombe, alors que ceux-ci n'avaient accès ni à la police, ni même à une source d'eau, qu'un juge avait été tué et que des criminels avaient proféré des menaces. L'EEG note que ces faits, même s'ils se limitent à des cas isolés, mettent gravement en danger non seulement l'intégrité physique des juges, mais aussi leur indépendance et leur impartialité en les rendant vulnérables à des pressions externes et à la corruption. Au cours de la visite, l'EEG a été informée que les instructions données auparavant (avant l'Euromaïdan) et la mobilisation des services spéciaux de sécurité pour la protection des juges ne sont plus d'actualité. Selon l'étude de 2016 mentionnée précédemment, 88 % des juges interrogés ne se sentent pas en sécurité dans les locaux du tribunal<sup>41</sup>. À cet égard, l'EEG attire l'attention sur les normes du Conseil de l'Europe, qui précisent clairement que « Toutes les mesures nécessaires à la sécurité des juges devraient être prises. Ces mesures peuvent consister à protéger les tribunaux et les juges susceptibles d'être, ou ayant été, victimes de menaces ou d'actes de violence »<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> Voir, en particulier, la Recommandation [Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 68

<sup>39</sup> Voir [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/FAIR\\_Judges\\_Survey\\_Summary\\_2016\\_ENG1.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_Judges_Survey_Summary_2016_ENG1.pdf), p. 14

<sup>40</sup> Voir la Recommandation [Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 14

<sup>41</sup> Voir [http://www.fair.org.ua/content/library\\_doc/FAIR\\_Judges\\_Survey\\_Summary\\_2016\\_ENG1.pdf](http://www.fair.org.ua/content/library_doc/FAIR_Judges_Survey_Summary_2016_ENG1.pdf), p. 8

<sup>42</sup> Voir la Recommandation [Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 38

Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande que des mesures soient prises pour assurer la sécurité des juges et les rendre moins vulnérables aux pressions extérieures et à la corruption.

### *Juridictions*

117. La Cour constitutionnelle a pour mission de garantir la suprématie de la Constitution en tant que loi fondamentale de l'État sur le territoire ukrainien. La Cour suprême est la plus haute juridiction de droit commun. Elle assure la continuité et l'unité de la pratique judiciaire. Les hautes cours spécialisées qui ont été créées en vertu de la législation précédente cesseront d'exister une fois que la Cour suprême réformée sera opérationnelle. Le système juridictionnel de droit commun comprend en outre des cours d'appel et des tribunaux locaux (de district). Le système judiciaire est fondé sur les principes de territorialité, de spécialisation et de hiérarchie des instances<sup>43</sup>. Les juridictions de droit commun sont compétentes pour examiner les affaires en matière civile, pénale, économique et administrative, ainsi que les affaires relatives à des infractions administratives.

118. La LSJJ, telle que modifiée, prévoit la création de « hautes cours spécialisées », à savoir la Haute Cour pour la propriété intellectuelle et la Haute Cour anticorruption. Aux termes de l'article XII, alinéa 16 de la LSJJ, cette dernière doit être créée et une procédure de sélection de ses juges devra être annoncée dans les douze mois suivant l'entrée en vigueur de la loi qui définit les critères spécifiques concernant la sélection des juges de cette juridiction. La LSJJ ne précise pas quelles sont ses compétences exactes ni son mode de fonctionnement. L'idée semble être de limiter la portée de ses compétences spécifiquement aux infractions relatives à des faits de corruption commises par des personnalités de haut rang – de façon similaire aux compétences des nouvelles autorités répressives spécialisées, c'est-à-dire le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU) et le Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO). Après la visite sur place, l'EEG a été informée qu'un projet de loi avait été soumis au parlement.

119. De nombreux acteurs nationaux et internationaux soutiennent la création de la Haute Cour anticorruption. Ils considèrent qu'elle est particulièrement pertinente dans le contexte de l'Ukraine où, plusieurs années après la « Révolution de la dignité », aucun haut responsable n'a été condamné pour une infraction liée à la corruption. Au cours des entretiens qui ont été conduits sur place, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont indiqué que le NABU et le SAPO remplissaient leur rôle de manière satisfaisante et avaient engagé des enquêtes et des poursuites à l'encontre de plusieurs personnalités de haut rang, mais que la procédure était bloquée au niveau des tribunaux. Alors que certains observateurs tiennent le corps judiciaire pour responsable de cette situation fâcheuse, d'autres attirent l'attention sur le fait que les tribunaux de première instance – qui sont actuellement compétents pour statuer sur les affaires de corruption à haut niveau – ne disposent pas des moyens nécessaires pour effectuer cette tâche, que leurs juges ne sont pas assez spécialisés et qu'ils se sentent vulnérables dans le contexte politique actuel et dans leur environnement professionnel (instable).

120. L'EEG convient sans aucun doute avec diverses parties prenantes que des mesures doivent être prises pour débloquer cette situation et obtenir des résultats dans les poursuites engagées à l'encontre de personnalités de haut rang. Cette impasse dans laquelle se trouve le pays est incompatible avec le principe d'équité de la justice et envoie un signal très dangereux aux responsables actuellement en poste ainsi qu'au grand public, dont les attentes sont particulièrement hautes depuis l'Euromaïdan. Pour autant, l'EEG relève que la création de juridictions spécialisées dans la lutte contre la corruption est une mesure exceptionnelle qui semble peu répandue parmi les États

---

<sup>43</sup> Voir l'article 17 de la LSJJ.

membres. L'EEG rappelle à cet égard que le Conseil consultatif de juges européens (CCJE) a souligné, dans son Avis n° 15, que « des juges et des tribunaux spécialisés ne devraient être mis en place que lorsque cela est rendu nécessaire pour une bonne administration de la justice, en raison de la complexité ou de la spécificité du droit ou des faits »<sup>44</sup>. Dans le contexte particulier de l'Ukraine, l'EEG estime en effet qu'il est manifestement nécessaire de confier le traitement des affaires de grande corruption – qui impliquent souvent des opérations financières complexes ou des montages élaborés – à des juges spécialisés. Cela pourrait s'accompagner de la mise en place, au moins pour une période transitoire, d'une juridiction spécialisée, comme le prévoit la LSJJ, pourvu que le dispositif institutionnel et la procédure de nomination des juges de cette juridiction garantisse l'unité du système judiciaire<sup>45</sup> et que celle-ci soit compétente pour statuer également sur les affaires d'infractions pénales en lien avec la corruption, par exemple le blanchiment d'argent si les produits de la corruption ont été blanchis.

121. Malgré tout, comme c'est le cas pour tous les juges, il est primordial que les juges spécialisés dans les affaires de grande corruption soient désignés selon un processus transparent fondé sur des critères objectifs. Il est également capital que ces juges bénéficient d'une protection adéquate à l'égard de toute influence extérieure indue – politique, par exemple – et de toute attaque contre leur indépendance et leur sécurité. L'EEG attire de nouveau l'attention sur l'Avis n° 15 du CCJE, selon lequel les juges (et les tribunaux) spécialisés « devraient toujours faire partie d'un corps judiciaire unique », « doivent [...] respecter les exigences d'indépendance et d'impartialité » et « devraient bénéficier du même statut » que les juges généralistes (par exemple au regard des règles d'éthique et de responsabilité) ; de plus, « la spécialisation ne doit pas se faire au détriment de la qualité de la justice, que ce soit dans les tribunaux "généralistes" ou spécialisés ».

#### *Organes judiciaires d'autogouvernance*

122. La loi énonce clairement que l'autogouvernance de la justice est l'une des garanties de l'indépendance des juges<sup>46</sup>. Aux termes de la loi, le Congrès des juges est l'organe suprême de la gouvernance autonome de la justice. Ses décisions sont contraignantes pour les autres organes autonomes et pour tous les juges. Il se compose de délégués de l'ensemble des juridictions, élus lors des réunions des juges (au niveau des juridictions) et il élit, notamment, les juges de la Cour constitutionnelle et les membres du Conseil des juges, du Conseil supérieur de la magistrature et de la Haute commission de qualification des juges. Le Conseil des juges est constitué de juges des différents degrés de juridiction et est chargé de veiller à la mise en œuvre des décisions du Congrès des juges.

123. Le Conseil supérieur de la magistrature (ci-après CSM) joue un rôle de premier plan dans la nomination et la révocation des juges, le contrôle du respect des critères d'incompatibilité par les juges (et les procureurs) et les procédures disciplinaires. La réforme constitutionnelle de 2016 a posé les bases de la création d'un nouveau CSM (*Vyshcha Rada Pravosuddya*)<sup>47</sup>. Quatre nouveaux membres ont été élus le 15 mars 2017 au 14<sup>e</sup> Congrès extraordinaire des juges d'Ukraine. Par rapport au CSM formé en vertu de la législation précédente (*Vyshcha Rada Yustytzii*), le nouveau CSM a des compétences élargies, qui incluent notamment d'exprimer son consentement au placement en détention ou en garde à vue d'un juge, d'adopter des mesures pour garantir l'indépendance des juges, de décider de la mutation des juges d'une juridiction à

---

<sup>44</sup> Voir [l'Avis \(2012\) n° 15 du CCJE sur la spécialisation des juges](#)

<sup>45</sup> Les autorités elles-mêmes privilégient des règles identiques pour la procédure de nomination des juges, les procédures disciplinaires, le statut juridique et les garanties d'indépendance.

<sup>46</sup> Voir l'article 126 de la LSJJ

<sup>47</sup> Voir l'article 131 de la Constitution tel que modifié

une autre, etc. Par ailleurs, il est désormais compétent pour examiner toutes les procédures disciplinaires engagées à l'encontre des juges<sup>48</sup>.

124. Les 21 membres du nouveau CSM exercent un mandat de quatre ans ; ces mandats ne sont pas renouvelables. Dix membres sont élus par le Congrès des juges parmi des juges en exercice ou retraités, deux membres sont désignés par le Président de l'Ukraine et le parlement, le Congrès des avocats, la Conférence nationale des procureurs et le Congrès des établissements d'enseignement du droit et des institutions scientifiques élisent chacun deux membres. Le Président de la Cour suprême est membre de droit du CSM. Les membres du CSM doivent exercer une profession de juriste et remplir le critère de neutralité politique ; ils ne peuvent en effet appartenir à un parti politique ni à un syndicat, s'engager dans des activités politiques, exercer un mandat représentatif ni occuper une autre fonction rémunérée, sauf quelques exceptions. Le président du CSM est son vice-président sont élus par les membres au scrutin secret pour un mandat de deux ans. L'organisation et les activités du CSM sont régies plus en détail par la nouvelle loi relative au CSM qui est entrée en vigueur le 5 janvier 2017.

125. L'EEG salue la réforme constitutionnelle relative au CSM, qui a également reçu un avis largement favorable de la Commission de Venise<sup>49</sup>. Il convient de noter que l'élargissement des compétences du CSM s'est accompagné de changements importants de sa composition. En particulier, le ministre de la Justice et le procureur général ne sont plus membres de droit, les membres du CSM ne peuvent pas s'engager dans des activités politiques et dix membres sont élus par le Congrès des juges, contre trois auparavant, parmi des juges en exercice ou retraités – ce qui assure une majorité de juges parmi les membres (en comptant le président de la Cour suprême, qui est membre de droit). Ces nouvelles règles sont conformes aux normes et textes de référence du Conseil de l'Europe, selon lesquels au moins la moitié des membres des conseils de la justice devraient être des juges choisis par leurs pairs<sup>50</sup> et leurs membres ne devraient pas être des responsables politiques, en particulier des membres du gouvernement<sup>51</sup>.

126. La Haute commission de qualification des juges (HCQ) est un organe judiciaire d'autogouvernance permanent au niveau de l'État<sup>52</sup>. Ses principales missions portent sur la procédure de nomination et l'examen des qualifications des juges. Sa compétence d'examen des procédures disciplinaires menées à l'encontre des juges des tribunaux locaux et des cours d'appel a été transférée au CSM ; toutefois, elle poursuivra le traitement des procédures qui ont été engagées avant la réforme. En vertu de la nouvelle législation, la HCQ se compose de 16 membres qui exercent un mandat de quatre ans, non renouvelable consécutivement. Huit membres sont élus par le Congrès des juges parmi les candidats qui ont une expérience des fonctions de juge d'une durée d'au moins dix ans ou qui sont juges retraités ; le Congrès des avocats et le Congrès des établissements d'enseignement du droit et des institutions scientifiques élisent deux membres chacun, et le commissaire aux droits de l'homme du parlement et le président de l'Administration judiciaire d'État désignent deux membres chacun également, parmi des candidats qui ne sont pas juges. Les membres de la HCQ doivent avoir suivi des études supérieures de droit et une expérience professionnelle d'au moins 15 ans dans le domaine du droit. Comme les membres du CSM, ils sont soumis à des règles strictes en matière d'incompatibilité et ne peuvent occuper une autre fonction rémunérée, sauf quelques exceptions.

---

<sup>48</sup> L'ancien CSM n'était responsable que des procédures disciplinaires menées à l'encontre des juges de la Cour suprême et des recours formés contre des décisions disciplinaires prises concernant des juges (et des procureurs).

<sup>49</sup> Voir l'opinion de la Commission de Venise CDL-AD(2015)027, page 5.

<sup>50</sup> Voir la Recommandation [Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 27

<sup>51</sup> [Avis n° 10 du Conseil consultatif de juges européens sur le Conseil de la justice au service de la société](#), paragraphe 23.

<sup>52</sup> Voir les articles 92 et suiv. de la LSJJ

127. L'Administration judiciaire d'État apporte un soutien organisationnel et financier au système judiciaire<sup>53</sup>. Il s'agit d'un organe d'État responsable devant le CSM. Ses missions sont diverses et consistent notamment à représenter les juridictions dans leurs relations avec le Cabinet des ministres et le parlement lors de l'élaboration du Budget annuel de l'État, à veiller à ce que les tribunaux et les autres organes du système judiciaire mènent leurs activités dans des conditions satisfaisantes, etc. Son président est désigné et révoqué par le CSM à l'issue d'une procédure de sélection.

#### Recrutement, carrière et conditions de service

128. Les juges sont nommés à vie par le Président de l'Ukraine sur la recommandation du CSM. Leur inamovibilité est garantie jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans, sauf en cas de révocation ou de cessation de leurs fonctions, conformément à la Constitution et à la LSJJ<sup>54</sup>. La réforme de 2016 a supprimé la première affectation des juges pour une période de cinq ans avant qu'ils puissent être nommés à vie par le parlement sur la recommandation de la HCQ.

129. Les conditions préalables à l'exercice des fonctions de juge sont notamment d'avoir au moins 30 ans, d'avoir obtenu un diplôme universitaire en droit et d'avoir une expérience professionnelle d'au moins cinq ans dans le domaine du droit, d'être compétent, de faire preuve d'honnêteté et de maîtriser la langue officielle de l'État<sup>55</sup>. Certaines personnes sont exclues, par exemple celles qui ont déjà été condamnées ou qui ont purgé une peine. En outre, une personne ne peut pas présenter sa candidature à la fonction de juge si elle a déjà été révoquée d'un poste au sein de la magistrature à la suite d'une évaluation de ses qualifications ou d'une infraction disciplinaire d'une certaine gravité, d'un manquement grave ou systématique à ses devoirs étant incompatible avec le statut de juge ou ayant montré son incompatibilité avec les exigences de la fonction, d'une violation des règles en matière d'incompatibilité, du manquement au devoir de certifier le caractère licite de l'origine d'un bien ou de l'exécution d'une condamnation concernant le candidat. La loi fixe des exigences supplémentaires pour la nomination des juges de la Cour suprême (au moins dix ans d'expérience des fonctions de juge, de juriste ou d'universitaire<sup>56</sup>), de la Cour d'appel (au moins cinq ans d'expérience des fonctions de juge<sup>57</sup>) et de la Haute Cour spécialisée<sup>58</sup>.

130. La procédure de nomination des juges<sup>59</sup> commence par la décision et l'annonce publique par la HCQ que des candidats vont être choisis pour pourvoir le nombre prévu de postes vacants dans la magistrature. La HCQ vérifie que les candidats remplissent les conditions légales pour postuler en se fondant sur les documents soumis et mène une évaluation d'éligibilité – sous la forme de tests anonymes visant à vérifier le niveau de connaissances théoriques des candidats, leur maîtrise de la langue officielle de l'État et leurs qualités morales et psychologiques propres – dont les résultats sont publiés sur le site web de la HCQ.

131. Dans le cadre de la « procédure spéciale de vérification »<sup>60</sup> conduite par la suite, la HCQ demande aux autorités compétentes de vérifier les informations données par les candidats et élabore un rapport sur les résultats ; des particuliers et des personnes morales peuvent aussi soumettre à la HCQ des informations sur les candidats. Toute information reçue qui pourrait indiquer qu'un candidat ne remplit pas les conditions légales pour l'exercice des fonctions de juge est examinée par la HCQ en présence du candidat. Celui-ci a le droit d'accéder à cette information, de fournir des explications à ce

---

<sup>53</sup> Voir les articles 151 et suiv. de la LSJJ

<sup>54</sup> Voir les articles 80 et 53 de la LSJJ

<sup>55</sup> Voir l'article 65 de la LSJJ

<sup>56</sup> Voir l'article 38 de la LSJJ

<sup>57</sup> Voir l'article 28 de la LSJJ

<sup>58</sup> Voir l'article 33 de la LSJJ

<sup>59</sup> Voir l'article 70 de la LSJJ

<sup>60</sup> Voir l'article 74 de la LSJJ

sujet, de la réfuter et de la démentir. La HCQ rend ensuite une décision motivée qui indique si elle met fin à la participation du candidat à la procédure de sélection. Les autorités précisent si cette décision peut faire l'objet d'un recours en justice. En plus de la « procédure spéciale de vérification », les candidats doivent soumettre une déclaration de patrimoine – qui est intégralement contrôlée par l'autorité compétente, à savoir la NACP – ainsi qu'une déclaration des membres de leur famille, qui sont publiées sur le site web de la HCQ<sup>61</sup>.

132. Les candidats qui passent avec succès les épreuves mentionnées ci-dessus suivent une formation spéciale de 12 mois au sein de l'École nationale de la magistrature, suivie d'une évaluation des qualifications réalisée par la HCQ, qui consiste à apprécier les compétences, la déontologie et l'intégrité des candidats. Pour l'évaluation de ces deux derniers critères, la HCQ est assistée par le Conseil public pour l'intégrité, dont les 20 membres peuvent être des représentants de groupes de citoyens pour la défense des droits de l'homme, des universitaires spécialistes du droit, des avocats et des journalistes qui sont reconnus comme spécialistes dans le domaine de leur activité professionnelle, qui jouissent d'une excellente réputation sur le plan professionnel et qui satisfont aux critères de neutralité politique et d'intégrité.

133. L'évaluation des qualifications aboutit à une décision de la HCQ sur l'aptitude des candidats à exercer les fonctions de juge. Cette décision doit être motivée et peut faire l'objet d'un recours en justice formé par un candidat non retenu, conformément aux dispositions du Code des infractions administratives, mais uniquement pour certains motifs procédurales<sup>62</sup>. Les candidats retenus sont inscrits sur une liste de réserve en fonction de leur classement, qui est publiée sur le site web de la HCQ. Il convient de noter que celle-ci doit garantir la transparence de l'évaluation de l'éligibilité et de l'examen des qualifications. Les médias, des ONG, des juges, des avocats, des représentants des organes judiciaires d'autogouvernance, et tout candidat aux fonctions de juge ayant participé à l'évaluation correspondante peuvent être présents à chaque étape de la procédure et pendant l'examen des travaux<sup>63</sup>.

134. En fonction du nombre de postes vacants dans les tribunaux locaux, la HCQ effectue une sélection en s'appuyant sur les notes obtenues par les candidats, puis soumet ses recommandations au CSM. Le CSM examine ces recommandations et décide s'il présente des propositions de nominations de juges au Président de l'Ukraine. Le CSM peut refuser les recommandations de la HCQ uniquement s'il y a eu une violation de la procédure statutaire ou s'il existe un doute raisonnable quant au fait que le candidat satisfait au critère d'intégrité ou de déontologie, ou encore dans d'autres circonstances qui pourrait avoir des répercussions négatives sur la confiance du public à l'égard du corps judiciaire<sup>64</sup>. La décision par le CSM de refuser une proposition de nomination doit être motivée et peut faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême, mais uniquement pour certains motifs procédurales<sup>65</sup>. La décision de nomination définitive prend la forme d'un décret présidentiel. Les autorités indiquent que le Président ne peut pas refuser de nommer les candidats proposés par le CSM.

135. La loi prévoit une procédure spéciale pour la nomination des juges d'une Haute Cour spécialisée ou de la Cour suprême<sup>66</sup>. La HCQ vérifie que les candidats remplissent les conditions légales pour l'exercice de ces fonctions, effectue un examen spécial/contrôle des antécédents et une évaluation des qualifications des candidats, établit un classement et formule des recommandations au CSM. Celui-ci prend une

---

<sup>61</sup> Voir les articles 75 et 76 de la LSJJ

<sup>62</sup> Voir l'article 88 de la LSJJ

<sup>63</sup> Voir l'article 72 de la LSJJ

<sup>64</sup> La prise de décision au sein du CSM est régie plus en détail par les articles 36 et suivants de la loi relative au CSM.

<sup>65</sup> Voir l'article 79 de la LSJJ

<sup>66</sup> Voir l'article 81 de la LSJJ

décision qui devient effective par décret présidentiel. Les autorités indiquent que le Président ne peut pas refuser de nommer les candidats proposés par le CSM.

136. L'EEG salue la réforme importante de la procédure de désignation des juges qui a été engagée par les modifications apportées à la Constitution et à la LSJJ en 2016. La suppression de la période probatoire de cinq ans pour les juges débutants et l'instauration d'une nomination à vie sur la recommandation contraignante du CSM contribuent à renforcer l'indépendance des juges vis-à-vis de l'influence extérieure. En outre, la législation actuelle régit en détail les différentes étapes de la procédure, y compris l'évaluation de l'éligibilité, le contrôle des antécédents (« procédure spéciale de vérification ») et l'évaluation de la qualification ; il convient de saluer que la loi établit clairement comme critères décisifs la compétence, la déontologie et l'intégrité des candidats. Cela dit, il est à ce stade trop tôt pour tirer une quelconque conclusion définitive sur le nouveau régime, qui doit maintenant être éprouvé dans la pratique.

137. Dans ce contexte, l'EEG réitère ses préoccupations concernant le fait que tous les juges en exercice font actuellement l'objet d'une évaluation complète de leurs qualifications. Bien que cette démarche puisse en effet contribuer à assainir le corps judiciaire, il a été indiqué à l'EEG pendant ses entretiens qu'elle représente aussi un risque de bloquer le système judiciaire pour une durée considérable – et d'être perçue comme une tentative d'installer des juges qui ont les faveurs du gouvernement actuel. L'EEG a également appris avec inquiétude qu'en raison de cette évaluation des qualifications, certains juges étaient maintenant réticents à prendre des décisions dans des affaires sensibles du point de vue politique. Par ailleurs, il semble contestable qu'il y ait un chevauchement entre les procédures de vérification instaurées après la « Révolution de la dignité » en vertu de la loi relative au rétablissement de la confiance dans le pouvoir judiciaire en Ukraine et de la loi sur l'intégrité du gouvernement (loi de lustration) – qui ne sont pas non plus sans poser de problèmes en elles-mêmes<sup>67</sup>. Il est capital que cette procédure soit limitée dans le temps et exécutée rapidement, efficacement et avec le plus grand soin<sup>68</sup>.

138. Outre la procédure spéciale d'évaluation actuelle, l'EEG émet certaines réserves d'ordre général sur le dispositif institutionnel, qui semble assez complexe. La procédure de sélection relève de la responsabilité de la HCQ ; lors de l'évaluation des qualifications des candidats, la HCQ est assistée par le nouveau Conseil public pour l'intégrité ; les recommandations de la HCQ sont ensuite examinées par le CSM et la nomination définitive est effectuée par le Président de la République. L'EEG est d'avis que cette participation de différents organes et de diverses personnes peut entraver l'efficacité du processus et augmenter le risque d'influence extérieure à différents stades de la procédure. Comme la Commission de Venise l'a souligné à plusieurs reprises, ce système complexe « comporte des risques de doublons et de conflits » et « en principe, pour garantir une approche cohérente des carrières judiciaires, la Commission de qualification devrait faire partie du Conseil supérieur judiciaire, éventuellement en tant que chambre chargée de la sélection des candidats »<sup>69</sup>.

139. En ce qui concerne le Conseil public pour l'intégrité, mis en place le 11 novembre 2016 en vertu de la nouvelle LSJJ, l'EEG note que son rôle fait l'objet de débats. La participation de la société civile dans l'évaluation de l'éthique et de l'intégrité des candidats à la fonction de juge peut se justifier dans une certaine mesure – au moins pour une période transitoire – dans un pays comme l'Ukraine où les juges sont souvent

---

<sup>67</sup> Les modifications de la procédure de lustration élaborées en réponse aux recommandations de la Commission de Venise n'ont toujours pas été adoptées.

<sup>68</sup> Voir les déclarations de la Commission de Venise au sujet de la révocation et de la nouvelle nomination de tous les juges en exercice qui était prévue précédemment : Avis de la Commission de Venise [CDL-AD\(2015\)027](#), paragraphe 38

<sup>69</sup> Voir notamment l'Avis de la Commission de Venise [CDL-AD\(2015\)026](#), paragraphe 35, et son Avis [CDL-AD\(2013\)034](#), paragraphe 35

perçus comme très corrompus et où les citoyens ont peu confiance dans les institutions existantes. Pour autant, l'EEG prend acte des inquiétudes exprimées par certains de ses interlocuteurs, pour lesquels la participation de cet organe non judiciaire au processus de nomination des juges soulève des questions quant à d'éventuelles violations du principe d'indépendance de la justice. En outre, elle a appris que certains membres actuels du Conseil public pour l'intégrité considèrent que leur rôle est de superviser la procédure menée à bien par la HCQ, alors que le conseil n'a été mis en place que pour soutenir cette dernière dans le processus de sélection.

140. Étant donné que le CSM a été récemment réformé et qu'il est devenu un organe central de l'autogouvernance de la justice, l'EEG encourage les autorités à examiner la nécessité de maintenir à long terme d'autres organes comme la HCQ et le Conseil public pour l'intégrité – si le CSM dans sa nouvelle forme donne la preuve de son indépendance, de son impartialité et de son efficacité dans la pratique. Il est indispensable de suivre de près le fonctionnement du système de nomination, et de l'activité du CSM en particulier, pour évaluer la possibilité et l'opportunité de rationaliser davantage les procédures et de simplifier l'architecture des organes judiciaires d'autogouvernance.

141. Concernant plus spécifiquement le Conseil public pour l'intégrité, plusieurs interlocuteurs de l'EEG ont mis en avant le fait que la participation de cet organe dans la nomination des juges peut engendrer des risques de conflits d'intérêts. Même si la LSJJ prévoit des règles d'incompatibilité (les juges et les procureurs en sont exclus, par exemple) et d'auto-exclusion, il semble contestable, par exemple, que des avocats en exercice puissent en être membres – un cas de figure explicitement autorisé par la loi. De plus, l'absence d'un mécanisme de contrôle relatif aux conflits d'intérêts est très fâcheuse. Outre ces préoccupations, l'EEG estime qu'il est nécessaire de définir des règles plus précises pour garantir la représentation de divers groupes de la société au sein du Conseil public, en vue de parvenir à intégrer les connaissances et le jugement de la société civile dans son ensemble et d'accroître la confiance des citoyens dans le système judiciaire. Au vu des paragraphes précédents, le GRECO recommande de (i) examiner la nécessité de réduire le nombre d'organes impliqués dans la nomination des juges et (ii) définir plus précisément les fonctions et les attributions du Conseil public pour l'intégrité, en veillant davantage à ce que sa composition traduise la diversité de la société et en renforçant les règles relatives aux conflits d'intérêts – notamment par la création d'un mécanisme de contrôle effectif et efficace.

142. L'EEG se félicite que les candidats non retenus puissent faire appel, devant un tribunal, des décisions prises aux divers stades de la procédure de nomination. Ils peuvent ainsi contester la décision de la HCQ, à l'issue de la procédure spéciale de vérification, de mettre un terme à leur participation à la procédure de sélection ; la décision de la HCQ, à l'issue de l'évaluation des qualifications, relative à leur aptitude à exercer les fonctions de juge et la décision du CSM de refuser une proposition de nomination émise par la HCQ. Cependant, ces deux derniers types de décisions ne peuvent être frappées d'appel qu'au motif de certaines violations – très limitées – de la procédure, comme la participation au processus de décision d'un membre du CSM ou de la HCQ sans qu'il en ait le pouvoir, ou des signatures manquantes. Dans le contexte de l'Ukraine, où la corruption des juges est un problème important et où la confiance des citoyens dans cette branche du pouvoir est particulièrement faible, il est essentiel que l'ensemble du processus de nomination soit très transparent et se fonde sur des facteurs objectifs. Pour y parvenir, il est capital de fournir un examen complet de toutes les décisions prises dans le cadre de cette procédure, qu'il s'agisse de questions de fond ou d'aspects procéduraux – conformément aux déclarations précédentes du GRECO sur ce sujet. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande d'élargir les possibilités de recours pour les candidats à la fonction de juge participant à une procédure de nomination, pour veiller à ce que les décisions prises dans ce cadre puissent

être frappées d'appel par les candidats non retenus aussi bien pour des motifs de fond que de procédure.

143. Les présidents des tribunaux et leurs vice-présidents sont élus pour un mandat de trois ans au scrutin majoritaire et secret par les juges de la juridiction concernée, parmi ces derniers<sup>70</sup>. Il est interdit d'exercer ces fonctions pour plus de deux mandats consécutifs. Les présidents et les vice-présidents peuvent être révoqués de manière anticipée à l'initiative d'au moins un tiers de l'ensemble des juges de la juridiction concernée, au scrutin secret et à la majorité des deux tiers des membres ; les motifs de cette demande peuvent être des manquements répétés à l'accomplissement de leurs tâches ou une violation grave ou systématique de la loi dans l'exercice de leurs fonctions. Le président de la Cour suprême est élu pour un mandat de quatre ans parmi les juges de la Cour suprême et est révoqué par les juges de la Cour suprême en formation plénière, au scrutin secret et à la majorité de l'ensemble des membres du plénum<sup>71</sup>.

144. Le CSM est responsable de la mutation des juges d'une juridiction à une autre<sup>72</sup>. En règle générale, les juges sont inamovibles et ne peuvent être mutés dans un autre tribunal sans leur accord, à l'exception des mutations consécutives à la réorganisation, à la liquidation ou à la suppression d'une juridiction, des mesures disciplinaires ou des mesures en lien avec le retrait du grade minimum nécessaire pour exercer dans une juridiction d'un certain degré. Hormis ces exceptions, les juges peuvent être mutés dans un autre tribunal uniquement sur la recommandation de la HCQ au motif de l'obtention de certains résultats dans le cadre d'une procédure de sélection pour un poste de juge vacant. Par ailleurs, il n'existe pas de règles spécifiques sur la promotion des juges.

145. Les juges doivent suivre une formation continue au sein de l'École nationale de la magistrature, constituée d'au moins 40 heures de cours tous les trois ans. Ils sont soumis à une évaluation régulière<sup>73</sup> qui vise à identifier les domaines dans lesquels chaque juge a besoin de s'améliorer et les moyens de les inciter à maintenir leur niveau de qualification et d'assurer leur progression professionnelle. Cette évaluation est assurée par des enseignants de l'École nationale de la magistrature en se fondant sur les résultats de la formation et sur les réponses à un questionnaire et, de manière facultative, par d'autres juges du tribunal concerné en remplissant un questionnaire, par le juge concerné lui-même en remplissant un questionnaire d'autoévaluation et par des associations publiques qui exercent une évaluation indépendante sur le travail du juge pendant les audiences du tribunal. Le juge concerné peut contester les résultats de l'évaluation présentés par l'École nationale de la magistrature, qui peut remplir un nouveau questionnaire. Le questionnaire d'évaluation du juge, à l'issue de chaque formation, signale les éventuelles objections aux résultats de l'évaluation et un questionnaire d'évaluation révisé y est ajouté dans le dossier du juge. Les résultats des évaluations régulières doivent être pris en compte dans la procédure de sélection pour pourvoir un poste vacant dans la juridiction concernée.

146. L'EEG est perplexe face à ce système d'évaluation assez inhabituel. Elle partage pleinement les préoccupations exprimées par certains professionnels, selon lesquels l'évaluation par des enseignants de l'École nationale de la magistrature ne garantit guère que les juges soient traités avec objectivité et équité, car elle dépend d'une impression à court terme et de la formation à laquelle ils ont assisté, et non de leur travail quotidien. Certains interlocuteurs ont déclaré que les conséquences de ces évaluations sont assez limitées, mais l'EEG relève qu'elles sont censées être prises en compte dans le cadre des

---

<sup>70</sup> Voir l'article 19 de la LSJJ

<sup>71</sup> Voir l'article 19 de la LSJJ. Des règles spéciales relatives à la révocation anticipée du président – à la suite d'un vote de défiance par la Cour suprême réunie en formation plénière – figurent à l'article 41 de la LSJJ.

<sup>72</sup> Voir les articles 53 et 82 de la LSJJ. Voir aussi l'article 55 de la LSJJ, qui régit les détachements temporaires dans certaines situations, avec le consentement du juge concerné.

<sup>73</sup> Voir l'article 90 de la LSJJ

procédures de sélection pour exercer des fonctions judiciaires<sup>74</sup>. En outre, la LSJJ ne garantit pas que les évaluations soient conduites de pair à pair par les juges ; il est clair que cette situation n'est pas satisfaisante, même s'il a été indiqué à l'EEG que, dans la pratique, la majorité des enseignants de l'École nationale de la magistrature sont des juges. Selon les normes et les textes de référence du Conseil de l'Europe, l'évaluation individuelle de chaque juge – qui est « nécessaire pour faire face à deux exigences essentielles de tout système judiciaire, à savoir rendre une justice de la plus haute qualité et rendre compte à la collectivité dans une société démocratique » – « [devrait] reposer sur des critères objectifs » ; de plus, « afin de préserver l'indépendance judiciaire, les évaluations individuelles devraient être faites principalement par des juges »<sup>75</sup>. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande que l'évaluation périodique de la performance des juges soit effectuée par des juges sur la base de critères prédéfinis, uniformes et objectifs en rapport avec leur travail quotidien.

147. Conformément à l'article 126 de la Constitution, le mandat du juge prend fin, de fait, lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans, en cas de décès, de perte de la citoyenneté ou d'acquisition de la citoyenneté d'un autre État, de condamnation pénale ou si une décision de justice valable déclare le juge porté disparu, décédé ou atteint d'incapacité totale ou partielle. Les motifs de révocation d'un juge sont l'incapacité à exercer ses fonctions pour des raisons de santé ; la violation des règles d'incompatibilité ; la commission d'une infraction disciplinaire d'une certaine gravité, d'un manquement grave ou systématique à ses devoirs étant incompatible avec le statut de juge ou ayant montré son incompatibilité avec les exigences de la fonction ; le départ à la retraite ou le départ volontaire de ses fonctions ; le refus d'être muté dans un autre tribunal en cas de dissolution ou de réorganisation d'un tribunal ; du manquement au devoir de certifier le caractère licite de l'origine de son patrimoine. Le CSM est compétent pour statuer sur la révocation des juges<sup>76</sup>.

148. La rémunération des juges se compose d'un traitement de base et de primes en fonction de l'ancienneté, de l'exercice de fonctions administratives au sein du tribunal (président, par exemple), de la détention d'un diplôme universitaire et de l'exercice de fonctions impliquant un accès à des secrets d'État<sup>77</sup>. Des facteurs régionaux sont en outre appliqués. Le traitement de base représente 30 fois le salaire minimum<sup>78</sup> pour les juges des tribunaux locaux, 50 fois le salaire minimum pour les juges des cours d'appel et des hautes cours spécialisées et 75 fois le salaire minimum pour les juges de la Cour suprême. Le traitement de base brut varie donc d'environ 1 766 EUR pour les juges des tribunaux locaux à environ 4 416 EUR pour les juges de la Cour suprême. Les juges bénéficient d'une assurance sociale et, si nécessaire, d'un logement de fonction à proximité du tribunal.

#### Gestion des affaires et procédure

149. Les affaires traitées devant les tribunaux sont examinées par un juge individuel ou, dans les cas prévus dans le droit procédural, par une formation collégiale, avec la participation éventuelle de jurés<sup>79</sup>. En vertu de l'article 15 de la LSJJ, l'affectation d'un juge ou d'un collègue de juges à l'examen d'une affaire particulière est effectuée par l'intermédiaire du système de gestion automatisée des affaires, selon des modalités définies par le droit procédural. Les critères appliqués pour cette affectation sont la

---

<sup>74</sup> Voir l'article 91 de la LSJJ

<sup>75</sup> Voir la Recommandation [Rec\(2010\)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités](#), paragraphe 58 et [l'Avis n° 17 \(2014\) du CCJE](#) à l'attention du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur l'évaluation du travail des juges, la qualité de la justice et le respect de l'indépendance judiciaire, paragraphe 49.

<sup>76</sup> Voir l'article 131 de la Constitution

<sup>77</sup> Voir l'article 135 de la LSJJ

<sup>78</sup> En 2016, le salaire minimum s'élevait à 1 600 UAH (environ 58,88 EUR).

<sup>79</sup> Voir l'article 15 de la LSJJ

spécialisation de chaque juge, leur charge de travail, l'interdiction de participer à la révision d'une affaire pour un juge qui a déjà participé au délibéré de la décision concernée (à l'exception de l'examen de circonstances nouvellement découvertes), les congés des juges, leur absence en raison d'une incapacité temporaire de travail, leurs déplacements professionnels et d'autres cas définis par la loi dans lesquels un juge ne peut pas rendre de jugement ou participer à l'examen d'une affaire. L'utilisation du système automatisé est suspendue uniquement si les circonstances rendent son fonctionnement objectivement impossible pendant plus de cinq jours ouvrés, auquel cas la répartition des affaires est déterminée par les règles relatives au système unifié (automatisé) d'information des tribunaux, adoptées en 2010 et fréquemment modifiées dans les années suivantes. L'« ingérence illégale dans le fonctionnement du système de gestion automatique des affaires » entraîne une responsabilité pénale en application de l'article 376-1 CC.

150. L'EEG se félicite des réglementations juridiques relatives au système de gestion automatisée des affaires ainsi que des critères d'attribution des affaires parmi les juges. Cela dit, elle a appris avec préoccupation qu'il subsiste des risques de manipulation du système, qui semblent avoir déjà posé d'importants problèmes dans le passé<sup>80</sup>. Ainsi, il a été affirmé que le président d'une juridiction peut influencer la répartition des affaires en définissant le domaine de spécialisation d'un juge, en accordant à un juge un congé maladie à un moment stratégique, etc. Un autre exemple de manipulation qui a été mentionné concerne le dépôt, par un plaignant, de plusieurs plaintes identiques ; le plaignant ne paie alors les frais de justice que pour la plainte attribuée au juge désiré. L'EEG est également préoccupée par le fait que de nombreuses juridictions ne soient actuellement pourvues que de très peu de juges à la suite d'événements récents, notamment de la démission d'un grand nombre de juges mentionnée ci-dessus<sup>81</sup>. Il est évident que cette situation complique considérablement l'attribution aléatoire des affaires sur des critères objectifs (comme la spécialisation) et la prévention de toute manipulation. Les autorités soulignent cependant que les réformes récentes protègent le système de contournement ou de manipulation et qu'il est actuellement prévu de combler toute éventuelle lacune subsistante. Bien que l'EEG reconnaisse que des mesures ont été prises par le Conseil des juges et par l'Administration judiciaire d'État pour renforcer la transparence de ce processus, (enregistrement automatique et publication des affectations, blocage du système pour empêcher que les affectations ne soient changées par la suite), elle encourage les autorités à suivre l'application dans la pratique du nouveau système en cours d'examen et à assurer un contrôle strict de l'affectation des affaires.

151. Un juge ne peut être déchargé d'une affaire que pour les motifs définis par la loi. Les motifs et la procédure de dessaisissement d'un juge sont prévus par les dispositions légales procédurales. Les règles de récusation définies par le droit procédural sont décrites plus loin.

152. Toute personne a le droit à une protection de ses droits, libertés et intérêts dans un délai raisonnable grâce à une procédure indépendante, impartiale et équitable<sup>82</sup>. La violation de ces principes par un juge – y compris un retard excessif ou l'absence de prise de décision dans le traitement d'une requête, d'une plainte ou d'une affaire dans le

---

<sup>80</sup> Voir par exemple l'étude intitulée « [Risques de corruption dans la procédure pénale et parmi les juges](#) » élaborée en 2009 dans le cadre du Projet conjoint UE/Conseil de l'Europe de lutte contre la corruption en Ukraine (UPAC), p. 116 et suiv. et p. 137 et suiv. ; voir aussi l'« Avis juridique sur la loi relative au rétablissement de la confiance dans le pouvoir judiciaire en Ukraine » adopté en 2014, p. 10. L'EEG a également appris que plusieurs affaires pénales relatives à la manipulation de l'attribution des affaires étaient pendantes devant les tribunaux.

<sup>81</sup> Voir la partie « Aperçu du système judiciaire » ci-dessus : environ 1 500 juges ont démissionné en 2016 pour échapper à l'évaluation de leurs qualifications, ainsi qu'à la déclaration électronique et publique de leur patrimoine. Les autres facteurs sont notamment le processus de lustration et les événements politiques dans l'est de l'Ukraine.

<sup>82</sup> Voir l'article 7 de la LSJJ

délai fixé par la loi, un retard dans la rédaction d'une décision de justice motivée ou un retard dans la soumission de la copie d'une décision de justice pour qu'elle soit inscrite dans le registre – engage sa responsabilité disciplinaire<sup>83</sup>.

153. Les décisions de justice, les audiences et les informations sur les affaires examinées par les tribunaux sont généralement ouvertes au public<sup>84</sup>. L'examen d'une affaire à huis clos est permis sur une décision motivée du tribunal et uniquement dans les cas prévus par la loi. Nul ne peut faire l'objet de restrictions dans l'exercice de son droit à recevoir des informations écrites ou orales devant les tribunaux concernant les conclusions de l'examen de son affaire. Les informations relatives à la procédure judiciaire, notamment aux parties au litige, à la teneur de la demande et à l'état actuel de la procédure, sont ouvertes et immédiatement publiées sur le portail internet officiel du système judiciaire<sup>85</sup>. Les personnes présentes à l'audience, notamment des représentants des médias, peuvent prendre des photos et faire des enregistrements audio et vidéo sans autorisation particulière du tribunal, mais certaines restrictions prévues par la loi s'imposent. La retransmission des audiences nécessite la permission du tribunal. La violation par un juge des principes de publicité et d'ouverture d'un procès engage sa responsabilité disciplinaire<sup>86</sup>. Les décisions de justice sont accessibles par l'intermédiaire d'un registre en ligne.

#### Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

154. La Constitution et la LSJJ disposent que, lorsqu'ils rendent la justice, les juges doivent être indépendants de toute influence indue et s'appuyer sur les règles de l'État de droit<sup>87</sup>. Les principes fondamentaux de la procédure judiciaire incluent l'égalité devant la loi et le tribunal de toutes les parties au procès, le modèle accusatoire de la procédure et la liberté, pour les parties, de présenter leurs éléments de preuve au tribunal et d'en démontrer la valeur. L'article 56 de la LSJJ définit les droits et les obligations des juges, notamment l'obligation d'examiner et de résoudre les litiges dans le respect de la législation, de façon équitable et impartiale et dans un délai raisonnable ; de respecter les règles d'éthique judiciaire, notamment en adoptant de manière continue une conduite rigoureuse dans le cadre de toutes leurs activités, afin de renforcer la confiance de la population dans les tribunaux, et de veiller à ce que celle-ci croit en l'intégrité et l'incorruptibilité des juges ; de faire preuve de respect envers toutes les parties à une affaire ; de se soumettre et d'adhérer aux restrictions établies par la loi à des fins de prévention de la corruption et de signaler toute ingérence dans leur travail auprès d'un juge du CSM et du procureur général dans un délai de cinq jours. En outre, les juges doivent prêter serment, cette déclaration étant ensuite signée par le juge et conservée dans son dossier judiciaire<sup>88</sup>.

155. Les questions d'éthique judiciaire sont régies par le Code d'éthique judiciaire<sup>89</sup>, qui a été approuvé en décembre 2012 par le Conseil des juges et adopté par le Congrès des juges le 22 février 2013. Les règles internationales de déontologie judiciaire ont été prises en compte au cours de l'élaboration de ce code. Celui-ci se divise en trois chapitres : « dispositions générales », « conduite des juges dans l'administration de la justice » et « conduite des juges hors de l'exercice de leurs fonctions » (20 articles au total). Les autorités indiquent que le Code d'éthique judiciaire est diffusé auprès de tous les juges. Il est également disponible sur internet pour le grand public<sup>90</sup>. En 2016, le Conseil des juges a en outre élaboré un « Commentaire sur le Code d'éthique

---

<sup>83</sup> Voir l'article 106 de la LSJJ

<sup>84</sup> Voir l'article 11 de la LSJJ

<sup>85</sup> Voir <http://reyestr.court.gov.ua/> et [www.court.gov.ua](http://www.court.gov.ua)

<sup>86</sup> Voir l'article 106 de la LSJJ

<sup>87</sup> Voir l'article 129 de la Constitution et l'article 6 de la LSJJ

<sup>88</sup> Voir l'article 57 de la LSJJ

<sup>89</sup> Voir l'article 58 de la LSJJ

<sup>90</sup> Voir <http://court.gov.ua/userfiles/Kodex%20sud%20etiki.pdf>

judiciaire », également publié en ligne<sup>91</sup>, et une formation en ligne sur l'éthique judiciaire a aussi été mise au point.

156. Les juges sont visés par la définition désignant les « personnes autorisées à exercer des fonctions publiques de l'État ou des collectivités locales » au sens de la LPC, et sont donc soumis aux dispositions pertinentes de la LPC relatives à la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts. Les règles générales sur la prévention et le traitement des conflits d'intérêts figurant au chapitre V de la LPC sont décrites ci-dessus au sujet des parlementaires. En particulier, au plus tard un jour ouvré après la date à laquelle un juge a pris connaissance ou aurait pu prendre connaissance de l'existence d'un conflit d'intérêts réel ou potentiel, il doit soumettre un rapport au Conseil des juges. Des dispositions plus détaillées figurent dans la décision prise par le Conseil des juges le 4 février 2016 (n° 2)<sup>92</sup>. L'EEG a été informée qu'à la date du 23 mars 2017, le Conseil des juges avait reçu 51 rapports relatifs à des conflits d'intérêts réels ou potentiels concernant des juges, dont 17 avaient été rédigés par des juges. L'absence de signalement, ou le signalement tardif, d'un conflit d'intérêts par un juge au Conseil des juges engage sa responsabilité administrative<sup>93</sup> ou disciplinaire<sup>94</sup>, à moins que le conflit d'intérêts ne dépende d'un autre mécanisme en vertu des règles procédurales. À cet égard, il convient de faire référence aux dispositions de droit procédural sur la récusation d'un juge (voir ci-dessous).

157. En 2014, un Comité d'éthique a été créé sous l'égide du Conseil des juges. En vertu d'une nouvelle réglementation adoptée en février 2016, le Comité d'éthique est compétent pour conseiller les juges sur les questions d'éthique et de conflits d'intérêts, pour vérifier que les juges respectent les règles pertinentes et pour signaler tout manquement aux autorités concernées, pour élaborer des propositions de nouvelles règles, etc. Toute personne peut saisir le Comité et les juges peuvent le solliciter pour lui demander conseil. Le Comité mène aussi des activités de formation et coopère avec l'École nationale de la magistrature.

158. Au cours de sa visite sur place, l'EEG a entendu que le manque de sensibilisation des juges sur les questions d'éthique est une source de préoccupation depuis de nombreuses années et a contribué à renforcer la défiance des citoyens à l'égard du système judiciaire<sup>95</sup>. Dans ce contexte, elle approuve entièrement les initiatives récentes visant à établir des normes éthiques claires et modernes, à les promouvoir de façon active et à apporter des conseils aux juges, ainsi qu'à contrôler le respect des règles éthiques et de la réglementation relative aux conflits d'intérêts. Il est essentiel que ces réformes, qui ont grandement bénéficié d'une aide étrangère et internationale<sup>96</sup>, soient poursuivies et renforcées à long terme. Une recommandation à cet effet figure ci-dessous dans la partie « Conseils, formation et sensibilisation »<sup>97</sup>.

#### Interdiction ou restriction de certaines activités

##### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

159. Aux termes de l'article 127 de la Constitution, les juges ne peuvent appartenir à un parti politique ou à un syndicat, ni participer à des activités politiques, être titulaires d'un

---

<sup>91</sup> Le commentaire a été approuvé par le CSM le 4 février 2016.

Voir [http://www.vru.gov.ua/legislative\\_acts/20](http://www.vru.gov.ua/legislative_acts/20)

<sup>92</sup> Décision du Conseil des juges sur la « Procédure de contrôle du respect de la législation relative aux conflits d'intérêts dans le cadre des activités des juges et d'autres membres du corps judiciaire et sur sa mise en œuvre »

<sup>93</sup> Voir l'article 172-7 du Code des infractions administratives

<sup>94</sup> Voir l'article 28 de la LPC et les articles 106 et 133 de la LSJJ

<sup>95</sup> Les autorités ne sont pas d'accord avec cette affirmation.

<sup>96</sup> Pour le soutien d'USAID en particulier, voir le « [Fair Justice Project](#) »

<sup>97</sup> Voir paragraphe 195 ci-après.

mandat représentatif, occuper d'autres fonctions rémunérées ou exercer une activité rémunérée sauf activité universitaire, scolaire ou artistique.

160. Des réglementations plus détaillées sur les incompatibilités concernant les juges figurent dans la LSJJ<sup>98</sup>. Elles disposent clairement, par exemple, que les juges ne peuvent faire partie d'un organe de direction ou d'un comité de surveillance d'une entreprise ou d'une organisation à but lucratif ; de plus, ils sont obligés de transmettre leurs parts, droits dans des entreprises ou autres droits de propriété et intérêts dans l'exploitation d'une personne juridique (à but lucratif) pour en faire assurer la gestion par des tiers indépendants pendant la durée de leur mandat au sein du corps judiciaire (sans avoir le droit de donner des instructions à ces personnes concernant l'utilisation de ces parts, droits dans des entreprises ou autres, ou relatives à l'exercice des droits qui en découlent).

161. Les personnes soumises à une interdiction en vertu de la loi « sur l'intégrité du gouvernement » (loi de lustration) ne peuvent pas exercer les fonctions de juge. Cette loi a été adoptée le 16 septembre 2014, à la suite de la « Révolution de la dignité », et vise à protéger la société des individus qui, en raison de leur comportement passé, pourrait représenter une menace pour le régime démocratique nouvellement établi, ainsi qu'à débarrasser l'administration publique des personnes qui ont participé à des activités de corruption à grande échelle. Elle énonce l'interdiction d'exercer certaines fonctions, notamment celles de juge, pour les personnes qui, entre autres, ont contribué à l'usurpation du pouvoir par les précédentes autorités, celles dont les actions ou omissions ont sapé les fondements de la sécurité nationale de l'Ukraine, celles qui ont occupé des postes importants au sein de l'Union soviétique ou encore celles qui ont ordonné ou encouragé l'action de la police contre les manifestants de l'Euromaidan. Elle prévoit en outre une procédure d'inspection pour les personnes qui exercent des fonctions visées par la lustration ainsi que pour celles qui aspirent à de telles fonctions. Les autorités indiquent que le ministère de la Justice a conduit ces inspections chez 60 juges en exercice de décembre 2014 à décembre 2015, qui ont donné lieu à la démission de trois juges.

162. En outre, les règles générales relatives aux incompatibilités figurant dans la LPC doivent être prises en compte, y compris les restrictions concernant d'autres activités à temps partiel et les activités conjointes avec des proches<sup>99</sup>.

163. Les autorités indiquent que les juges ont l'obligation de signaler à la NACP les activités autorisées dans lesquelles ils sont engagés et leurs revenus correspondants dans le cadre de leur déclaration électronique annuelle et de leur déclaration de revenus. Les autorités déclarent qu'en pratique, les juges exercent fréquemment des activités d'enseignement et de recherche, mais il n'existe pas de statistiques sur les activités accessoires des juges.

164. Les restrictions applicables après la cessation des fonctions mentionnées précédemment dans la partie relative aux parlementaires s'appliquent également aux juges. Ainsi, l'article 26 de la LPC prévoit une période de carence d'un an dans certains cas, par exemple avant de pouvoir conclure un accord concernant un emploi ou de réaliser des opérations commerciales avec des personnes sur lesquelles le juge a exercé un contrôle, une surveillance ou un pouvoir décisionnel.

### *Récusation et retrait*

---

<sup>98</sup> Voir l'article 54 de la LSJJ

<sup>99</sup> Voir les articles 25 et suivants de la LPC

165. Les conditions de la récusation d'un juge sont définies par les règles de droit procédural<sup>100</sup>. Un juge ne peut participer à un procès s'il a déjà été impliqué dans l'affaire concernée, s'il est directement ou indirectement intéressé aux conclusions de l'affaire, si c'est un membre de la famille ou un proche<sup>101</sup> d'une partie ou d'autres personnes impliquées dans l'affaire, si d'autres circonstances conduisent à douter de son objectivité et de son impartialité, et si les règles de la procédure d'attribution des affaires ont été enfreintes. Si l'un de ces cas de figure se présente, le juge doit se dessaisir de l'affaire. Les parties à l'affaire ou le procureur qui a été saisi peuvent aussi contester la participation du juge.

166. L'EEG constate avec préoccupation qu'en vertu des différentes règles de procédure, le juge dont la participation est remise en cause est – dans certaines situations – impliqué dans l'examen de cette demande ; la seule exception concerne les dispositions de procédure administrative, selon lesquelles le juge qui fait l'objet d'une demande de récusation est systématiquement exclu. Ainsi, lors d'une procédure pénale, si la participation d'un ou de plusieurs juges d'un collège est contestée, la demande de récusation est examinée par le collège et la décision est prise à la majorité simple<sup>102</sup>. En d'autres termes, un juge dont la participation est contestée est impliqué ici dans l'examen de la demande et peut avoir un vote décisif. Un juge qui pourrait avoir un conflit d'intérêts devient donc le juge de son propre cas, ce qui est très problématique. La situation est similaire – voire encore plus troublante – en droit de la procédure civile ou commerciale : la demande de récusation d'un juge est, en règle générale examinée par « le tribunal dans la même composition » que celle qui est censée statuer sur l'affaire. Au cours des entretiens menés sur place, il a été expliqué à l'EEG qu'en pratique, même des magistrats en formation de juge unique statuent ainsi sur leur propre dessaisissement dans le cadre de ces procédures.

167. L'EEG partage pleinement le point de vue exprimé par les juristes rencontrés, selon lesquels les juges dont la participation est contestée devraient toujours être exclus de la décision relative à leur récusation ou à leur retrait d'une procédure donnée, pour garantir l'objectivité et l'impartialité du processus décisionnel. Pour ces mêmes raisons, il est nécessaire d'introduire la possibilité de former un recours contre une décision relative à une demande de récusation. À l'heure actuelle, cette contestation n'est possible que si elle est associée à un recours contre la décision rendue sur le fond<sup>103</sup>. Par conséquent, le GRECO recommande de veiller à ce que, pour toutes les procédures judiciaires, toutes les décisions relatives à la récusation d'un juge soient prises sans sa participation et puissent être frappées d'appel.

### *Cadeaux*

168. Les règles générales relatives aux cadeaux figurant aux articles 23 et suivants de la LPC, telles que décrites ci-dessus aux paragraphes 45/46, sont applicables aux juges. En particulier, il leur est interdit de demander, d'offrir ou de recevoir des cadeaux pour eux-mêmes ou pour des proches, de la part de personnes morales ou physiques en rapport avec leur activité de juge ou de la part de subordonnés. En revanche, ils peuvent accepter des cadeaux qui correspondent à la notion généralement admise d'hospitalité<sup>104</sup>,

---

<sup>100</sup> Voir les articles 75 et suivants du Code de procédure pénale, les articles 20 et 23 du Code de procédure civile, l'article 20 du Code de procédure commerciale et les articles 27 et 29 à 32 du Code de procédure administrative

<sup>101</sup> C'est-à-dire époux, épouse, père, mère, beau-père, belle-mère, fils, fille, beau-fils, belle-fille, frère, sœur, grand-père, grand-mère, petit-fils, petite-fille, parent ou enfant adoptif, curateur ou tuteur, membre de la famille ou proche de la personne.

<sup>102</sup> En revanche, lorsque la demande de récusation porte sur un juge unique, elle est alors examinée par un autre juge du tribunal.

<sup>103</sup> Par ailleurs, un manquement aux règles de retrait par le juge constitue une infraction disciplinaire, voir l'article 106 de la LSJJ.

<sup>104</sup> Cette notion est expliquée dans les recommandations méthodologiques relatives à la prévention et la résolution des conflits d'intérêts adoptées par la NACP (décret du 14 juillet 2016 #2). Elle comprend les cadeaux protocolaires (souvenirs) et d'autres signes d'hospitalité (repas et signes de ce genre, invitation à

si leur valeur ne dépasse pas environ 52 EUR et si la valeur globale de l'ensemble des cadeaux offerts sur une année par une même personne, ou un même groupe de personnes, ne dépasse pas environ 97 EUR.

169. Si l'on propose à un juge un cadeau ou un avantage illicite, il doit le refuser, essayer d'identifier la personne qui lui a fait cette offre, solliciter des témoins, si possible, et signaler la proposition par écrit au président du tribunal et à la NACP. En cas de doute, il peut demander conseil auprès de la NACP. Les autorités indiquent qu'elles n'ont pas connaissance d'affaires récentes dans lesquelles des juges auraient reçu des cadeaux. Une recommandation visant à développer davantage les règles de la LPC relatives à l'acceptation de cadeaux, en particulier en abaissant le seuil de la valeur acceptable, a été formulée précédemment dans le présent rapport<sup>105</sup>.

#### *Contacts avec les tiers et informations confidentielles*

170. Les juges ont l'obligation d'informer le CSM et le procureur général dans un délai de cinq jours après avoir pris connaissance d'un cas d'ingérence dans l'administration de la justice, notamment s'ils sont contactés par des parties au procès ou par des tiers, y compris des personnes autorisées à exercer des fonctions publiques, au sujet d'affaires spécifiques qui sont examinées par un juge, si cette demande a lieu par un autre moyen que ceux qui sont prévus par la législation en matière procédurale. Le non-respect de cette règle constitue une infraction disciplinaire<sup>106</sup>.

171. En outre, le Code d'éthique judiciaire dispose que les juges ont l'obligation d'éviter d'établir des communications *ex parte* avec l'une des parties ou avec ses représentants en l'absence des autres parties ; d'éviter les contacts inappropriés qui peuvent avoir des répercussions sur leur indépendance et leur impartialité ; de tenir compte du fait que leurs relations familiales, sociales ou autres et l'ingérence des pouvoirs législatif ou exécutif ne doivent pas avoir de conséquences sur leur conduite judiciaire lorsqu'ils prononcent des décisions de justice ; de n'utiliser les plateformes de réseaux sociaux, les forums internet, etc. que de manière à ne pas nuire à l'autorité de la fonction de juge et du système judiciaire<sup>107</sup>.

172. Pour ce qui est de l'utilisation d'informations confidentielles, la loi dispose clairement que les juges ont l'interdiction de révéler des informations qui constituent un secret protégé par la loi, y compris des informations secrètes issues de la chambre des délibérations ou dont le juge a pris connaissance dans le cadre de l'examen d'une affaire jugée à huis clos. Le non-respect de cette règle par un juge engage sa responsabilité disciplinaire<sup>108</sup>.

#### *Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts*

173. Les juges sont obligés de soumettre une déclaration annuelle de patrimoine à la NACP, conformément aux dispositions figurant au chapitre VII de la LPC<sup>109</sup>. Les déclarations sont inscrites au Registre national unifié tenu par la NACP, qui fournit un accès libre au registre et vérifie le contenu des déclarations soumises. Le fait de ne pas transmettre de déclaration de patrimoine, de la transmettre en retard ou de déclarer des informations sciemment inexactes (notamment incomplètes) constitue une infraction disciplinaire. De plus, le Code des infractions administratives et le Code pénal prévoient

---

prendre un café ou à dîner, par exemple), qui sont habituellement utilisés pour entretenir de bonnes relations officielles et renforcer les relations de travail. Les cadeaux offerts par des proches/membres de la famille et ceux qui prennent la forme de rabais accessibles au grand public sur des biens ou des services peuvent aussi être acceptés.

<sup>105</sup> Voir paragraphe 47 ci-dessus

<sup>106</sup> Voir les articles 56 et 106 de la LSJJ

<sup>107</sup> Voir les articles 14, 17, 19 et 20 du Code d'éthique judiciaire

<sup>108</sup> Voir les articles 56 et 106 de la LSJ ; voir aussi l'article 43 de la LPC

<sup>109</sup> Voir l'article 56 de la LSJJ

l'engagement de la responsabilité administrative et de la responsabilité pénale. L'EEG renvoie au chapitre sur la prévention de la corruption de toutes les catégories de personnes soumises à l'évaluation, qui contient des informations plus précises sur les règles applicables, ainsi qu'une recommandation visant à assurer une mise en œuvre indépendante et crédible de ces règles<sup>110</sup>. Après sa visite, l'EEG a été informée qu'en mars 2017, tous les juges sauf sept d'entre eux avaient soumis leur déclaration de patrimoine et que le NABU avait engagé 15 procédures pénales à l'encontre de juges qui n'avaient pas soumis leur déclaration ou qui avaient soumis des informations incorrectes.

174. Par ailleurs, en vertu de la LSJJ, les juges doivent soumettre tous les ans à la HCQ une « déclaration sur les relations familiales » et une « déclaration sur l'intégrité judiciaire » en les remplissant sur le site web de la HCQ, où elles sont mises à la disposition du public<sup>111</sup>. Dans leur déclaration sur les relations familiales, les juges doivent indiquer s'ils ont des relations de ce type avec des personnes qui exercent ou qui ont exercé au cours des cinq dernières années certaines fonctions, par exemple juge, membre du personnel des tribunaux, procureur, employé d'un organe répressif, avocat, notaire, membre ou employé du CSM ou de la HCQ, Président de l'Ukraine, député, membre du gouvernement, etc.

175. Dans leur déclaration sur l'intégrité judiciaire, les juges doivent faire plusieurs déclarations particulières, par exemple concernant la cohérence entre leur niveau de vie et les biens qu'ils possèdent et les revenus qu'ils perçoivent en leur qualité de juges avec leur famille, la non-commission d'infractions de corruption, l'absence de motifs de sanction disciplinaire, l'exécution consciencieuse de leurs obligations judiciaires et le respect de leur serment, la non-ingérence dans les activités d'autres juges qui rendent la justice, la soumission au processus d'évaluation des juges conformément à la loi relative au rétablissement de la confiance dans le pouvoir judiciaire en Ukraine et ses résultats, l'absence d'interdictions définies par la loi sur l'intégrité du gouvernement (loi de lustration). Le fait de ne pas transmettre ces déclarations, de les transmettre en retard ou de déclarer des informations sciemment inexactes (notamment incomplètes) engage la responsabilité disciplinaire du juge.

#### Contrôle et mise en œuvre

176. Le contrôle de la conduite des juges est réparti entre plusieurs organes. La NACP est compétente pour surveiller la conformité aux règles de la LPC, notamment en matière de déclaration de patrimoine. Le système a été décrit ci-dessus dans le chapitre consacré à la prévention de la corruption de toutes les catégories de personnes soumises à l'évaluation, qui comprend une recommandation visant à assurer une mise en œuvre indépendante et crédible de ces règles<sup>112</sup>.

177. Il convient de noter qu'en vertu de l'article 60 de la LSJJ, une vérification complète des déclarations de patrimoine – qui implique de vérifier la fiabilité des données déclarées, l'exactitude de l'évaluation du patrimoine déclaré, ainsi que l'éventuelle présence d'un conflit d'intérêts et de signes d'enrichissement illicite – doit être effectuée par la NACP pour chaque juge au moins une fois tous les cinq ans et à la demande de la HCQ ou du CSM. Tout manquement par un juge à ses obligations de déclaration peut engager sa responsabilité disciplinaire, administrative ou pénale, selon les cas. Si la NACP identifie des signes d'infraction pénale, elle doit soumettre au NABU les informations pertinentes sur les affaires concernées. Si elle découvre des preuves d'infraction disciplinaire, la NACP doit transmettre l'affaire à la HCQ et au CSM.

178. La NACP est également chargée de contrôler le train de vie des juges, à la demande du CSM ou de la HCQ, dans le but de vérifier si leur train de vie correspond aux

---

<sup>110</sup> Voir paragraphe 41 ci-dessus

<sup>111</sup> Voir les articles 61 et 62 de la LSJJ.

<sup>112</sup> Voir paragraphe 41 ci-dessus

biens qu'ils possèdent et aux revenus qu'ils perçoivent en leur qualité de juge avec leur famille<sup>113</sup>. Si elle repère des incohérences, elle procède à une vérification complète de la déclaration. Si le contrôle du train de vie révèle des signes de corruption ou d'une infraction en lien avec la corruption<sup>114</sup>, la NACP en informe le NABU. Les conclusions du contrôle du train de vie peuvent aussi être utilisées pour évaluer le respect par un juge des règles d'éthique judiciaire ; ainsi, elles sont jointes au dossier judiciaire.

179. En ce qui concerne la déclaration sur les relations familiales et la déclaration sur l'intégrité judiciaire, que les juges soumettent chaque année, les informations qui y figurent sont considérées comme crédibles, en l'absence de toute autre preuve en l'espèce. Cependant, la HCO doit vérifier la déclaration si elle reçoit des informations qui pourraient indiquer le manque de fiabilité des données transmises (notamment si elles sont incomplètes)<sup>115</sup>.

180. L'EEG constate que des règles strictes s'appliquent aux juges en Ukraine pour ce qui est de la déclaration de patrimoine qui les concernent eux et les membres de leur famille proche, et qui signalent les éventuelles ingérences par des tiers. Bien que ces obligations puissent aussi avoir des répercussions sur l'indépendance des juges, l'EEG est d'avis qu'elles sont nécessaires dans la situation actuelle de l'Ukraine. Cela dit, il conviendrait de parvenir à un juste équilibre entre la fermeté de ce contrôle des juges et l'indépendance des juges et du système judiciaire<sup>116</sup>.

181. Comme indiqué précédemment, le respect par les juges des règles relatives aux conflits d'intérêts figurant dans la LPC, et définies plus en détail par la décision pertinente du Conseil des juges adoptée le 9 février 2016, fait l'objet d'un contrôle par le Comité d'éthique du Conseil des juges. L'absence de signalement, ou le signalement tardif, au Conseil des juges d'un conflit d'intérêts réel ou potentiel par un juge engage sa responsabilité administrative<sup>117</sup> ou disciplinaire<sup>118</sup>, à moins que le conflit d'intérêts ne dépende d'un autre mécanisme en vertu des règles procédurales.

182. Les manquements disciplinaires d'un juge, comme le précise l'article 106 de la LSJJ, engagent sa responsabilité disciplinaire, y compris pour une infraction aux règles de retrait ; un retard excessif dans la procédure judiciaire ; une conduite qui déshonore la fonction de juge ou qui sape l'autorité de la justice, en particulier sur des questions de morale, d'intégrité, d'incorruptibilité, de cohérence entre le train de vie d'un juge et son statut, de respect des autres normes relatives à l'éthique judiciaire et aux règles de conduite qui assurent la confiance du public dans le système judiciaire, etc. ; la divulgation d'un secret protégé par la loi ; le manquement à ses obligations d'informer le CSM et le procureur général d'un cas d'ingérence dans l'administration de la justice ; le manquement à ses obligations d'informer ou le retard pour informer le Conseil des juges d'un conflit d'intérêts réel ou potentiel ; le manquement à ses obligations de soumettre une déclaration de patrimoine, une déclaration sur les relations familiales ou une déclaration sur l'intégrité judiciaire, leur soumission tardive, ou la déclaration d'informations sciemment inexactes (notamment incomplètes) ; l'incohérence entre le niveau de vie d'un juge et les revenus qu'il déclare ; l'utilisation du statut de juge dans le but de bénéficier, ou de faire bénéficier des tiers, de manière illégitime d'avantages matériels ou autres ; la commission d'une infraction de corruption ou en lien avec la corruption dans les cas prévus par la loi.

---

<sup>113</sup> Voir l'article 59 de la LSJJ et l'article 51 de la LPC.

<sup>114</sup> Aux termes de l'article 1 de la LPC, une infraction en lien avec la corruption au sens de cette loi désigne un acte qui ne montre pas de signes de corruption mais qui enfreint des obligations, des interdictions et des restrictions établies par la LPC, ce qui engage la responsabilité pénale, administrative, disciplinaire et/ou civile du juge.

<sup>115</sup> Voir les articles 61 et 62 de la LSJJ.

<sup>116</sup> Les autorités s'accordent sur le fait qu'un tel équilibre pourrait être atteint grâce à une définition claire de la façon dont les informations contenues dans les déclarations peuvent être utilisées et par quels organes.

<sup>117</sup> Voir l'article 172-7 du Code des infractions administratives.

<sup>118</sup> Voir l'article 28 de la LPC et les articles 106 et 133 de la LSJJ.

183. L'EEG se félicite du catalogue d'infractions disciplinaires spécifiques définies à l'article 106 de la LSJJ telle qu'amendée en 2016. Cela dit, elle est préoccupée par le fait que cette liste comprenne encore des renvois à des notions imprécises, comme « une conduite qui déshonore la fonction de juge ou qui sape l'autorité de la justice », et le « respect des autres normes relatives à l'éthique judiciaire et aux règles de conduite qui assurent la confiance du public dans le système judiciaire » (voir en particulier le paragraphe 1, point 3 de cet article). Les autorités et d'autres interlocuteurs qui ont participé à des entretiens sur ce sujet ont expliqué que cette dernière formule doit être comprise comme une violation du « Code d'éthique judiciaire »<sup>119</sup>. Ces renvois à un code d'éthique ou à des principes éthiques ont été critiqués à plusieurs reprises, notamment par la Commission de Venise, comme étant trop vagues<sup>120</sup>. D'une part, ils sont insuffisants pour garantir une prise de décision cohérente et prévisible et pour prévenir d'éventuels recours abusifs aux procédures disciplinaires ; d'autre part, ils présentent un risque d'être rarement appliqués, ce qui semble être le cas en Ukraine. Ces inquiétudes étaient partagées par les professionnels rencontrés sur place ; ces difficultés semblent particulièrement pressantes, car la mise en œuvre déficiente des règles relatives à la responsabilisation des juges a été mise en avant à plusieurs reprises ces dernières années<sup>121</sup>. Par conséquent, le GRECO recommande de définir plus précisément les infractions disciplinaires relatives à la conduite des juges, notamment en remplaçant la mention des « normes relatives à l'éthique judiciaire et aux règles de conduite qui assurent la confiance du public dans le système judiciaire » par des infractions claires et spécifiques.

184. Les sanctions disciplinaires<sup>122</sup> incluent l'avertissement ; le blâme – avec privation du droit de percevoir des bonus sur le traitement du juge pendant un mois ; le blâme strict – avec privation du droit de percevoir des bonus pendant trois mois ; la proposition de suspension temporaire (un à six mois) d'exercice de l'administration de la justice – avec privation du droit de percevoir des bonus et obligation de participer à une formation suivie d'une évaluation des qualifications pour confirmer l'aptitude du juge à administrer la justice dans le tribunal concerné ; la proposition de mutation du juge dans un tribunal de degré inférieur ; la proposition de révocation du juge.

185. Lors de la sélection du type de sanction disciplinaire infligée à un juge, il convient de prendre en compte la nature de l'infraction disciplinaire, ses conséquences, la personnalité du juge, l'importance de sa culpabilité, la possibilité d'appliquer d'autres sanctions disciplinaires, d'autres circonstances qui influencent la possibilité d'infliger des sanctions disciplinaires à un juge, ainsi que le principe de proportionnalité. Depuis la réforme de 2016, la révocation d'un juge peut être proposée si celui-ci a manqué à son devoir de prouver la légalité de l'origine de son patrimoine, ou s'il a commis une infraction disciplinaire importante, une négligence grave ou systématique de ses obligations étant incompatible avec le statut de juge ou ayant montré son incompatibilité avec les exigences de la fonction<sup>123</sup>. L'EEG salue l'adoption de ces nouvelles règles, et en particulier en particulier le fait que la « violation du serment » ne soit plus un motif de révocation. Ce concept a essuyé de nombreuses critiques, selon lesquelles il est trop vague et comporte le risque que la prise de décision soit imprévisible et imprécise. Selon certains observateurs, il a été largement invoqué abusivement pour se débarrasser des juges qui ne se montraient pas loyaux envers les pouvoirs publics.

---

<sup>119</sup> Bien que l'article 4 du Code dispose que la violation des règles de celui-ci ne peut à elle seule constituer un motif suffisant pour engager la responsabilité disciplinaire des juges et définir la gravité du manquement.

<sup>120</sup> Voir par exemple l'[Avis de la Commission de Venise CDL-AD\(2015\)007](#), paragraphe 50, qui contient d'autres références

<sup>121</sup> Voir par exemple [l'Évaluation du système national d'intégrité 2015 de Transparency International concernant l'Ukraine](#), p. 60/68

<sup>122</sup> Voir l'article 109 de la LSJJ

<sup>123</sup> Voir l'article 126 de la Constitution. Les notions mentionnées ci-dessus sont présentées plus en détail à l'article 109 de la LSJJ.

186. Les récentes réformes judiciaires ont considérablement modifié les règles relatives à la procédure disciplinaire. En vertu des nouvelles dispositions de la LSJJ modifiée en 2016, la procédure est menée par les chambres disciplinaires du CSM, dans le cadre de la procédure établie par la nouvelle loi relative au CSM, en vigueur depuis le 5 janvier 2017<sup>124</sup>. Chaque chambre est composée de membres du CSM (au moins quatre) ; au moins la moitié ou une part importante des membres de la chambre doivent être des juges ou des juges retraités. Une procédure disciplinaire peut être engagée sur la base d'un recours écrit soumis par tout justiciable ou à l'initiative des chambres disciplinaires du CSM ou de la HCQ dans les cas prévus par la loi. Elle comporte les étapes suivantes : examen préliminaire par un membre du CSM (rapporteur), ouverture d'une affaire disciplinaire par une chambre disciplinaire, examen du recours et adoption d'une décision de sanctionner le juge ou non. Les recours peuvent être rejetés par le rapporteur pour des motifs formels spécifiques ou par la chambre disciplinaire. En règle générale, les audiences de la chambre sont ouvertes au public. Les décisions sont adoptées à la majorité simple. Les décisions relatives à la révocation d'un juge sont prises par le CSM en séance plénière exceptionnelle, à la suite d'une recommandation formulée par la chambre disciplinaire.

187. La responsabilité disciplinaire des juges est soumise à la prescription, c'est-à-dire que le dépôt de la demande doit intervenir dans un délai de trois ans après la date de l'infraction disciplinaire, sans tenir compte de toute période d'incapacité temporaire de travail ou de congé, ou de la procédure disciplinaire correspondante. Les informations relatives aux sanctions disciplinaires applicables à un juge sont publiées sur les sites web du CSM et du tribunal où le juge exerce. Un juge peut former un recours contre une décision disciplinaire<sup>125</sup> devant le CSM ; l'auteur de la réclamation a le droit d'interjeter appel uniquement si la chambre disciplinaire lui en donne la permission. Les membres de la chambre disciplinaire concernée ne participent pas à l'examen du recours. La décision du CSM concernant le recours peut être frappée d'appel<sup>126</sup>, mais uniquement pour certains motifs procéduraux. La procédure est différente en ce qui concerne les décisions du CSM sur la révocation d'un juge, car elles peuvent faire l'objet d'un recours (uniquement pour certains motifs procéduraux) déposé directement auprès des tribunaux<sup>127</sup>.

188. L'EEG estime que le nouveau régime relatif à la procédure disciplinaire et à la révocation des juges a de nombreux aspects positifs. Elle se félicite en particulier que le CSM (avec ses chambres disciplinaires) soit désormais compétent pour examiner toutes les procédures administratives, contrairement à la situation précédente, où les compétences étaient réparties entre le CSM et la HCQ. Cette mesure favorise une gestion unifiée de la procédure disciplinaire et une pratique cohérente et prévisible. Cela dit, l'EEG est convaincue que l'application pratique du nouveau système doit faire l'objet d'examens réguliers, en vue de mettre en évidence les éventuels aménagements qui seront nécessaires à l'avenir. Ainsi, certains des motifs pouvant justifier le rejet (non susceptible d'appel) des requêtes par le rapporteur – comme le fait que la même personne ait déposé des requêtes infructueuses à plusieurs reprises ou qu'une requête contienne des « remarques obscènes » – semblent contestables. En outre, la règle selon laquelle le requérant n'a le droit d'interjeter appel de la décision rendue par la chambre disciplinaire que si celle-ci lui en donne la permission – sans spécifier dans quelle situation cette permission doit être accordée – paraît trop restrictive. L'expérience pratique de l'application de ces règles devra être suivie avec attention.

---

<sup>124</sup> Voir, en particulier, les articles 42 et suiv. de la loi relative au CSM

<sup>125</sup> Voir les articles 51 et suiv. de la loi relative au CSM

<sup>126</sup> Les autorités déclarent qu'en vertu de l'article 19, paragraphe 18 du Code de procédure administrative, la Haute Cour administrative est compétente pour statuer sur les recours formés contre les décisions du CSM et de la HCQ.

<sup>127</sup> Voir l'article 57 de la LSJJ

189. Les juges sont passibles de poursuites et de sanctions pénales. Cependant, ils jouissent d'une immunité prévue à l'article 126 de la Constitution. Ainsi, « sans le consentement du CSM, un juge ne peut être mis en détention, en garde à vue ni en état d'arrestation avant d'avoir été condamné par un tribunal, excepté dans le cas où un juge est placé en détention au moment où il commet une infraction grave ou particulièrement grave, ou immédiatement après » (inviolabilité). De plus, « les décisions rendues par les juges n'engagent pas leur responsabilité, sauf en cas d'infraction pénale ou disciplinaire » (irresponsabilité)<sup>128</sup>.

190. L'EEG se félicite que la compétence de lever l'immunité des juges soit transférée d'un organe politique – le parlement – au CSM et qu'il soit possible de détenir ou d'arrêter des juges sans le consentement du CSM dans certains cas. Ces modifications faisaient partie de la réforme constitutionnelle de 2016 ; le régime précédent avait fait l'objet de nombreuses critiques le dénonçant comme un obstacle sérieux dans la lutte contre la corruption au sein du système judiciaire<sup>129</sup>. Cela dit, l'application pratique de ces nouvelles règles devra faire l'objet d'examen réguliers. L'EEG a appris avec préoccupation que des juges avaient fui pour échapper aux sanctions prévues dans la législation précédente. L'EEG considère que l'obligation actuelle d'obtenir le consentement du CSM pour mettre les juges en détention, en garde à vue ou en état d'arrestation présente le risque que cette situation se reproduise à l'avenir – connaissant le temps qui est nécessaire pour préparer une demande suffisamment motivée à soumettre par le procureur général au CSM, qui a cinq jours pour examiner la question. En outre, les exceptions à l'obligation d'obtenir le consentement du CSM – en cas de flagrant délit – sont limitées à la commission d'infractions graves ou particulièrement graves, qui ne couvrent pas, par exemple, les cas de corruption ordinaire.<sup>130</sup> Par conséquent, le GRECO recommande d'analyser l'application pratique des nouvelles dispositions constitutionnelles et légales relatives à l'immunité des juges et, si c'est nécessaire pour une mise en œuvre effective de la loi, de prendre des mesures juridiques appropriées pour limiter davantage leur immunité.

191. Les juges peuvent être suspendus de leur fonction consistant à rendre la justice par décision du CSM après avoir subi une sanction disciplinaire (voir ci-dessus), lorsqu'ils font l'objet d'une évaluation de leurs qualifications ou lorsqu'ils sont accusés d'une infraction pénale<sup>131</sup>. Dans ce dernier cas, une demande motivée du procureur général ou de son substitut est nécessaire, et la suspension ne peut excéder une durée de deux mois ; cependant, cette période peut être prolongée de deux mois supplémentaires.

#### Conseils, formation et sensibilisation

192. L'École nationale de la magistrature est une institution publique ayant un statut particulier au sein du système judiciaire, qui fonctionne sous l'égide de la HCO. Son président (le recteur) est nommé et révoqué par la HCO. L'École nationale de la magistrature est chargée de former les candidats aux fonctions judiciaires, les juges et le personnel des tribunaux, de mener des travaux de recherche, etc. Son rôle est également d'organiser des formations obligatoires ainsi que des formations facultatives que les juges peuvent suivre en fonction de leurs besoins. Les juges doivent suivre une formation continue au sein de l'École nationale de la magistrature, constituée d'au moins 40 heures de cours tous les trois ans<sup>132</sup>.

---

<sup>128</sup> Les autorités indiquent qu'en 2015, c'est-à-dire en application de la législation antérieure, l'immunité des juges a été levée dans 31 cas (17 cas en 2014) ; dans 11 cas, le Parlement a refusé de lever l'immunité des juges.

<sup>129</sup> Voir par exemple [l'Évaluation du système national d'intégrité 2015 de Transparency International concernant l'Ukraine](#), p. 67

<sup>130</sup> C'est-à-dire que seuls les cas aggravés de corruption sont couverts (voir les articles 12 et 368 du CP).

<sup>131</sup> Voir les articles 62 et suiv. de la loi relative au CSM.

<sup>132</sup> Voir les articles 56 et 89 de la LSJJ

193. L'École nationale de la magistrature propose des formations continues sur les questions d'éthique et de conflits d'intérêts, en coopération avec le Comité d'éthique du Conseil des juges. L'EEG a été informée qu'au cours de la période de janvier 2016 à avril 2017, un certain nombre d'activités de formation ont été organisées pour un total d'environ 2 800 juges sur la législation relative à la lutte contre la corruption et sa mise en œuvre. En outre, une formation a été proposée à 30 formateurs. Environ 2 500 juges ont suivi des formations en ligne.

194. Le Comité d'éthique du Conseil des juges propose en outre des conseils sur les questions d'éthique et de conflits d'intérêts. Les autorités ont indiqué qu'au 23 mars 2017, 59 juges avaient demandé au Comité d'éthique de leur donner des explications pour déterminer l'existence d'un conflit d'intérêts. De plus, l'EEG a été informée qu'en 2016, 22 juges avaient soumis des demandes écrites de conseils sur des conflits d'intérêts et 12 sur des dilemmes éthiques. Le personnel d'accompagnement du Conseil des juges garde un registre dans lequel figurent ces requêtes et les explications fournies par le Comité d'éthique.

195. L'EEG reconnaît les initiatives lancées récemment pour former les juges et les conseiller sur des questions d'éthique et de conflit d'intérêt. Dans le contexte de l'Ukraine, comme décrit ci-avant, il est primordial de maintenir et renforcer les actions de formation régulière, de sensibilisation et de conseil à l'intention des juges – ne serait-ce que pour renforcer la confiance du public dans le système judiciaire. Il est nécessaire de promouvoir activement ces mesures et de les mettre à la disposition de tous les juges, ainsi que de renforcer le rôle du Comité d'éthique du Conseil des juges. Certains interlocuteurs de l'EEG ont insisté sur la faible capacité de cet organe, car il ne compte que quatre membres permanents, à savoir trois juges de tribunaux de première instance et un juge retraité qui le préside. Étant donné le nombre de juges en Ukraine (environ 7 000) et l'éventail de tâches attribuées au Comité d'éthique (conseil, contrôle, élaboration de règles, etc.), cela semble insuffisant pour qu'il puisse jouer un rôle fort et proactif. Dans ce contexte, comme recommandé au paragraphe 48, il est crucial que des canaux de coordination améliorés soit établis avec la NACP, étant donné le rôle clé de supervision et de conseil dont elle est chargée à l'égard de toutes les catégories d'agents publics, y compris les parlementaires. Par conséquent, le GRECO recommande de fournir à tous les juges des formations spécifiques et régulières ainsi que davantage d'orientations pratiques en matière d'éthique et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de corruption, de sensibiliser les juges sur ces questions et de renforcer le Comité d'éthique du Conseil des juges pour lui permettre de jouer un rôle proactif dans ce contexte et de prodiguer des conseils à un grand nombre de juges.

## VI. PRÉVENTION DE LA CORRUPTION DES PROCUREURS

### Aperçu du ministère public

196. De la même façon que le système judiciaire, le ministère public a été réformé depuis la « Révolution de la dignité » avec le soutien de la communauté internationale, notamment du Conseil de l'Europe, et en particulier de la Commission de Venise. Une nouvelle loi sur le ministère public (ci-après « LMP ») a été adoptée le 14 octobre 2014 et les dispositions constitutionnelles correspondantes ont été révisées en 2016. Bien que le présent rapport se fonde sur la nouvelle législation, il convient de garder à l'esprit que sa mise en œuvre est un processus en cours qui vient seulement de démarrer.

197. En vertu du nouvel article 131.1 de la Constitution, le ministère public 1) exerce l'action publique au sein d'un tribunal ; 2) organise et conduit la procédure au cours de l'enquête préliminaire, exerce un pouvoir de décision sur d'autres aspects de la procédure pénale conformément à la législation, supervise les opérations d'infiltration et autres enquêtes et activités d'investigation des services répressifs ; 3) représente les intérêts de l'État devant les tribunaux dans des cas exceptionnels et selon la procédure prévue par la loi.

198. L'EEG se félicite que les réformes récentes aient intégré plusieurs modifications importantes, et avant tout la suppression des fonctions de surveillance générale du ministère public, qui était contraire aux normes européennes ; l'Ukraine a ainsi honoré l'un des derniers engagements restants pris par le pays lors de son adhésion au Conseil de l'Europe. En outre, ces réformes ont introduit des dispositions visant à garantir l'indépendance des procureurs, des critères et des procédures plus spécifiques pour leur nomination et l'engagement d'une action disciplinaire à leur encontre, ainsi que des mesures permettant d'assurer l'autogouvernance du ministère public.

199. Cela dit, comme c'est le cas concernant le système judiciaire, l'efficacité des mesures engagées doit encore être démontrée en pratique. Malgré les réformes et une réduction considérable du nombre de procureurs ces dernières années, le ministère public représente encore une branche particulièrement puissante directement liée au pouvoir exécutif et dirigée par un responsable désigné par le pouvoir politique, qui est un proche du Président de la République. Plusieurs interlocuteurs rencontrés sur place par l'EEG ont confirmé qu'il subsiste une impression générale que le ministère public est politisé et corrompu, et que les comportements répréhensibles des procureurs restent impunis la plupart du temps<sup>133</sup> ; les autorités ne sont pas d'accord avec cela et soulignent qu'au cours de la période de janvier 2016 à mars 2017, sept procureurs ont vu leur responsabilité pénale engagée. En outre, 89 inculpations de procureurs sont pendantes devant les tribunaux. Un renouvellement des procureurs a été engagé, mais uniquement au niveau local ; en 2016, 599 procureurs ont été nommés à des parquets locaux, dont 462 n'avaient jamais travaillé pour le parquet auparavant. Cela étant, plusieurs interlocuteurs ont exprimé leur préoccupation à l'égard du fait qu'aucun procureur nouveau et favorable aux réformes n'avait encore été désigné aux fonctions supérieures et principales.

200. Par ailleurs, l'EEG a appris avec inquiétude que certains députés avaient mené des tentatives pour revenir sur les récentes réformes constitutionnelles, par l'introduction de propositions de loi visant à modifier la LMP et d'autres textes législatifs pour les mettre en conformité avec la Constitution révisée – ce qui impliquait l'introduction de plusieurs modifications supplémentaires d'une plus grande importance ; les propositions de loi introduites par ces député devait rendre sles instruments de surveillance générale

---

<sup>133</sup> Voir aussi par exemple les déclarations figurant dans la [Résolution 2145\(2017\) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe \(APCE\)](#) et son exposé des motifs ; dans le [Rapport n° 16/319 du FMI sur l'Ukraine](#) publié en septembre 2016 ; dans l'étude de Freedom House intitulée « [Nations in Transit 2016 – Ukraine](#) » ; dans [l'Évaluation du système national d'intégrité 2015 de Transparency International concernant l'Ukraine](#)

au ministère public, limiter le rôle du Bureau national de lutte contre la corruption, etc. Les autorités insistent toutefois sur le fait que la commission parlementaire concernée a décidé, le 5 avril 2017, de finaliser le projet de législation en tenant compte des avis fournis par les experts du Conseil de l'Europe<sup>134</sup> et de la mission consultative de l'Union européenne. L'EEG invite instamment les autorités à poursuivre le processus de réforme ayant pour objectif de renforcer l'indépendance du ministère public et de le protéger de toute ingérence politique indue, ainsi qu'à donner des preuves tangibles de leur volonté réelle de changer les choses. Il convient d'apporter une grande attention au maintien du processus législatif, en suivant la voie de la réforme ouverte par les modifications de la Constitution adoptées en 2014 et en 2016. En outre, le succès de la réforme dépendra de la mise en œuvre effective des nouvelles dispositions. En particulier, l'activité des nouveaux organes d'autogouvernance doit être surveillée de près et un soutien plus important doit être apporté aux organes anticorruption récemment créés (voir ci-après), à savoir le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU) et le Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO).

201. L'article 3 de la LMP définit les principes du fonctionnement du ministère public, qui comprennent « l'indépendance des procureurs, qui implique l'existence de garanties contre toute influence politique, financière ou autre sur un procureur en rapport avec sa prise de décision dans l'exercice de leurs fonctions ». L'article 16 de la LMP présente une liste de ces garanties, notamment en ce qui concerne les procédures spéciales de nomination, révocation et sanction disciplinaire, le fonctionnement des institutions d'autogouvernance du ministère public, etc.

202. L'organisation du ministère public s'articule autour du Parquet général, des parquets régionaux, des parquets locaux, du parquet militaire et du Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption<sup>135</sup>, et repose essentiellement sur la structure du système judiciaire et sur le principe de hiérarchie. Ces dernières années, le nombre de procureurs a diminué, passant de 18 500 à 11 300 magistrats, dont 33,5 % sont des femmes. L'EEG note que cette proportion de 11 000 procureurs pour 43 millions d'habitants représente encore l'une des plus grandes densités de procureurs dans les États membres du Conseil de l'Europe.

203. Le parquet général (ci-après « PG ») organise et coordonne les activités de tous les parquets pour garantir l'exécution efficace de l'action publique. Le procureur général a un large éventail de responsabilités, notamment de représenter le ministère public dans ses relations avec les autorités de l'État et d'autres organes, d'organiser les activités des parquets, de nommer et de révoquer les procureurs et de décider de l'application de sanctions disciplinaires<sup>136</sup>. La fonction d'Inspecteur général a récemment été créée au sein du PG pour contrôler la légalité des actions des procureurs et des enquêteurs dans l'ensemble du ministère public, à l'exception des procureurs du Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO).<sup>137</sup>

204. Le procureur général est nommé par le Président de l'Ukraine avec l'accord du parlement pour un mandat de six ans non renouvelable. Il désigne ses substituts sur la recommandation du Conseil des procureurs. Le procureur général doit avoir la nationalité ukrainienne, un diplôme universitaire, une expérience professionnelle dans le domaine du droit ou au sein d'un organe législatif ou de services répressifs d'au moins cinq ans, une

---

<sup>134</sup> La Verkhovna Rada avait demandé au Conseil de l'Europe de rendre un avis sur les projets de modification des lois relatives au fonctionnement du ministère public en vue de réviser la Constitution de l'Ukraine, sous les auspices du projet du Conseil de l'Europe intitulé « Soutien continu à la réforme de la justice pénale en Ukraine » et du projet conjoint CdE/UE (PCF) dans le cadre du Partenariat oriental intitulé « Lutte contre la corruption en Ukraine ». DGI (2016)20.

<sup>135</sup> Voir l'article 7 de la LMP.

<sup>136</sup> Voir l'article 9 de la LMP.

<sup>137</sup> Les autorités indiquent qu'il est prévu de confier le contrôle des procureurs du SAPO au Bureau national d'enquêtes, qui est en cours d'établissement. En attendant, c'est le NABU qui est compétent.

haute autorité morale, une aptitude à la performance, des qualités professionnelles et des capacités organisationnelles<sup>138</sup>.

205. En vertu des articles 42 et 63 modifiés de la LMP, qui est entrée en vigueur le 15 avril 2017, le procureur général peut être révoqué de ses fonctions administratives par le Président de l'Ukraine avec l'accord du parlement, sur la base de l'objet de la demande de révocation déposée par la CQD ou le CSM et conformément à cette demande ; ses attributions relatives à sa fonction administrative prennent également fin en cas de vote de défiance par le parlement.

206. L'EEG relève que les fonctions et les activités du procureur général ont suscité de nombreuses controverses ces dernières années. Le procureur général actuel est la sixième personne à occuper ces fonctions depuis 2014. Son prédécesseur a succédé à un procureur qui était largement considéré comme un obstacle aux réformes et qui a été révoqué sous l'intense pression exercée par la population et provenant de l'étranger. Cela dit, le fait que la loi ait été modifiée expressément pour permettre la nomination du procureur général en place, qui n'est pas titulaire d'un diplôme de droit – n'a pas amélioré la réputation du ministère public. Il est évident que la manière dont le procureur général est nommé – et révoqué – joue un rôle significatif dans le système pour garantir le bon fonctionnement du ministère public. Dans ce contexte, l'EEG émet plusieurs réserves importantes concernant le système actuel en Ukraine, comme indiqué ci-dessous.

207. La participation de l'exécutif ou du corps législatif à la nomination du procureur général est fréquente dans de nombreux pays européens et, d'après la Recommandation Rec(2000)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale<sup>139</sup>, plusieurs modèles sont acceptés ; pour autant, le GRECO a souligné à plusieurs reprises qu'il est clairement préférable que la procédure de nomination des procureurs, et en particulier du procureur général, permette de prévenir tout risque d'ingérence ou de pression politique induite en rapport avec le fonctionnement du ministère public. Cela est particulièrement vrai dans la situation de l'Ukraine décrite précédemment, dans un pays où, d'après un certain nombre d'interlocuteurs, le ministère public est toujours – malgré les réformes récentes – une autorité extrêmement puissante étroitement liée au pouvoir exécutif. Les autorités ne sont pas d'accord avec cette affirmation. D'après les textes de référence du Conseil de l'Europe, « il importe que la méthode de sélection du procureur général soit telle que cette fonction bénéficie de la confiance du public et du respect des autres membres du système judiciaire et des professions juridiques »<sup>140</sup>.

208. Pour y parvenir, « il s'agit donc de faire intervenir dans ce processus de sélection une composante non politique, celle de spécialistes », par exemple en sollicitant des avis sur la qualification professionnelle des candidats auprès de sources compétentes, comme d'autres acteurs de la vie judiciaire (y compris des procureurs) et des organes autonomes du ministère public ou encore, au niveau du parlement, dans le cadre des travaux préparatoires d'une commission parlementaire, etc. La législation en vigueur en Ukraine ne prévoit aucune de ces garanties ; il n'existe pas de mécanisme permettant d'obtenir un avis d'expert avant que le Président et le parlement ne prennent leur décision<sup>141</sup>. L'EEG estime en outre qu'il est manifestement nécessaire de renforcer la transparence du processus, notamment afin de restaurer la confiance de la population. De plus, elle est

---

<sup>138</sup> Voir l'article 40 de la LMP.

<sup>139</sup> Recommandation [Rec\(2000\)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale](#)

<sup>140</sup> Voir [Commission de Venise CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, paragraphe 34. Voir aussi [l'Avis n° 9 du Conseil consultatif de procureurs européens \(CCPE\)](#) sur « Les normes et principes européens concernant les procureurs » (« Charte de Rome »), Note explicative, paragraphe 56.

<sup>141</sup> Voir aussi les remarques critiques formulées à cet égard dans l'Avis conjoint [CDL-AD\(2013\)025](#) de la Commission de Venise et de la Direction générale droits de l'homme et État de droit, paragraphes 132 et 199.

clairement en faveur de la réintroduction dans la législation d'une disposition selon laquelle il est préférable que tout candidat à la fonction de procureur général soit titulaire d'un diplôme de droit<sup>142</sup>.

209. Par ailleurs, l'EEG est préoccupée par le fait que la dépendance du procureur général vis-à-vis d'organes politiques puisse mettre en péril l'autonomie du ministère public. Au vu des paragraphes précédents, le GRECO recommande d'envisager sérieusement de réviser les procédures de nomination et de révocation du procureur général pour que ce processus soit moins exposé à l'ingérence politique induite et davantage axé sur des critères objectifs liés aux qualités des candidats.

210. Le Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO) est établi au sein du PG et est chargé de contrôler le respect de la législation dans le cadre des activités d'instruction et d'enquête, ainsi que des enquêtes préliminaires conduites par le NABU ; d'exercer l'action publique dans les procédures concernées ; de représenter les intérêts des citoyens ou de l'État en justice dans les cas prévus par la LMP et relatifs à des infractions de corruption ou en lien avec la corruption<sup>143</sup>.

211. Le Code de procédure pénale (CPP) prévoit en outre la création du Bureau national d'enquêtes (BNE). Bien que la loi sur le BNE ait été adoptée par le parlement le 12 novembre 2015 et promulguée par le Président de la République le 14 janvier 2016, le BNE n'est pas encore opérationnel. Il semblerait que la désignation du président du BNE ait été retardée en raison d'irrégularités dans la constitution du jury. Le BNE participera aux enquêtes relatives à des infractions qui relevaient précédemment de la compétence du ministère public – en particulier des infractions commises par des personnalités de haut rang, des fonctionnaires, des juges et des agents des services répressifs (y compris des agents du NABU et des procureurs du SAPO), à l'exception des infractions qui relèvent de la compétence du NABU et les crimes de guerre. Au cours de la visite sur place, plusieurs interlocuteurs ont exprimé leur inquiétude concernant le mandat étendu et les pouvoirs de grande ampleur du BNE, qui risqueraient d'entrer en conflit avec la réforme récente du ministère public visant à limiter ses compétences de contrôle. L'EEG estime que cette question devra être suivie avec attention, à la lumière de la pratique du BNE lorsqu'il aura commencé ses activités. Avant cela, il est essentiel que la sélection du président et d'autres hauts responsables du BNE soit menée à bien de manière transparente et objective.

212. La Conférence panukrainienne des agents du ministère public (CPAMP) est l'organe suprême de la gouvernance autonome du ministère public<sup>144</sup>. Ses décisions sont contraignantes pour le Conseil des procureurs et l'ensemble des procureurs. La CPAMP est notamment compétente pour désigner les membres du CSM, du Conseil des procureurs et de la Commission des qualifications et de la discipline. Ses représentants sont élus lors des réunions de procureurs aux divers échelons du ministère public. La CPAMP élit le présidium au scrutin secret. Ses décisions sont adoptées à la majorité de tous les représentants. Comme l'exigent les dispositions de la nouvelle LMP entrées en vigueur le 15 avril 2017, les délégués nouvellement élus à la CPAMP ont tenu la première conférence dans les deux semaines, le 26 avril 2017.

213. Le Conseil des procureurs (CdP), tel qu'il est établi en vertu de la nouvelle LMP, est compétent par exemple pour formuler des recommandations sur la nomination et la révocation des procureurs exerçant des fonctions administratives (chef ou adjoint au chef d'un parquet, par exemple), contrôler les mesures visant à garantir l'indépendance des

---

<sup>142</sup> Voir aussi [Commission de Venise CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, paragraphe 47

<sup>143</sup> Voir les articles 8 et suiv. de la LMP

<sup>144</sup> Voir les articles 67 et suiv. de la LMP

procureurs, etc.<sup>145</sup> Il est constitué de 13 membres, dont 11 procureurs qui représentent différents échelons du ministère public et deux universitaires désignés par le Congrès des établissements d'enseignement du droit et des institutions scientifiques. Leur mandat dure cinq ans et n'est pas renouvelable. Le CdP élit, parmi ses membres, son président, son vice-président et son secrétaire. Conformément aux dispositions de la nouvelle LMP, les membres du CdP ont été élus parmi les procureurs par la CPAMP le 26 avril 2017.

214. Par ailleurs, la nouvelle LMP a mis en place la Commission des qualifications et de la discipline (CQD). Il s'agit d'un organe collégial chargé de définir le niveau des exigences professionnelles pour les candidats à la fonction de procureur et de statuer sur leur responsabilité disciplinaire, leur mutation et leur révocation<sup>146</sup>. Elle est constituée de 11 membres, dont cinq procureurs nommés par la CPAMP, deux universitaires nommés par le Congrès des établissements d'enseignement du droit et des institutions scientifiques, un avocat de la défense nommé par le Congrès des avocats de la défense et trois personnes nommées par le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme, avec l'accord de la commission parlementaire compétente. Leur mandat dure trois ans et n'est pas renouvelable consécutivement. La CQD élit son président parmi ses membres au scrutin secret pour un mandat de trois ans. Ses décisions sont adoptées à la majorité des membres qui la composent. Conformément aux dispositions de la nouvelle LMP, les membres de la CQD ont été élus parmi les procureurs par la CPAMP le 26 avril 2017.

215. L'EEG salue les réformes positives adoptées récemment pour renforcer l'autogouvernance des procureurs et ainsi l'autonomie du ministère public et son indépendance vis-à-vis de toute ingérence politique. Elle tient à souligner à quel point il est important que les organes autonomes représentent de façon crédible – et visible – l'ensemble des procureurs. Elle attire en outre l'attention sur le fait qu'en Ukraine, des responsabilités essentielles sont attribuées à ces organes, notamment concernant des questions de personnel (CQD). Il est donc primordial que leurs activités soient évaluées avec attention afin de vérifier s'ils assument leur rôle d'organes d'autogestion indépendants et proactifs.

216. L'un des domaines spécifiques dans lesquels des améliorations sont encore possibles est la composition de la CQD. Bien que l'EEG convienne que la participation d'experts extérieurs au ministère public au sein de cet organe peut en principe contribuer à une prise de décision impartiale, elle est préoccupée par le fait que la législation actuelle ne garantisse pas que la CQD soit majoritairement composée de procureurs. Cette situation est contraire à celle de la quasi-totalité des États membres qui ont mis en place des organes de ce type. Comme le GRECO l'a souligné à d'autres occasions, le fait de garantir une majorité de procureurs élus par leurs pairs au sein des organes autonomes du ministère public est un moyen adéquat de les aider à établir leur légitimité et leur crédibilité, et de renforcer leur rôle de garants de l'indépendance des procureurs et de l'autonomie du parquet. Par conséquent, le GRECO recommande de modifier la composition statutaire de la Commission des qualifications et de la discipline pour garantir une majorité absolue des professionnels du ministère public élus par leurs pairs.

#### Recrutement, carrière et conditions de service

217. Les procureurs sont nommés pour une durée indéterminée ; leurs fonctions ne peuvent prendre fin que selon les motifs et les conditions prévues par la LMP<sup>147</sup>. Les candidats à la fonction de procureur doivent avoir la nationalité ukrainienne, un diplôme universitaire en droit, au moins deux ans d'expérience professionnelle<sup>148</sup> dans le domaine du droit et une bonne maîtrise de la langue nationale. La procédure de sélection et de

---

<sup>145</sup> Voir l'article 71 de la LMP

<sup>146</sup> Voir les articles 73 et suiv. de la LMP

<sup>147</sup> Voir l'article 16 de la LMP

<sup>148</sup> Pour les postes au sein du parquet régional, trois ans d'expérience sont nécessaires, et cinq pour le PG.

nomination des procureurs a été modifiée de façon substantielle par la LMP adoptée en 2014<sup>149</sup>. En vertu des nouvelles dispositions, qui sont entrées en vigueur le 15 avril 2017, les procureurs sont nommés par le chef du parquet concerné sur la recommandation de la CQD.

218. D'après la nouvelle réglementation, les candidats qui se présentent pour le poste de procureur pour la première fois, auprès d'un parquet local, sont sélectionnés sur la base d'un concours. La procédure commence par la décision et l'annonce publique par la CQD du lancement d'une procédure de sélection. La CQD vérifie que les candidats satisfont aux exigences légales pour postuler à ces fonctions, en se fondant sur les documents soumis qui doivent inclure une déclaration de patrimoine sur l'année écoulée, ainsi que de informations relatives au contrôle de l'intégrité, si possible. Elle procède ensuite à un test de compétences dont les résultats sont publiés sur le site web de la CQD, accompagnés d'un classement.

219. Les candidats retenus font ensuite l'objet d'une évaluation organisée par la CQD, conformément aux règles prévues par la LPC (« procédure spéciale de vérification »)<sup>150</sup>. À cette fin, il est demandé aux autorités compétentes de vérifier les informations concernant chaque candidat ; des particuliers et des ONG peuvent également soumettre à la CQD des informations sur les candidats. Si elle reçoit des informations qui pourraient montrer la malhonnêteté d'un candidat, la CQD l'examine en présence du candidat qui peut apporter des explications, ou réfuter ou nier ces informations. La CQD peut décider d'exclure le candidat des étapes suivantes de la procédure. Les autorités indiquent que cette décision peut faire l'objet d'un recours devant la justice. Les candidats retenus suivent une formation spéciale de 12 mois au sein de l'École nationale des procureurs, qui porte sur les connaissances nécessaires, les compétences pratiques et la déontologie du ministère public. L'École adopte une décision motivée sur la validation ou non de la formation, en fonction de résultats à un examen final. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la CQD, déposé par les candidats non retenus.

220. En fonction du nombre de postes vacants au sein du ministère public, la CQD confronte les profils des candidats en se fondant sur leur classement et soumet ses recommandations aux chefs des parquets concernés. Ces derniers sont compétents pour prendre la décision de nominations sur la base des résultats du processus de sélection et de la recommandation de la CQD.

221. Les procureurs peuvent être mutés dans un autre parquet, mais uniquement avec leur consentement<sup>151</sup>. Une mutation dans un parquet de niveau plus élevé doit être fondée sur les résultats d'un concours organisé par la CQD selon une procédure qu'elle définit. Celle-ci comprend une évaluation des compétences professionnelles, de l'expérience et des qualités morales et professionnelles du procureur. Il n'existe pas d'autres règles spécifiques sur la promotion des procureurs.

222. La récente réforme de la procédure de nomination doit être saluée. En particulier, la sélection des procureurs sur concours et en s'appuyant sur une procédure d'évaluation spécifique, menée par un organe collégial – la CQD nouvellement créée – est manifestement un pas dans la bonne direction. Cela dit, l'EEG émet des réserves quant à l'absence de règles spécifiques relatives à la promotion des procureurs, sauf en cas de mutation dans un parquet de niveau plus élevé. En accord avec le précédent avis émis par le GRECO sur cette question, l'EEG est convaincue qu'il est essentiel que des procédures et des critères clairs, précis et cohérents (notamment basés sur le mérite) soient inscrits dans la loi, non seulement pour ce qui a trait à la nomination des procureurs que pour leurs promotions et leur avancement professionnel ; il est également capital de veiller à ce que ces procédures soient transparentes et que toutes

---

<sup>149</sup> Voir les articles 28 et suiv. de la LMP

<sup>150</sup> Voir les articles 56 et suiv. de la LMP

<sup>151</sup> Voir l'article 38 de la LMP

les décisions soient motivées. À cet égard, l'EEG renvoie de nouveau aux normes et aux textes de référence du Conseil de l'Europe, selon lesquels « le déroulement de la carrière, les promotions et la mobilité des membres du ministère public [doivent être fondés] sur des critères connus et objectifs, tels que la compétence et l'expérience »<sup>152</sup> et « devraient être définis par la loi et devraient être fondés sur des critères transparents et objectifs, conformément à des procédures impartiales excluant toute discrimination et pouvant être soumises à un contrôle indépendant et impartial »<sup>153</sup>.

223. Cela conduit à aborder une autre source de préoccupation, à savoir la réglementation insuffisante des recours portés contre les décisions relatives à la carrière des procureurs. À l'heure actuelle, il n'y a pas de réglementation régissant les décisions concernant les promotions et l'avancement professionnel. L'EEG rappelle que le GRECO a exprimé à plusieurs reprises sa préférence pour une réglementation claire selon laquelle toutes les décisions prises dans le cadre des procédures de nomination et de promotion doivent être motivées et susceptibles de recours en justice par (tous) les candidats non retenus. Pour conclure, l'EEG souhaite souligner que les modifications supplémentaires recommandées dans les paragraphes précédents favoriseront l'indépendance et l'impartialité du ministère public, ainsi que la confiance du public envers l'institution, conformément aux intentions qui sous-tendent les réformes récentes. Le GRECO recommande de réglementer plus précisément les promotions/l'avancement professionnel des procureurs pour garantir des procédures cohérentes et transparentes se fondant sur des critères précis et objectifs, notamment le mérite, et de s'assurer que toutes les décisions relatives à la promotion/l'avancement de carrière soient motivées et susceptibles d'appel.

224. Les chefs des parquets locaux et régionaux sont désignés par le procureur général sur la recommandation du CdP pour un mandat de cinq ans<sup>154</sup>. Le CdP doit examiner les qualités professionnelles et morales du candidat, ainsi que ses compétences en gestion et en organisation et son expérience professionnelle. Le refus, par le procureur général, de nommer le procureur recommandé par le CdP doit être motivé par écrit et peut faire l'objet d'un recours devant la CQD. Les chefs des parquets locaux et régionaux peuvent être révoqués de leurs fonctions administratives (pour des motifs prévus par la loi) par le procureur général sur la recommandation du CdP.

225. Les fonctions d'un procureur prennent fin s'il atteint l'âge de 65 ans, s'il décède ou s'il est porté disparu ou déclaré mort, ou si la CQD décide qu'il est impossible pour le procureur de continuer à exercer ses fonctions<sup>155</sup>. La CQD peut en effet prendre cette décision en cas d'infraction disciplinaire grave ou d'infraction disciplinaire alors que le procureur fait déjà l'objet de mesures disciplinaires. Les procureurs des parquets locaux et régionaux peuvent être révoqués par le chef du parquet régional compétent, et les procureurs du PG par le procureur général. Les autorités indiquent que la décision de révocation est susceptible de recours devant la cour administrative.

226. En vertu de l'article 62 modifié de la LMP, qui est entrée en vigueur le 15 avril 2017, la décision de révoquer un procureur ne peut être prise que sur la base de l'objet de la demande de révocation déposée par la CQD ou le CSM et conformément à cette demande. Les motifs de révocation d'un procureur sont l'incapacité d'exercer des fonctions pour raison de santé ; un manquement aux règles d'incompatibilité ; l'exécution d'une décision sur la responsabilité administrative du procureur vis-à-vis d'infractions de corruption en lien avec une violation des dispositions de la LPC ; l'incapacité d'être muté à un autre poste ou l'absence de consentement à ce sujet en

---

<sup>152</sup> Voir la Recommandation [Rec\(2000\)19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale](#), paragraphe 5b

<sup>153</sup> Voir [l'Avis n° 9 du Conseil consultatif de procureurs européens \(CCPE\)](#) sur « Les normes et principes européens concernant les procureurs » (« Charte de Rome »), article XII

<sup>154</sup> Voir les articles 39 et 41 de la LMP

<sup>155</sup> Voir les articles 51 et suiv. de la LMP

raison d'un lien de subordination directe avec un proche ; l'exécution d'une condamnation ; la perte de la nationalité ou l'adoption de la nationalité d'un autre État ; la démission volontaire ; l'impossibilité de continuer à occuper un poste temporaire et la liquidation ou la réorganisation du ministère public.

227. Les autorités déclarent que, conformément au règlement de la CQD, une évaluation des performances peut être effectuée, si nécessaire, au cours de la procédure disciplinaire engagée à l'encontre d'un procureur pour non-exécution ou exécution inadéquate de ses fonctions officielles. Cette évaluation doit se fonder sur une décision motivée de la CQD faisant suite à une proposition du membre de la CQD qui a mené à bien l'inspection sous trois jours et être transmise à la Commission d'évaluation des performances. À cet égard, l'EEG est préoccupée par le fait que les procureurs ne fassent pas l'objet d'évaluations de leurs performances à intervalles réguliers. Elle attire l'attention sur la préférence qui est accordée par le GRECO aux évaluations régulières de la performance des procureurs, fondées sur des critères objectifs et prédéfinis, ainsi que sur une procédure équitable<sup>156</sup>. Au cours des entretiens réalisés sur place, l'EEG a appris avec intérêt auprès du PG que le fait qu'il n'existe pas actuellement d'évaluations régulières de ce type (qui existait avant 2014) était considéré comme problématique pour la qualité du personnel et qu'une initiative avait récemment été prise pour élaborer un projet de loi sur cette question. Un groupe de travail créé en 2016 s'est vu confier la tâche d'analyser la performance du parquet et d'élaborer des critères pour évaluer la performance des procureurs à titre individuel.

228. L'EEG est convaincue que l'instauration d'évaluations formelles de la qualité au sein du ministère public permettrait non seulement d'assurer un contrôle et une évaluation satisfaisants de la performance des procureurs, mais contribuerait aussi à mettre en place une procédure de promotion plus objective et transparente, exempte de toute éventuelle influence indue<sup>157</sup>. Cela semble particulièrement important dans le contexte de l'Ukraine, compte tenu des fréquentes allégations d'ingérence politique et le manque de confiance des citoyens dans le ministère public. Les évaluations régulières au sein de ce dernier devraient comporter des garanties d'équité de la procédure, permettant aux procureurs d'exprimer leur avis sur l'évaluation dont ils font l'objet. Ces évaluations seraient sans aucun doute un atout dans les procédures de promotion. Par conséquent, le GRECO recommande de prévoir dans la législation une évaluation périodique des performances des procureurs au sein du ministère public – avec la participation des organes d'autogouvernance – sur la base de critères préétablis et objectifs, tout en veillant à ce qu'il soit véritablement permis aux procureurs de contribuer au processus d'évaluation.

229. La rémunération des procureurs consiste en un traitement de base, des primes et des sommes versées à titre de complément en fonction des années d'ancienneté et des fonctions administratives exercées, ainsi que d'autres indemnités prévues par la loi. L'article 81 de la LMP dispose que le traitement de base des procureurs à l'échelon du parquet local représente 12 fois le salaire minimum<sup>158</sup> (en janvier 2017) et celui des autres procureurs est établi grâce à des coefficients multiplicateurs appliqués au même traitement de base. Le traitement brut mensuel de base irait d'environ 707 EUR pour les procureurs des bureaux locaux du ministère public à environ 1 380 EUR pour le procureur général. Cela étant, les autorités affirment que l'article 81 de la LMP est appliqué actuellement selon la manière et le montant établis par le Cabinet des ministres en fonction des ressources financières disponibles de l'État et des budgets locaux, conformément à la loi relative au budget d'État de l'Ukraine pour 2016. En d'autres termes, le traitement de base actuel des procureurs est sensiblement inférieur à celui prévu par l'article 81 de la LPO. Il semblerait que les procureurs reçoivent par ailleurs

---

<sup>156</sup> Voir aussi [l'Avis n° 9 du Conseil consultatif de procureurs européens \(CCPE\)](#) sur « Les normes et principes européens concernant les procureurs » (« Charte de Rome »), Note explicative, paragraphes 65 et suiv.

<sup>157</sup> Voir paragraphe 223 ci-avant.

<sup>158</sup> En 2016, le salaire minimum s'élevait à 1 600 UAH (environ 58,88 EUR).

des allocations et primes assez importantes. Les procureurs bénéficient également d'une assurance sociale et, si nécessaire, d'un logement de fonction à proximité du parquet.

#### Gestion des affaires et procédure

230. En vertu de l'article 37 du CPP, le procureur chargé d'une affaire pénale est désigné par le chef du parquet compétent après le début de l'enquête préliminaire. Les autorités indiquent que le procureur général a donné des consignes pour que les chefs des parquets à tous les niveaux et des divisions sectorielles désignent immédiatement les procureurs chargés de mener les poursuites dès l'enquête préliminaire, en tenant compte de la complexité et de la publicité de l'affaire, des prévisions concernant la charge de travail des procureurs ainsi que de leurs compétences professionnelles et de leur expérience<sup>159</sup>. En règle générale, le procureur est chargé d'une affaire du début à la fin de la procédure. Cependant, le chef du parquet compétent peut attribuer l'affaire à un autre procureur dans certaines circonstances prévues par la loi, comme la récusation du procureur, une maladie grave, sa démission ou, exceptionnellement, le contrôle inefficace de la conformité de l'enquête préliminaire.

231. Comme le GRECO l'a déjà souligné à plusieurs reprises, l'attribution des affaires devrait reposer sur des critères stricts et faire l'objet de garde-fous suffisants, afin d'éviter les décisions arbitraires. Dans sa forme actuelle, la LMP ne contient pas de telles garanties. Après la visite, l'EEG a appris qu'en 2017, la Commission pour l'évaluation des risques de corruption dans l'activité des bureaux des procureurs avait étudié des possibilités de réduire les risques de corruption en instaurant une attribution aléatoire (électronique) des affaires. La Commission a identifié un certain nombre de problèmes dans la mise en œuvre du mécanisme et ne voit pas comment définir de manière exhaustive les critères nécessaires pour l'affectation des affaires (niveau professionnel des procureurs, spécialisation, charge de travail, etc.). Bien que l'EEG prenne dûment acte de ces arguments, elle est convaincue qu'il est nécessaire de réglementer l'attribution des affaires avec beaucoup plus de précision, comme c'est le cas dans beaucoup d'autres États. Celle-ci doit s'appuyer sur des critères préétablis stricts et objectifs, et être effectuée de manière aléatoire<sup>160</sup> en règle générale, tout en prévoyant la possibilité d'attribuer certaines affaires à des procureurs spécialisés si nécessaire. Pour autant, il est capital que ce nouveau système soit protégé efficacement contre toute manipulation éventuelle. Par conséquent, le GRECO recommande de mettre en place un système d'attribution aléatoire des affaires pour tous les procureurs, reposant sur des critères préétablis stricts et objectifs, dont la spécialisation, et associé à des garanties adéquates – notamment des contrôles stricts – contre toute manipulation éventuelle du système.

232. Aux termes de l'article 17 de la LMP, les procureurs sont subordonnés à leurs supérieurs pour ce qui est de l'application d'ordres administratifs écrits relatifs aux aspects organisationnels du travail des procureurs et du fonctionnement des parquets. Dans l'exercice de leurs compétences en lien avec les fonctions de procureur, ils « sont indépendants et prennent des décisions en toute indépendance sur la manière de procéder, dans le respect de la législation ». Cela dit, les procureurs d'un rang supérieur ont le droit de donner des instructions aux procureurs de rang inférieur, d'approuver leurs décisions et d'entreprendre d'autres actions directement en rapport avec l'exercice des fonctions de procureur uniquement dans les limites et conformément à la procédure prévues par la loi ; le procureur général a le droit de donner des instructions à tous les procureurs.

---

<sup>159</sup> Voir le paragraphe 2.3 de l'ordonnance du procureur général n° 4RH du 19 décembre 2012 « sur l'organisation des activités des procureurs dans les affaires pénales ».

<sup>160</sup> Pas nécessairement électronique

233. Les ordres administratifs et les instructions directement en rapport avec l'exercice des fonctions de procureur, qui doivent être donnés par écrit dans les limites des compétences prévues par la loi, sont contraignants pour le procureur concerné. Un procureur à qui l'on donne un ordre ou une instruction à l'oral doit recevoir une confirmation écrite. Un procureur n'est pas obligé d'obéir aux ordres ou aux instructions d'un procureur de rang supérieur s'il a des doutes quant à leur légalité, à moins qu'il les reçoive par écrit, ou s'il s'agit manifestement d'ordres ou d'instructions répréhensibles pénalement. Il doit signaler au CdP toute menace à son indépendance constituée par un ordre ou une instruction provenant d'un procureur de rang supérieur. Le Conseil des procureurs examine la requête et peut prendre des mesures adaptées (c'est-à-dire notifier les autorités compétentes des faits passibles d'une sanction pénale, disciplinaire ou autre ; engager des mesures de protection ; publier des informations sur les cas de violation de l'indépendance des procureurs ; contacter des organisations internationales, etc.)<sup>161</sup>.

234. L'EEG s'est entretenue avec de nombreux interlocuteurs au sujet des instructions transmises par la hiérarchie dans certaines affaires. Elle reconnaît que la réforme de 2014 a introduit plusieurs modifications positives, qui imposent aux procureurs de rang supérieur de formuler ou de confirmer leurs instructions par écrit et apportent une certaine protection aux procureurs contre les instructions illégales. Pour autant, l'EEG a été inquiète d'apprendre que, malgré les garanties légales existantes, il serait fréquent que des instructions soient données à l'oral dans la pratique, en particulier par le procureur général. En outre, quelques interlocuteurs ont affirmé que certaines procédures à l'encontre des plus hauts responsables étaient engagées avec le consentement informel des dirigeants du pays au procureur général. L'EEG n'était pas en situation de vérifier ces allégations. Les autorités contestent fermement cette affirmation et soulignent l'absence de toute preuve de ces allégations. L'EEG souhaite souligner, cependant, que ces pratiques éventuelles – ou de simples soupçons à leur sujet – peuvent considérablement nuire à la confiance de la population dans le ministère public. Comme le GRECO l'a toujours souligné dans ce contexte, il est déterminant pour la confiance de l'opinion publique que le ministère public soit et paraisse impartial et libre de toute influence indue, en particulier de nature politique. Etant donné que les allégations susmentionnées ont été formulées pendant la visite sur place, les autorités sont invitées à faire la lumière sur cette situation et à entreprendre une étude concernant toute influence éventuelle sur des procédures pénales à l'encontre des procureurs de plus haut rang. En outre, même si le fait de donner des instructions internes à des procureurs de rang inférieur n'est pas en tant que tel contraire aux normes européennes, les instructions transmises par le procureur général dans des affaires particulières pourraient être problématiques dans le contexte propre au pays, étant donné que le procureur général est désigné par le pouvoir politique et que, d'après un certain nombre d'interlocuteurs, la réputation du parquet général est ternie par le fait que la population a le sentiment que celui-ci subit une influence politique indue<sup>162</sup>. L'EEG est convaincue que ces inquiétudes doivent être prises au sérieux et que la question consistant à déterminer s'il convient de supprimer le droit du procureur général de donner des instructions concernant des affaires particulières mérite d'être examinée avec une grande attention par les autorités.

235. Un retard excessif dans l'examen d'une requête engage la responsabilité disciplinaire du procureur<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> Voir l'article 71 de la LMP.

<sup>162</sup> Les autorités ne sont pas d'accord avec cette affirmation.

<sup>163</sup> Voir l'article 43 de la LMP.

## Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts

236. Aux termes de l'article 19 de la LMP, les procureurs doivent se conformer aux règles déontologiques des procureurs, et en particulier éviter de se conduire d'une manière qui les compromettrait en tant que procureurs ou qui nuirait à la réputation du ministère public<sup>164</sup>. Des manquements réguliers (au moins deux fois en une année) ou un seul manquement grave à la déontologie des procureurs engage la responsabilité disciplinaire de l'auteur des faits, ainsi que tout acte qui discréditerait le procureur et pourrait susciter des doutes quant à son objectivité, son impartialité et son indépendance, ainsi qu'à l'intégrité et l'incorruptibilité des différents parquets<sup>165</sup>. En outre, les procureurs doivent prêter serment, le texte étant signé par le procureur et conservé dans son dossier personnel<sup>166</sup>. En cas de violation de ce serment, ils sont passibles de sanctions, comme le prévoit la loi.

237. Le Code d'éthique professionnelle et les règles de déontologie du bureau du procureur<sup>167</sup> ont été adoptés par la CPAMP le 27 avril 2017. Ils définissent les normes et principes moraux de base à appliquer par les procureurs dans l'exercice de leurs fonctions officielles et en dehors. Les procureurs sont tenus responsables des violations du code de déontologie conformément à la législation en vigueur.

238. L'EEG reconnaît qu'après la constitution des nouveaux organes autonomes, un nouveau code d'éthique a été adopté. Le contenu de ce code repose sur celui du code précédent, de 2012, mais est plus spécifique, par exemple, sur la question des conflits d'intérêts et sur le principe de présomption d'innocence. Il est appréciable en outre que la version de 2017 contienne de nouvelles dispositions relatives au respect de l'indépendance des juges et à la prévention de la corruption. En revanche, l'EEG estime qu'il est nécessaire de compléter les normes d'éthique plutôt générales par d'autres orientations illustratives, des commentaires explicatifs ou des exemples pratiques (par exemple en ce qui concerne les risques de corruption et les conflits d'intérêts). Elle a appris avec intérêt, après la visite, que ces orientations étaient en préparation. L'EEG tient à souligner que des orientations claires doivent également être fournies sur l'acceptation des cadeaux, ce qui n'est malheureusement pas traité dans le code d'éthique lui-même. Enfin, il est essentiel que le code et des orientations supplémentaires soient portés à l'attention de tous les procureurs et rendus publics. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande (i) que le nouveau code d'éthique pour les procureurs soit complété par des lignes directrices concrètes (concernant par exemple les conflits d'intérêts, les cadeaux et d'autres questions en rapport avec l'intégrité) ; et (ii) que ces documents soient portés à l'attention de tous les procureurs et rendus publics.

239. Les procureurs sont visés par la définition des « personnes autorisées à exercer des fonctions publiques de l'État ou des collectivités locales » au sens de la LPC, et sont donc soumis aux dispositions pertinentes de la LPC relatives à la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts. Les règles générales sur la prévention et le traitement des conflits d'intérêts figurant au chapitre V de la LPC sont décrites ci-dessus au sujet des parlementaires. En particulier, au plus tard un jour ouvré après la date à laquelle un procureur a pris connaissance ou aurait pu prendre connaissance de l'existence d'un conflit d'intérêts réel ou potentiel, il doit soumettre un rapport à son supérieur direct. L'absence de signalement, ou le signalement tardif, d'un conflit d'intérêts par un procureur engage sa responsabilité administrative<sup>168</sup> ou disciplinaire. Par ailleurs, le CPP prévoit des règles s'appliquant aux conflits d'intérêts dans ses dispositions relatives à la récusation d'un procureur (voir ci-dessous).

---

<sup>164</sup> Voir l'article 19 de la LMP.

<sup>165</sup> Voir l'article 43 de la LMP.

<sup>166</sup> Voir les articles 19 et 36 de la LMP.

<sup>167</sup> Voir [http://www.gp.gov.ua/ua/vkpp.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=182813](http://www.gp.gov.ua/ua/vkpp.html?_m=publications&_t=rec&id=182813) (en ukrainien uniquement).

<sup>168</sup> Voir l'article 172-7 du Code des infractions administratives

## Interdiction ou restriction de certaines activités

### *Incompatibilités et activités accessoires, restrictions applicables après la cessation des fonctions*

240. Aux termes de l'article 18 de la LMP, un procureur ne peut pas exercer de fonctions au sein d'une autorité de l'État ou d'un autre organisme public, ou d'une collectivité locale, ni avoir un mandat représentatif lié à une fonction électorale. Les procureurs ont le droit d'être détachés auprès de la COD, de l'École nationale des procureurs ou d'autres institutions, comme prévu par la loi. Un procureur ne peut adhérer à un parti politique ni participer à des actions publiques, à des rassemblements ou à des grèves.

241. En outre, les règles générales en matière d'incompatibilités telles qu'elles sont prévues par la LPC doivent être prises en compte, notamment les restrictions relatives aux autres activités à temps partiel (comme les activités rémunérées autres que l'enseignement, la recherche, les activités créatives, la pratique médicale ou les fonctions d'éducateur sportif ou de juge) et aux activités conjointes avec des proches<sup>169</sup>.

242. Les autorités indiquent que les procureurs sont obligés de signaler à la NACP les activités autorisées qu'ils exercent et les revenus ainsi perçus dans leur déclaration électronique annuelle et leur déclaration de revenus. Il n'y a pas de statistiques sur les activités accessoires exercées par les procureurs. Les autorités déclarent, par exemple, que certains procureurs du PG mènent des activités de recherche au sein de l'École nationale des procureurs et donnent des cours aux procureurs subalternes.

243. Les restrictions applicables après la cessation des fonctions qui sont mentionnées ci-dessus au chapitre sur les parlementaires sont aussi applicables aux procureurs. Ainsi, l'article 26 de la LPC prévoit une période de carence d'un an dans certains cas, par exemple avant de pouvoir conclure un accord concernant un emploi ou de réaliser des opérations commerciales avec des personnes sur lesquelles le procureur a exercé un contrôle, une surveillance ou un pouvoir décisionnel.

### *Récusation et retrait*

244. L'article 77 du CPP précise les motifs de récusation d'un procureur. En particulier, un procureur n'a pas le droit de participer à une procédure pénale s'il est requérant, victime, partie civile, défendeur, membre de la famille ou proche d'une partie, d'un requérant, d'une victime, d'une partie civile ou d'un défendeur ; s'il a participé à la même procédure en qualité de juge d'instruction, juge, avocat ou représentant de la défense, témoin, expert, spécialiste, interprète ; si lui-même, ses proches ou des membres de sa famille ont un intérêt dans l'issue de la procédure pénale ou si d'autres circonstances soulèvent des doutes quant à son impartialité.

245. Dans ces situations, les procureurs sont obligés de se récuser, et leur participation peut être contestée par des personnes participant à la procédure pénale. Les recours déposés pendant l'enquête préliminaire sont examinés par le juge d'instruction ou, s'ils sont formés au cours de la procédure judiciaire, par le tribunal qui juge l'affaire. Le CPP ne prévoit pas la possibilité d'interjeter appel de la décision relative à la récusation d'un procureur au cours de la procédure pénale. L'EEG estime que cette situation – en particulier dans la mesure où la décision d'un procureur de *ne pas* se récuser n'est pas susceptible d'appel – n'est pas satisfaisante. Dans le cas de l'Ukraine, où la confiance des citoyens dans les institutions de l'État, y compris le système judiciaire et le ministère public, est particulièrement faible, il est primordial de prévoir des mécanismes de contrôle efficaces pour prévenir les conflits d'intérêts et garantir l'objectivité et

---

<sup>169</sup> Voir les articles 25 et suiv. de la LMP

l'impartialité des procédures pénales. Pour ces mêmes motifs, il est impératif que les procureurs soient régulièrement sensibilisés à leur devoir de se récuser dès qu'une affaire soulève des doutes raisonnables quant à leur impartialité. À la suite des discussions tenues sur place, il a semblé à l'EEG que les professionnels se reculent rarement et qu'il conviendrait de renforcer leur sensibilisation aux risques de partialité. Par conséquent, le GRECO recommande (i) d'encourager les procureurs de manière adaptée à se récuser dès lors qu'un risque de partialité apparaît ; (ii) de veiller à ce que toute décision relative à la récusation d'un procureur soit susceptible de recours.

### *Cadeaux*

246. Les règles générales relatives aux cadeaux figurant aux articles 23 et suivants de la LPC, telles que décrites aux paragraphes 45/46, sont applicables aux procureurs. En particulier, il leur est interdit de demander, d'offrir ou de recevoir des cadeaux pour eux-mêmes ou pour des proches, de la part de personnes morales ou physiques en rapport avec leur activité de procureur ou de la part de subordonnés. En revanche, ils peuvent accepter des cadeaux qui correspondent à la notion généralement admise d'hospitalité<sup>170</sup>, si leur valeur ne dépasse pas environ 52 EUR et si la valeur globale de l'ensemble des cadeaux offerts sur une année par une même personne, ou un même groupe de personnes, ne dépasse pas environ 97 EUR.

247. Si l'on propose à un procureur un cadeau ou un avantage illicite, il doit le refuser, essayer d'identifier la personne qui lui a fait cette offre, solliciter des témoins, si possible, et signaler la proposition par écrit à son supérieur hiérarchique immédiat/au chef du parquet dont il dépend et à la NACP. En cas de doute, il peut demander conseil auprès de la NACP. Les vérifications peuvent être réalisées par la NACP et par l'Inspection générale du PG. Une recommandation visant à développer davantage les règles de la LPC relatives à l'acceptation de cadeaux, en particulier en abaissant le seuil de la valeur acceptable, a été formulée précédemment dans le présent rapport<sup>171</sup>. Par ailleurs, la recommandation formulée dans la partie intitulée « Principes éthiques, règles de conduite et conflits d'intérêts » inclut des sensibilisations régulières concernant les règles existantes relatives à l'acceptation de cadeaux<sup>172</sup>.

### *Contacts avec les tiers et informations confidentielles*

248. La LMP ne contient aucune règle spécifique concernant les échanges entre un procureur et des tiers hors du cadre des procédures officielles. Le code d'éthique précise clairement que dans leurs rapports avec les parties à une procédure judiciaire, les procureurs doivent s'abstenir d'établir des communications non officielles et des relations avec les parties en dehors du cadre des procédures. Il dispose également que les procureurs doivent éviter de nouer des relations personnelles, financières ou commerciales qui pourraient influencer leur impartialité et leur objectivité dans l'exercice de leurs fonctions et discréditer le parquet, ainsi que d'accomplir certains actes, de faire certaines déclarations ou d'avoir certains comportements qui pourraient nuire à leur réputation personnelle ou à l'autorité du ministère public, ou entraîner une perception négative de la population.

---

<sup>170</sup> Cette notion est expliquée dans les recommandations méthodologiques relatives à la prévention et la résolution des conflits d'intérêts adoptées par la NACP (décret du 14 juillet 2016 #2). Elle comprend les cadeaux protocolaires (souvenirs) et d'autres signes d'hospitalité (repas et signes de ce genre, invitation à prendre un café ou à dîner, par exemple), qui sont habituellement utilisés pour entretenir de bonnes relations officielles et renforcer les relations de travail. Les cadeaux offerts par des proches/membres de la famille et ceux qui prennent la forme de rabais accessibles au grand public sur des biens ou des services peuvent aussi être acceptés.

<sup>171</sup> Voir paragraphe 47 ci-dessus

<sup>172</sup> Voir paragraphe 238 ci-dessus

249. Les procureurs ne doivent pas divulguer d'informations confidentielles selon la législation. La révélation de secrets protégés par la loi dont le procureur a pris connaissance dans l'exercice de ses fonctions engage sa responsabilité disciplinaire<sup>173</sup>.

#### Déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d'intérêts

250. Les procureurs sont obligés de soumettre une déclaration annuelle de patrimoine à la NACP, conformément aux dispositions figurant au chapitre VII de la LPC. Les déclarations sont inscrites au Registre national unifié tenu par la NACP, qui fournit un accès libre au registre et vérifie le contenu des déclarations soumises. Tout manquement aux procédures prévues par la loi pour la soumission des déclarations de patrimoine, de revenus, de dépenses et d'engagements financiers constitue une infraction disciplinaire. De plus, le Code des infractions administratives et le Code pénal prévoient l'engagement de la responsabilité administrative et de la responsabilité pénale. L'EEG renvoie au chapitre sur la prévention de la corruption de toutes les catégories de personnes soumises à l'évaluation, qui contient des informations plus précises sur les règles applicables, ainsi qu'une recommandation visant à assurer une mise en œuvre indépendante et crédible de ces règles<sup>174</sup>.

251. Par ailleurs, en vertu de la LMP, les procureurs doivent remplir personnellement et soumettre tous les ans des déclarations relatives à l'intégrité, qui sont publiées sur le site web du PG<sup>175</sup>. Sur cette base, les services de sécurité internes réalisent un test d'intégrité secret conformément à une procédure approuvée par le procureur général<sup>176</sup>.

#### Contrôle et mise en œuvre

252. Le contrôle de la conduite des procureurs est réparti entre plusieurs organes. La NACP est compétente pour surveiller la conformité aux règles de la LPC, notamment en matière de déclaration de patrimoine. Le système a été décrit ci-dessus dans le chapitre consacré à la prévention de la corruption de toutes les catégories de personnes soumises à l'évaluation, qui comprend une recommandation visant à assurer une mise en œuvre indépendante et crédible de ces règles<sup>177</sup>.

253. Il convient de noter que les procureurs font partie des agents exerçant des fonctions de responsabilité au sens de la LPC, dont les déclarations de patrimoine font l'objet d'un contrôle complet obligatoire par la NACP – qui implique de vérifier la fiabilité des données déclarées, l'exactitude de l'évaluation du patrimoine déclaré, ainsi que l'éventuelle présence d'un conflit d'intérêts et de signes d'enrichissement illicite<sup>178</sup>. Tout manquement par un procureur à ses obligations de déclaration peut engager sa responsabilité disciplinaire, administrative ou pénale, selon les cas. Si la NACP identifie des signes d'infraction pénale, elle doit soumettre au NABU les informations pertinentes sur les affaires concernées. Si elle découvre des preuves d'infraction disciplinaire, la NACP doit transmettre l'affaire à la HCQ et la COD.

254. Les services de sécurité internes réalisent tous les ans des tests d'intégrité secrets des procureurs, conformément à une procédure approuvée par le procureur général<sup>179</sup>. Ils consistent principalement à comparer le niveau de vie des procureurs avec les sources de revenus du foyer officiellement déclarées. À cette fin, des mécanismes permettant de recevoir des informations provenant de la société civile et de représentants des médias

---

<sup>173</sup> Voir les articles 19 et 43 de la LMP. Voir en outre l'article 43 de la LPC.

<sup>174</sup> Voir paragraphe 41 ci-dessus

<sup>175</sup> Voir l'article 19 de la LMP. Les procureurs nommés pour la première fois doivent soumettre leur déclaration relative à l'intégrité dans les 30 jours calendaires qui suivent la date de leur nomination.

<sup>176</sup> Le procureur général, en vertu de la décision administrative n° 205 du 16 juin 2016, a approuvé la procédure d'inspection secrète sur l'intégrité des procureurs, qui est disponible sur le [site web du PG](#).

<sup>177</sup> Voir paragraphe 41 ci-dessus

<sup>178</sup> Voir l'article 50 de la LMP

<sup>179</sup> Voir l'article 19 de la LMP

ont été établis. Si les tests révèlent la commission d'une infraction disciplinaire, il est obligatoire d'engager une procédure disciplinaire. Les services de sécurité internes sont mis en place aux niveaux du PG. Ils sont compétents pour tester les procureurs du PG et des parquets régionaux.

255. Il appartient à l'Inspection générale du PG<sup>180</sup> de contrôler la légalité des actions des procureurs et des enquêteurs dans l'ensemble du ministère public, à l'exception des procureurs du SAPO. Son rôle est d'identifier les manquements des agents à tous les niveaux et d'enquêter sur ces questions, ainsi que de vérifier l'origine et la nature du patrimoine des procureurs. Elle a pour tâches principales la conduite d'enquêtes préliminaires, la poursuite d'infractions pénales commises par les procureurs, le contrôle du respect de la loi lors des activités opérationnelles, les enquêtes internes de procureurs, la prévention des infractions au ministère public. L'Inspection générale, composée de 87 agents, est devenue opérationnelle en janvier 2017.

256. En vertu de l'article 43 de la LMP, la responsabilité disciplinaire du procureur est engagée si l'on relève les manquements suivants : non-exécution ou exécution inadéquate de ses fonctions officielles ; retard excessif dans l'examen d'une requête ; révélation de secrets protégés par la loi ; violation des procédures légales de soumission de la déclaration de patrimoine (y compris la soumission d'informations inexactes ou incomplètes) ; actes qui discréditent le procureur et soulèvent des doutes quant à son objectivité, son impartialité et son indépendance ainsi que sur l'intégrité et l'incorruptibilité des parquets ; manquements réguliers ou un seul manquement grave à la déontologie des procureurs ; non-respect de la réglementation des services internes ; ingérence ou autre influence exercée sur les affaires d'une manière qui n'est pas établie par la loi.

257. Les dispositions relatives aux procédures et aux sanctions disciplinaires ont été modifiées de façon substantielle en 2014<sup>181</sup>. Selon ces nouvelles dispositions, entrées en vigueur le 15 avril 2017, les procédures disciplinaires engagées à l'encontre des procureurs sont menées par la CQD en s'appuyant sur des requêtes pouvant être soumises par tout citoyen, mais qui ne doivent pas être anonymes.

258. Au nombre des sanctions disciplinaires, on compte le blâme, l'interdiction (pouvant durer jusqu'à un an) d'être muté dans un parquet de rang supérieur ou d'être promu (à l'exception du procureur général) et la révocation. La CQD peut décider qu'un procureur (à l'exception du procureur général) ne peut plus exercer ses fonctions si l'infraction disciplinaire est une violation grave, ou si le procureur a commis cette infraction alors qu'il faisait déjà l'objet de mesures disciplinaires ; en ce qui concerne le procureur général, la CQD et le CSM sont compétents pour déposer une demande de révocation devant le Président de l'Ukraine (voir ci-dessus). La CQD adopte ses décisions, dans le cadre d'une procédure disciplinaire, à la majorité de ses membres. Elle doit tenir compte de la nature de l'infraction, de ses conséquences, de la personnalité du procureur, du niveau de culpabilité et des circonstances qui ont des conséquences sur le choix du type de mesure disciplinaire à prendre. Les informations relatives à l'application de sanctions disciplinaires à un procureur sont publiées sur le site web de la CQD.

259. L'EEG salue les modifications apportées récemment aux règles relatives à la responsabilité disciplinaire des procureurs, mais estime que des améliorations peuvent encore être apportées. Tout d'abord, elle est préoccupée par le fait que, comme c'est le cas pour les juges, le catalogue d'infractions disciplinaires spécifiques comprend encore certaines notions vagues comme « les actes qui discréditent le procureur » et les « graves violations [régulières ou ponctuelles] de l'éthique des procureurs ». Cela semble insuffisant pour assurer la mise en œuvre effective des règles, garantir la sécurité

---

<sup>180</sup> Ordonnance « sur les mesures prioritaires visant à garantir la formation de la structure du personnel de l'Inspection générale »

<sup>181</sup> Voir les articles 44 et suiv. de la LMP

juridique et éviter tout recours abusif à une procédure disciplinaire. Les autorités indiquent que le terme « éthique des procureurs » doit être compris comme une référence au code d'éthique. À cet égard, l'EEG tient à souligner que ces renvois généraux ont été critiqués à plusieurs reprises par le GRECO comme étant trop vagues. Il est essentiel que des infractions disciplinaires spécifiques soient définies de manière précise et complète directement dans la législation. L'EEG a en outre appris avec inquiétude, de la bouche de professionnels, qu'une « violation de serment » peut engager la responsabilité pénale ou disciplinaire d'un procureur, en vertu de l'article 19 de la LMP, bien que cette disposition se borne à indiquer qu'une violation de serment engage la responsabilité des procureurs « tel que prévu par la loi ». Afin de lever toute ambiguïté dans la loi et veiller à ce qu'aucune sanction ne soit prononcée en se fondant sur la notion de vague de violation de serment, la mention de cette notion dans la LMP devrait être supprimée.

260. Ensuite, l'EEG constate que la portée des sanctions disciplinaires est assez limitée. De plus, seules la sanction la plus légère et la sanction la plus lourde, le blâme et la révocation, semblent être pertinentes en pratique. La seule sanction intermédiaire disponible, l'interdiction d'être muté dans un parquet de rang supérieur ou d'être promu, est très rarement appliquée. Le GRECO a souligné à plusieurs reprises l'importance de proposer un éventail de sanctions suffisamment large, pour garantir leur proportionnalité et leur efficacité. L'EEG considère que ces sanctions devraient comprendre, par exemple, des blâmes de différents degrés, des retenues temporaires sur traitement<sup>182</sup>, des suspensions temporaires, etc. Au vu de ce qui précède, le GRECO recommande de (i) définir plus précisément les infractions disciplinaires relatives à la conduite des procureurs et à leur respect des normes éthiques ; (ii) élargir l'éventail des sanctions disciplinaires disponibles pour garantir une meilleure proportionnalité et améliorer leur efficacité.

261. L'EEG a par ailleurs identifié plusieurs lacunes dans les règles procédurales pertinentes. Ainsi, la responsabilité disciplinaire des juges ne peut plus être engagée au-delà d'une période d'un an après la date de commission d'une faute disciplinaire, indépendamment de la durée de l'incapacité temporaire ou des vacances du procureur. Un délai de prescription si court est une grande source de préoccupation : toutes les procédures ne peuvent être engagées aussi rapidement, et d'aucuns pourraient chercher à retarder leur ouverture jusqu'à l'expiration du délai de prescription. L'adoption de modifications adéquates des règles de prescription serait donc un moyen supplémentaire de dissuader les abus qui pourraient être commis en rapport avec la corruption.

262. En outre, l'EEG émet des réserves quant au fait que des procédures disciplinaires puissent être lancées à l'encontre de procureurs uniquement sur la base de recours déposés par des citoyens, qui ne doivent pas être anonymes et doivent remplir certains critères, comme l'indication de faits spécifiques appuyant les allégations d'abus. L'EEG conçoit qu'il puisse être nécessaire d'appliquer certains filtres pour éviter que la CQD ne soit surchargée par des accusations non fondées. Pour autant, le mécanisme de recours ne doit pas entraver le lancement d'une procédure disciplinaire pour des motifs purement formels. De l'avis de l'EEG, cette situation pourrait être évitée en donnant aux organes autonomes pertinents du ministère public (qui ne disposent pas de pouvoirs de décision dans les procédures disciplinaires) ainsi qu'aux chefs de parquet le droit d'engager une procédure disciplinaire, par exemple sur la base de requêtes anonymes ou de toute autre source d'informations. Cette disposition n'est actuellement pas clairement prévue par la loi. Les autorités ne voient pas la nécessité d'une telle réglementation car l'Inspection générale peut mener des enquêtes internes sur la base de plaintes anonymes reçues par le biais de lignes d'assistance établies à l'Inspection générale et aux bureaux des procureurs de tous les niveaux. Cependant, l'EEG est convaincue que le fait de donner le

---

<sup>182</sup> Dans ce contexte, les autorités indiquent que l'imposition de sanctions disciplinaires empêchent les procureurs concernés de recevoir des primes, ce qui peut entraîner des pertes financières.

droit aux organes/personnes susmentionnés d'intervenir d'office serait un atout supplémentaire pour lutter efficacement contre la corruption au sein du parquet.

263. L'EEG relève également qu'un procureur qui dépose un recours à l'encontre d'une décision disciplinaire a le choix de le faire devant la Cour administrative ou devant le CSM. Ce choix ne semble ni nécessaire ni souhaitable, dans la mesure où il peut provoquer un manque de cohérence entre les décisions. En outre, étant donné que de nouveaux organes d'autogestion du ministère public ont été créés, le lien avec le CSM ne semble plus justifié<sup>183</sup>. En revanche, selon les textes de référence du Conseil de l'Europe, « il devrait être possible de faire des recours juridiques contre des sanctions disciplinaires devant une juridiction »<sup>184</sup>. Au vu des paragraphes précédents, le GRECO recommande de renforcer l'efficacité des procédures disciplinaires en allongeant le délai de prescription, en veillant à ce que les procédures puissent aussi être lancées par des organes autonomes (non dotés de pouvoirs de décision dans les procédures disciplinaires) et des chefs de parquet, et en faisant en sorte que les recours contre les décisions disciplinaires, tant sur le fond que sur la procédure, ne puissent en fin de compte (à la suite d'une possible procédure interne au sein du ministère public) être déposés que devant une juridiction.

264. Les motifs de révocation d'un procureur, mis à part la commission d'infractions disciplinaires, sont notamment le manquement aux règles d'incompatibilité, l'exécution d'une décision de justice relative à sa responsabilité administrative pour des infractions de corruption en lien avec la violation des dispositions de la LPC, l'exécution d'une décision de justice qui établit sa culpabilité, etc.

265. Les procureurs peuvent faire l'objet de procédures et sanctions pénales ordinaires, ils ne jouissent pas d'une immunité. Le NABU est compétent pour mener une enquête préliminaire sur les infractions commises par les procureurs ; le cas du procureur général adjoint ou des procureurs du Bureau spécialisé dans la lutte contre la corruption relève de la compétence du Bureau national d'enquêtes<sup>185</sup>.

266. Enfin, les autorités indiquent qu'en cas de conduite inappropriée qui n'engage pas la responsabilité juridique (pénale, administrative ou disciplinaire) du procureur, le chef du parquet peut imposer lui-même des mesures, comme un avertissement, pour mettre fin au comportement abusif et prévenir le procureur qu'il pourrait s'exposer à des sanctions disciplinaires. Ces mesures doivent être officiellement consignées par écrit.

267. D'après les statistiques fournies par le PG, 32 procureurs ont été notifiés qu'ils étaient soupçonnés d'avoir commis des infractions de corruption en 2016 (en 2015 : 20 ; en 2014 : 8). Des accusations au pénal ont été portées contre deux de ces procureurs, qui ont été tenus pénalement responsables (l'un d'entre eux a été condamné à une peine d'emprisonnement ferme). En outre, les autorités indiquent que des mesures disciplinaires ont été prises contre 59 procureurs en 2016 (dont 40 ont été révoqués) et contre 50 procureurs en 2015 (dont 43 ont été révoqués).

#### Conseils, formation et sensibilisation

268. L'article 19 de la LMP impose aux procureurs de suivre régulièrement des formations au sein de l'École nationale des procureurs, qui « abordent les règles relative à l'éthique des procureurs ». L'École nationale des procureurs est une institution publique

---

<sup>183</sup> Voir aussi l'Avis conjoint [CDL-AD\(2013\)025](#) de la Commission de Venise et de la Direction générale droits de l'homme et État de droit, paragraphe 140

<sup>184</sup> Voir [Commission de Venise CDL-AD\(2010\)040](#), Rapport sur les normes européennes relatives à l'indépendance du système judiciaire : Partie II – Le ministère public, paragraphe 52

<sup>185</sup> Voir l'article 216 du CPP, paragraphes 5 et 4 ; le paragraphe 4 entrera en vigueur le jour où le Bureau national d'enquêtes commencera ses activités, mais pas plus tard que cinq ans après l'entrée en vigueur du CPP.

qui a un statut spécial et qui dépend du PG. Son rôle est de proposer des formations spéciales pour les candidats aux fonctions de procureur et d'assurer des cours de perfectionnement pour les procureurs en exercice<sup>186</sup>.

269. Les autorités indiquent que des sessions de formation continue pour le perfectionnement des procureurs sont régulièrement organisées par l'École nationale des procureurs. En général, une session d'une durée d'une à deux semaines est suivie par 70 procureurs (2 représentants de chaque région du pays). Les thèmes de la déontologie des procureurs et de la prévention de la corruption font partie de ce perfectionnement. Au 1<sup>er</sup> décembre 2016, 1 206 procureurs avaient participé à ces formations (781 d'entre eux ont participé aux formations à temps plein et 425 ont suivi des formations à distance).

270. Les autorités ont par ailleurs mentionné des programmes de formations spécifiques récemment mis en place, qui ont bénéficié à environ 600 procureurs en 2016 (à savoir les chefs des parquets locaux, leur premier-adjoint et leurs adjoints) qui ont été organisés grâce à une aide internationale, notamment celle du Conseil de l'Europe<sup>187</sup> et qui ont en particulier porté sur le thème « La déontologie du procureur : lutte contre la corruption parmi les procureurs ». Les autorités ajoutent qu'en vue du lancement du système de déclaration électronique de patrimoine en 2016, la NACP a prévu de mener des campagnes de sensibilisation dans 22 régions, conjointement avec les Nations Unies<sup>188</sup>.

271. Au cours de la visite sur place, l'EEG a été informée que les procureurs peuvent se tourner vers le parquet de rang supérieur ou vers l'Inspection générale du PG pour leur demander conseil sur des questions de conduite. Le PG essaie d'adopter une approche uniforme pour ces questions et d'impliquer d'autres organismes concernés, comme la NACP ou des chercheurs. Il semblerait cependant que ce cas de figure se présente rarement en pratique.

272. L'EEG salue le travail déjà entrepris et apporte son soutien aux initiatives en cours visant à organiser de nouvelles activités de formation pour les procureurs. Il est important qu'un degré de priorité élevé soit accordé aux questions de l'éthique et de la conduite. Les informations recueillies par l'EEG semblent indiquer clairement que des efforts restent à faire pour mieux sensibiliser les procureurs aux questions éthiques qu'ils sont susceptibles de rencontrer dans leur vie professionnelle et aux normes existant en la matière, et pour leur fournir des orientations pratiques sur l'application des principes dans leur pratique quotidienne et les aider à résoudre des problèmes concrets. Il sera possible d'y parvenir en mettant en œuvre un ensemble de mesures pratiques, comme l'offre et la promotion active de conseils confidentiels au sein du ministère public, l'organisation d'activités de formation spécifiques axées sur la pratique et la sensibilisation – comprenant des rappels réguliers relatifs aux règles existantes en matière de conflits d'intérêts, de cadeaux et d'autres questions en rapport avec l'intégrité. Dans ce contexte, comme recommandé au paragraphe 48, il est crucial que des canaux de coordination améliorés soit établis avec la NACP, étant donné le rôle clé de supervision et de conseil dont elle est chargée à l'égard de toutes les catégories d'agents publics, y compris les procureurs. Par conséquent, le GRECO recommande de proposer à tous les procureurs des formations adaptées et régulières et des conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de corruption, ainsi que de sensibiliser les procureurs sur ces questions.

---

<sup>186</sup> Voir l'article 80 de la LMP

<sup>187</sup> Dans le cadre du projet « [Soutien continu à la réforme de la justice pénale en Ukraine](#) ».

<sup>188</sup> Dans le cadre du programme de développement des Nations Unies en Ukraine « Transparence et intégrité du secteur public »

## VII. RECOMMANDATIONS ET SUIVI

273. Au vu des conclusions du présent rapport, le GRECO adresse les recommandations suivantes à l'Ukraine :

### *Concernant toutes les catégories de personnes soumises à l'évaluation*

- i. (i) élaborer des mesures adaptées, notamment de nature réglementaire, pour renforcer l'indépendance et l'impartialité des structures décisionnelles de l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) et (ii) définir des règles précises, claires et objectives régissant les travaux de la NACP, en particulier ses missions d'enquête, afin de garantir pleinement la transparence et la responsabilité de la NACP dans son action concrète (paragraphe 31) ;
- ii. que des mesures réglementaires, institutionnelles et opérationnelles adaptées soient prises pour garantir le contrôle effectifs des obligations existantes en matière de déclaration financière, notamment, mais sans s'y limiter, par la promulgation de décrets d'application permettant à l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) de mener à bien ses missions de vérification ; par l'adoption d'une procédure de contrôle du train de vie objective<sup>189</sup> ; par l'instauration, sans délai, de vérifications croisées automatisées des données et d'une interopérabilité entre les bases de données, tout en préservant le droit au respect de la vie privée ; et par l'introduction de voies de recours contre les sanctions imposées (paragraphe 41) ;
- iii. veiller à ce que, dans la pratique, le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU) bénéficie d'un accès effectif et sans entrave a) aux déclarations de patrimoine complètes soumises à l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) et b) dans le cadre de poursuites pénales engagées sur la base de ces déclarations, à toutes les bases de données nationales et régionales nécessaires pour contrôler convenablement les déclarations de patrimoine (paragraphe 44) ;
- iv. (i) poursuivre l'élaboration des règles applicables à l'acceptation de cadeaux par les parlementaires, les juges et les procureurs, notamment en abaissant le seuil des cadeaux acceptables ; de prévoir des définitions plus précises pour s'assurer qu'elles couvrent tous les avantages, y compris ceux en nature ; de clarifier la notion de marques d'hospitalité qui peuvent être acceptées ; (ii) établir des procédures internes pour l'évaluation et la déclaration des cadeaux et le retour de ceux qui sont inacceptables (paragraphe 47) ;
- v. que l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP), en étroite coordination avec le parlement, les services de l'autorité judiciaire et le ministère public, poursuive le développement de canaux de communication et de conseil avec ces derniers et élabore des orientations adaptées sur la mise en oeuvre de la loi sur la prévention de la corruption, telle qu'appliquée à chacune des professions respectives (paragraphe 48) ;

---

<sup>189</sup> Les autorités ukrainiennes ont indiqué qu'une méthodologie de contrôle du train de vie a été adoptée après la visite d'évaluation. Le GRECO évaluera le contenu et le fonctionnement de cette nouvelle méthodologie dans le cadre de sa procédure de conformité.

### *Concernant les parlementaires*

- vi. veiller à ce que toutes les propositions législatives soient traitées avec un niveau satisfaisant de transparence et en laissant suffisamment de place à la consultation, notamment (i) en garantissant le caractère inclusif des travaux des commissions parlementaires, en théorie comme en pratique, y compris par l'organisation de consultations publiques et d'auditions d'experts, ainsi que par l'adoption de délais adéquats ; (ii) en introduisant des règles précises concernant la procédure législative accélérée et en s'assurant qu'elle n'est appliquée au Parlement que dans des circonstances exceptionnelles et dûment justifiées (paragraphe 64) ;
- vii. i) qu'un code de conduite à l'intention des parlementaires soit élaboré et adopté avec la participation de ces derniers et soit rendu facilement accessible au public et ii) qu'il soit assorti d'orientations écrites détaillées sur sa mise en œuvre pratique (prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice de la fonction parlementaire, possibilités ad hoc de déclaration et d'auto-exclusion concernant des situations spécifiques de conflits d'intérêts, cadeaux et autres avantages, contacts avec les tiers, etc.) (paragraphe 73) ;
- viii. prendre d'autres mesures adaptées, non seulement légales mais aussi pratiques, pour empêcher les parlementaires de contourner les restrictions concernant leur participation dans des activités entrepreneuriales (paragraphe 84) ;
- ix. instaurer des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif (paragraphe 88) ;
- x. renforcer de manière significative les mécanismes de contrôle interne de l'intégrité au sein du parlement, afin de garantir une surveillance et une mise en œuvre indépendantes, suivies et proactives des règles pertinentes. Cela suppose clairement qu'il y ait un éventail de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives (paragraphe 95) ;
- xi. que des mesures résolues soient prises afin de s'assurer que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires n'entravent ni n'empêchent les poursuites pénales visant des parlementaires suspectés d'avoir commis des infractions relatives à la corruption, notamment en adoptant des lignes directrices définissant des critères clairs et objectifs à cet égard (paragraphe 104) ;
- xii. que des mécanismes internes efficaces soient mis en place pour promouvoir et mieux faire connaître les questions d'intégrité au parlement, aussi bien au niveau individuel (conseils de nature confidentielle) qu'institutionnel (formation, débats institutionnels sur les questions d'éthique et participation active des structures dirigeantes) (paragraphe 106) ;

### *Concernant les juges*

- xiii. supprimer l'infraction pénale de « prononcé par un juge d'une sentence, d'un jugement, d'une décision ou d'une ordonnance qu'il sait injuste » (article 375 du Code pénal) et/ou, au moins, de veiller à ce que cette infraction et d'autres infractions pénales n'incriminent

que les erreurs judiciaires délibérées et ne soient pas utilisées abusivement par les services répressifs pour exercer une influence et des pressions indues sur les juges (paragraphe 115) ;

- xiv. que des mesures soient prises pour assurer la sécurité des juges et les rendre moins vulnérables aux pressions extérieures et à la corruption (paragraphe 116) ;
- xv. (i) examiner la nécessité de réduire le nombre d'organes impliqués dans la nomination des juges et (ii) définir plus précisément les fonctions et les attributions du Conseil public pour l'intégrité, en veillant davantage à ce que sa composition traduise la diversité de la société et en renforçant les règles relatives aux conflits d'intérêts – notamment par la création d'un mécanisme de contrôle effectif et efficace (paragraphe 141) ;
- xvi. élargir les possibilités de recours pour les candidats à la fonction de juge participant à une procédure de nomination, pour veiller à ce que les décisions prises dans ce cadre puissent être frappées d'appel par les candidats non retenus aussi bien pour des motifs de fond que de procédure (paragraphe 142) ;
- xvii. que l'évaluation périodique de la performance des juges soit effectuée par des juges sur la base de critères prédéfinis, uniformes et objectifs en rapport avec leur travail quotidien (paragraphe 146) ;
- xviii. veiller à ce que, pour toutes les procédures judiciaires, toutes les décisions relatives à la récusation d'un juge soient prises sans sa participation et puissent être frappées d'appel (paragraphe 167) ;
- xix. définir plus précisément les infractions disciplinaires relatives à la conduite des juges, notamment en remplaçant la mention des « normes relatives à l'éthique judiciaire et aux règles de conduite qui assurent la confiance du public dans le système judiciaire » par des infractions claires et spécifiques (paragraphe 183) ;
- xx. analyser l'application pratique des nouvelles dispositions constitutionnelles et légales relatives à l'immunité des juges et, si c'est nécessaire pour une mise en œuvre effective de la loi, de prendre des mesures juridiques appropriées pour limiter davantage leur immunité (paragraphe 190) ;
- xxi. fournir à tous les juges des formations spécifiques et régulières ainsi que davantage d'orientations pratiques en matière d'éthique et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de corruption, de sensibiliser les juges sur ces questions et de renforcer le Comité d'éthique du Conseil des juges pour lui permettre de jouer un rôle proactif dans ce contexte et de prodiguer des conseils à un grand nombre de juges (paragraphe 195) ;

#### *Concernant les procureurs*

- xxii. envisager sérieusement de réviser les procédures de nomination et de révocation du procureur général pour que ce processus soit moins exposé à l'ingérence politique induite et davantage axé sur des critères objectifs liés aux qualités des candidats (paragraphe 209) ;

- xxiii. modifier la composition statutaire de la Commission des qualifications et de la discipline pour garantir une majorité absolue des professionnels du ministère public élus par leurs pairs (paragraphe 216) ;
- xxiv. réglementer plus précisément les promotions/l'avancement professionnel des procureurs pour garantir des procédures cohérentes et transparentes se fondant sur des critères précis et objectifs, notamment le mérite, et de s'assurer que toutes les décisions relatives à la promotion/l'avancement de carrière soient motivées et susceptibles d'appel (paragraphe 223) ;
- xxv. prévoir dans la législation une évaluation périodique des performances des procureurs au sein du ministère public – avec la participation des organes d'autogouvernance – sur la base de critères préétablis et objectifs, tout en veillant à ce qu'il soit véritablement permis aux procureurs de contribuer au processus d'évaluation (paragraphe 228) ;
- xxvi. mettre en place un système d'attribution aléatoire des affaires pour tous les procureurs, reposant sur des critères préétablis stricts et objectifs, dont la spécialisation, et associé à des garanties adéquates – notamment des contrôles stricts – contre toute manipulation éventuelle du système (paragraphe 231) ;
- xxvii. (i) que le nouveau code d'éthique pour les procureurs soit complété par des lignes directrices concrètes (concernant par exemple les conflits d'intérêts, les cadeaux et d'autres questions en rapport avec l'intégrité) ; et (ii) que ces documents soient portés à l'attention de tous les procureurs et rendus publics (paragraphe 238) ;
- xxviii. (i) encourager les procureurs de manière adaptée à se récuser dès lors qu'un risque de partialité apparaît ; (ii) veiller à ce que toute décision relative à la récusation d'un procureur soit susceptible de recours (paragraphe 245) ;
- xxix. (i) définir plus précisément les infractions disciplinaires relatives à la conduite des procureurs et à leur respect des normes éthiques ; (ii) élargir l'éventail des sanctions disciplinaires disponibles pour garantir une meilleure proportionnalité et améliorer leur efficacité (paragraphe 260) ;
- xxx. renforcer l'efficacité des procédures disciplinaires en allongeant le délai de prescription, en veillant à ce que les procédures puissent aussi être lancées par des organes autonomes (non dotés de pouvoirs de décision dans les procédures disciplinaires) et des chefs de parquet, et en faisant en sorte que les recours contre les décisions disciplinaires, tant sur le fond que sur la procédure, ne puissent en fin de compte (à la suite d'une possible procédure interne au sein du ministère public) être déposés que devant une juridiction (paragraphe 263) ;
- xxxi. proposer à tous les procureurs des formations adaptées et régulières et des conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de corruption, ainsi que de sensibiliser les procureurs sur ces questions (paragraphe 272).

274. Conformément à l'article 30.2 du Règlement Intérieur, le GRECO invite les autorités ukrainiennes à lui soumettre un rapport sur les mesures adoptées pour mettre en œuvre les recommandations susmentionnées avant le 31 décembre 2018. Ces mesures seront évaluées par le GRECO selon sa procédure de conformité spécifique.

275. Le GRECO invite les autorités ukrainiennes à autoriser, dans les meilleurs délais, la publication du présent rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.

---

## A propos du GRECO

Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) assure le suivi de la conformité de ses 49 États membres avec les instruments de lutte contre la corruption élaborés par le Conseil de l'Europe. L'activité de suivi du GRECO comporte une « procédure d'évaluation », qui repose sur les réponses données par un pays à un questionnaire et sur des visites effectuées sur place, puis une étude d'impact (« procédure de conformité »), qui donne lieu à l'examen des mesures prises par le pays concerné pour mettre en œuvre les recommandations formulées lors de son évaluation. Un processus dynamique d'évaluation mutuelle et de pressions réciproques est appliqué, qui associe l'expertise de professionnels chargés de l'évaluation et la présence de représentants des États qui siègent en plénière.

L'action menée par le GRECO a conduit à l'adoption d'un nombre considérable de rapports, qui regorgent d'informations factuelles sur les politiques et les pratiques de lutte contre la corruption en Europe. Ces rapports identifient les réussites et les défaillances de la législation, de la réglementation, des politiques et des dispositifs institutionnels nationaux et formulent des recommandations qui visent à renforcer la capacité des États à lutter contre la corruption et à promouvoir l'intégrité.

L'adhésion au GRECO est ouverte, sur un pied d'égalité, aux États membres du Conseil de l'Europe et aux États tiers. Les rapports d'évaluation et de conformité adoptés par le GRECO, ainsi que d'autres informations sur le GRECO, sont disponibles sur : [www.coe.int/greco/fr](http://www.coe.int/greco/fr).

---