

Adoption : 25 mars 2022  
Publication : 15 juin 2022

**Public**  
**GrecoEval 1/2Rep(2021)1**

## **Premier et Deuxième Cycles d'Évaluation Conjointes**

### **Rapport d'évaluation sur le Kazakhstan**

Adopté par le GRECO lors de sa 90<sup>e</sup> Réunion plénière  
(Strasbourg, 21-25 mars 2022)

## INTRODUCTION

1. La République du Kazakhstan a adhéré au GRECO le 16 janvier 2020. Le GRECO ayant décidé que tous les nouveaux membres seraient évalués dans le cadre de chaque cycle, même de ceux précédemment considérés comme clos, ce pays a donc fait l'objet d'une procédure d'évaluation conjointe couvrant les thèmes des Premier et Deuxième Cycles (voir le paragraphe 3). L'équipe d'évaluation du GRECO (ci-après, l'EEG) était composée de : M. Alastair BROWN, Sheriff (juge), Dunfermline Sheriff Court (Royaume-Uni) ; M<sup>me</sup> Elena KONCEVICIUTE, conseillère principale en matière de lutte contre la corruption dans le cadre de l'initiative anticorruption de l'Union européenne en Ukraine, ancienne responsable des relations internationales du Service d'enquêtes spéciales (Lituanie) ; M. Luis Miguel SOUSA SILVA, inspecteur en chef des finances, Inspection générale des finances (Portugal) ; et M<sup>me</sup> Laura STEFAN, coordinatrice de l'État de droit et de la lutte contre la corruption, Forum d'experts (EFor) (Roumanie). L'équipe – accompagnée de M. David DOLIDZE et de M<sup>me</sup> Laura SANZ-LEVIA, du Secrétariat du GRECO – a séjourné à, Nour-Sultan du 6 au 10 septembre 2021. Avant leur visite, les membres de l'EEG avaient reçu les réponses au questionnaire d'évaluation, ainsi qu'une copie des textes de loi et autres documents pertinents.
2. L'EEG a rencontré des personnalités et des représentants des institutions suivantes : Administration présidentielle, Parlement (Sénat et *Majlis*), Conseil supérieur de la magistrature, Cour suprême, Bureau du procureur général, ministère de l'Intérieur, ministère de la Justice, ministère des Finances, ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Économie nationale, ministère du Développement numérique, de l'Innovation et de l'Industrie aérospatiale, ministère de l'Information et du Développement social, Conseil de sécurité, Agence anticorruption, Comité de sécurité nationale, Agence de surveillance financière, Banque Nationale, Commission électorale centrale, Agence pour les affaires de la fonction publique, Cour des comptes, *Akimat* [gouvernorat] de la ville de Nour-Sultan, *Akimat* de la région d'Akmola, administration fiscale et organes d'enregistrement, Médiateur pour les entrepreneurs et Commissaire national aux droits de l'homme. En outre, l'EEG a rencontré des représentants des médias et des universitaires, ainsi que des représentants des organisations non gouvernementales suivantes : Association publique républicaine « Path to Justice », Centre de recherche appliquée TALAP et Association des organisations environnementales du Kazakhstan. L'EEG a également rencontré des vérificateurs aux comptes, des notaires, des représentants des professionnels du droit (Barreau et Association des avocats) et des membres de la Chambre nationale des entrepreneurs « Atameken ».
3. Conformément à l'article 10.3 de son Statut, le GRECO était convenu de ce qui suit :
  - Le Premier Cycle d'Évaluation traitera des thèmes suivants :
    - ❖ **Indépendance, spécialisation et moyens mis à la disposition des organes nationaux engagés dans la prévention et la répression de la corruption**<sup>1</sup> : principe directeur 3 (ci-après, « PDC 3 ») : autorités en charge de la prévention, des enquêtes, des poursuites et des condamnations en cas d'infractions de corruption : statut juridique, pouvoirs, modes de collecte de la preuve, indépendance et autonomie) ; principe directeur 7 (ci-après, « PDC 7 ») : personnes ou organes spécialisés chargés de lutter contre la corruption et moyens mis à leur disposition.

---

<sup>1</sup> Thèmes I et II du Premier Cycle d'Évaluation.

- ❖ **Nature et portée des immunités**<sup>2</sup> : principe directeur 6 (ci-après, « PDC 6 ») : immunités au regard des enquêtes, poursuites ou condamnations pour fait de corruption.  
et que
  - le Deuxième Cycle d'Évaluation traiterait des thèmes suivants :
    - ❖ **Produits de la corruption**<sup>3</sup> : principes directeurs 4 (saisie et confiscation des produits de la corruption) et 19 (liens entre la corruption et le de capitaux /la criminalité organisée) complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STCE n° 173), par les articles 19.3,13 et 23 de cet instrument.
    - ❖ **Administration publique et corruption**<sup>4</sup> : principes directeurs 9 (administration publique) et 10 (agents publics).
    - ❖ **Personnes morales et corruption**<sup>5</sup> : principes directeurs 5 (personnes morales) et 8 (législation fiscale) complétés, pour les membres ayant ratifié la Convention pénale sur la corruption (STCE n° 173), par les articles 14, 18 et 19.2 de cet instrument.
4. Le présent rapport a été élaboré à partir des réponses aux questionnaires (soumises par les autorités le 1<sup>er</sup> mars 2021) et des informations recueillies lors de la visite sur place. Son principal objectif est d'évaluer l'efficacité des mesures adoptées par les autorités kazakhes pour se conformer aux obligations découlant des dispositions indiquées au paragraphe 3. Le rapport présente pour chaque thème une description de la situation, suivie d'une analyse critique. Les conclusions comprennent une liste de recommandations adoptées par le GRECO et adressées au Kazakhstan pour que ce pays améliore son degré de conformité aux dispositions examinées.

## **I. VUE D'ENSEMBLE DE LA POLITIQUE ANTICORRUPTION DU KAZAKHSTAN**

### **a. Description de la situation**

#### Contexte

5. Le Kazakhstan a proclamé son indépendance à l'égard de l'Union soviétique le 16 décembre 1991 et est devenu membre de la Communauté des États indépendants (CEI) la même année. Le Kazakhstan est le plus grand pays enclavé du monde et se classe au neuvième rang du point de vue de sa superficie. Il compte une population de 18,8 millions d'habitants. Ses vastes réserves d'hydrocarbures et de minéraux constituent l'épine dorsale de sa puissante économie et les investissements étrangers continuent d'affluer dans ces secteurs extractifs. Le Kazakhstan possède l'une des économies les plus solides d'Asie centrale et son PIB est estimé à quelque 60 % de celui de la région.
6. L'économie kazakhe, en particulier le secteur financier, a dû faire face au défi combiné d'une réduction continue des prix du pétrole et de la pandémie de covid-19. Après la visite sur place, au début du mois de janvier 2022, ce qui avait commencé comme une protestation générale contre la hausse des prix du carburant s'est transformé en manifestations dans tous les pays - motivées par

<sup>2</sup> Thème III du Premier Cycle d'Évaluation.

<sup>3</sup> Thème I du Deuxième Cycle d'Évaluation.

<sup>4</sup> Thème II du Deuxième Cycle d'Évaluation.

<sup>5</sup> Thème III du Deuxième Cycle d'Évaluation.

des préoccupations socio-économiques - qui ont conduit à la déclaration de l'état d'urgence et à la démission du gouvernement<sup>6</sup>.

### Le phénomène de corruption et sa perception

7. Au cours de la visite sur place, les autorités ont réaffirmé que la lutte contre la corruption est l'une des principales priorités politiques du Kazakhstan et joue un rôle central dans la stratégie de croissance économique du pays. Le Kazakhstan est partie à la CNUCC depuis 2008 et participe au Réseau anticorruption de l'OCDE pour l'Europe de l'Est et l'Asie centrale (OCDE/ACN) depuis 2004. Le classement du Kazakhstan dans l'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International s'est amélioré ces dernières années : en 2020, le pays a gagné 19 places (score de 38/100) ; il a perdu une place en 2021 (score de 37/100) et se classe actuellement au 102<sup>e</sup> rang sur 180.
8. D'après l'enquête « Shapes » du Forum économique mondial, 80 % des jeunes Kazakhs interrogés ont désigné la corruption comme le problème le plus urgent du pays. Les autorités ont mentionné la recherche intitulée « Monitoring of corruption in 2020 » (réalisé par Transparency International Kazakhstan), laquelle suggère que la majorité des cas de corruption sont survenus dans la police, les hôpitaux et dispensaires publics, les autorités de gestion foncière, les jardins d'enfants publics et les établissements d'enseignement supérieur. Cette étude indique en outre que la proportion de personnes ayant eu au moins un contact avec un agent public auquel elles ont versé un pot-de-vin (d'elles-mêmes ou sur demande de l'intéressée) au cours des 12 derniers mois a baissé, passant de 13,4 à 11,3 %.
9. Selon une autre étude de Transparency International de 2019, les particuliers et les petites entreprises voient les choses s'améliorer sur le terrain. Toutefois, de graves préoccupations subsistent, telles que les lacunes du cadre de lutte contre la corruption, le manque de réactivité dans l'élaboration des politiques et le contrôle des médias par l'État. Les autorités ont admis que la corruption, en particulier la corruption de haut niveau, demeure un sujet de préoccupation, et considèrent l'adhésion du pays au GRECO comme une occasion de créer un espace juridique commun avec les États membres du Conseil de l'Europe, ce qui pourrait améliorer le climat des affaires et stimuler davantage l'économie. Les autorités ont également reconnu le lien entre la corruption et la criminalité organisée, car elles considèrent que sans corruption, ce fléau n'aurait pas acquis une telle ampleur. Les autorités ont donc déclaré que la détection des faits de corruption systémique et l'identification des filières criminelles dans leur intégralité constituent l'une de leurs priorités.

---

<sup>6</sup> Les autorités indiquent que les circonstances entourant les événements de janvier, et la présomption d'action terroriste qui les sous-tend, font actuellement l'objet d'une enquête à la demande du président du Kazakhstan. En fonction des résultats, ces événements feront l'objet d'une évaluation juridique appropriée. Le 8 février 2022, le vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères du Kazakhstan a rencontré le directeur exécutif de Human Rights Watch (HRW) pour discuter des questions de conformité aux normes et standards internationaux en matière de droits de l'homme dans le contexte des événements dits de "janvier tragique". Une déclaration de HRW a suivi, qui ["s'est félicitée de l'ouverture des autorités kazakhes au dialogue et à la coopération et des assurances d'engagement à respecter les normes internationales en matière de droits de l'homme."](#) Le ministère des Affaires étrangères du Kazakhstan et Human Rights Watch partagent tous deux un intérêt pour une enquête objective sur les événements de janvier.

Le 20 janvier 2022, le Parlement européen a adopté une [Résolution sur la situation au Kazakhstan](#), réclamant notamment une enquête internationale. Le même texte souligne la nécessité de mettre en œuvre des réformes dans les plus brefs délais pour lutter contre la corruption et la montée des inégalités.

## Principales initiatives anticorruption

10. « La Stratégie du Kazakhstan à l'horizon 2050 : Un nouveau cap politique pour l'État constitué » a été présentée en décembre 2012. Ce programme de réformes économiques, sociales et politiques contient un chapitre sur le renforcement de l'État et la mise en place de la démocratie au Kazakhstan, notamment sous l'angle de la décentralisation, du renforcement de l'autonomie locale, de la modernisation de l'appareil d'État, de la lutte contre la corruption et de la réforme des autorités répressives. Au printemps 2015, le Kazakhstan s'est engagé dans un programme de réformes visant à moderniser et diversifier son économie et à améliorer ses institutions et, en novembre de la même année, il est devenu membre de l'Organisation mondiale du commerce.
11. L'Agence pour les affaires de la fonction publique et la lutte contre la corruption, établie en 2014, a été rebaptisée Agence anticorruption en 2019. Les autorités ont indiqué que, afin de conférer à cet organe une indépendance fonctionnelle, il est directement subordonné au Président de la République du Kazakhstan [ci-après, « le Président »]. L'Agence est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique anticorruption et de la coordination dans le domaine de la lutte contre la corruption, ainsi que de l'identification, de la suppression, de la divulgation et de l'investigation des infractions de corruption. Une subdivision distincte de l'Agence s'occupe exclusivement de la détection des infractions commises par de hauts fonctionnaires de l'administration centrale.
12. Le Kazakhstan a adopté, le 18 novembre 2015, une Loi anticorruption qui énonce les principes d'action contre la corruption, décrit les mesures de lutte contre ce fléau, définit les organismes compétents en la matière et délimite leurs pouvoirs, et envisage des mesures visant à éliminer les conséquences de la corruption, en particulier la récupération des biens et autres avantages illicites obtenus par le biais des infractions de ce type. Un certain nombre d'autres lois et actes normatifs comportant des éléments de lutte contre la corruption ont été adoptés ces dernières années, par exemple la Loi sur la fonction publique. Les dispositions d'autres lois mentionnent également l'organisation de la lutte contre la corruption. C'est notamment le cas de l'article 22 de la loi anti-corruption qui impose l'obligation à tous les organes de l'État, organisations, entités parapubliques<sup>7</sup> ou agents publics à lutter contre la corruption dans le cadre de leurs compétences. En outre, plusieurs arrêtés régissent également la lutte contre la corruption ; c'est le cas notamment des Lignes directrices en matière de surveillance anticorruption de 2016, des Lignes directrices standards de 2016 pour l'analyse interne des risques de corruption et des Lignes directrices 2017 pour la réalisation d'une analyse externe des risques de corruption, etc.
13. Par ailleurs, en 2015, les autorités ont publié un Plan répertoriant 100 mesures concrètes pour la mise en œuvre de cinq réformes institutionnelles. Ce texte propose des réformes institutionnelles dans cinq domaines clés : (1) la mise en place d'un appareil de l'État moderne, professionnel, viable et autonome capable d'assurer une gestion efficace des programmes économiques et des services publics ; (2) la consolidation de l'État de droit, avec une transparence accrue des autorités répressives, un nouveau système de sélection des policiers et un relèvement des critères professionnels à remplir pour devenir juge ; (3) une industrialisation et une croissance économique fondées sur la diversification ; (4) l'unification de l'État-nation pour un meilleur avenir ; et (5) un gouvernement fonctionnant de manière transparente, ouverte et responsable.

---

<sup>7</sup> Conformément à l'article 3, paragraphe 31, du Code budgétaire du Kazakhstan (n° 95-IV du 4 décembre 2008), le secteur parapublic englobe les entreprises d'État, les sociétés à responsabilité limitée, les sociétés par actions, y compris les sociétés holding gérant des biens publics, les sociétés holding nationales, les sociétés nationales fondées par l'État ou à la gestion ou au capital desquelles celui-ci participe, ainsi que les succursales, filiales et autres entités juridiques leur étant affiliées conformément aux actes législatifs du Kazakhstan.

14. En outre, depuis 2017, le Kazakhstan est engagé dans un processus intense de numérisation et de modernisation : 80 à 90 % des services publics ont été rendus accessibles en ligne et sur des appareils mobiles, avec un contact humain minime, voire inexistant, ce qui selon les autorités minimise les possibilités de corruption à petite échelle. La numérisation aurait également permis d'accroître la transparence et l'accès à ces services ([www.egov.kz](http://www.egov.kz)). Parmi les exemples, on peut citer une carte interactive des budgets alloués (<https://publicbudget.kz/>) aux écoles, aux jardins d'enfants, aux établissements de santé ainsi qu'à la construction de routes, un système de gestion des affaires en ligne utilisé par les forces de l'ordre et le parquet, ainsi qu'un guichet unique en ligne pour déposer plainte auprès de la police, vérifier la légalité des inspections de l'État, acquitter des amendes ou contester des sanctions administratives ([www.qamqor.gov.kz](http://www.qamqor.gov.kz)).
15. En février 2018, le gouvernement a publié son Plan stratégique pour le développement du Kazakhstan<sup>8</sup> à l'horizon 2025. Ce texte a notamment pour priorité d'améliorer sensiblement les mesures de prévention, en réduisant à la fois la demande d'actions illégales propices à la corruption et la possibilité de les réaliser. L'EEG a appris que les autorités se considèrent comme engagées dans un combat visant à séduire les citoyens et à faire évoluer la culture d'une société dans laquelle la corruption est considérée comme une réalité vers une culture dans laquelle cette pratique fait l'objet d'une tolérance zéro.
16. Les autorités ont également fait état du concept d'« État à l'écoute », annoncé par le Président en 2019, lequel suppose une interaction plus large avec le public et l'adoption éventuelle de mesures correctrices en cas de plaintes des administrés. Après cette annonce, l'Agence anticorruption a mis en place une ligne d'assistance téléphonique, s'est lancée dans une communication active avec le public en ligne et sur les réseaux sociaux et a créé des bureaux de services dans les 17 centres régionaux du Kazakhstan. Selon les autorités, ces initiatives ont permis d'accroître le niveau de confiance dans l'Agence anticorruption, le nombre de réclamations qui lui ont été adressées ayant augmenté de 30 % en 2020 par rapport à 2017.
17. Enfin, il existe une Stratégie anticorruption visant spécifiquement la période 2015-2025. Elle vise à améliorer l'efficacité de la politique nationale de lutte contre la corruption, à associer la société aux mouvements anticorruption en créant une atmosphère de « tolérance zéro » à l'égard de toute manifestation de corruption et à réduire les niveaux de corruption au Kazakhstan. Cette stratégie se compose de plusieurs chapitres couvrant les diverses raisons ayant motivé son adoption, l'analyse de la situation, les tendances positives dans le domaine de la lutte anticorruption, les défis à venir, les principaux facteurs favorisant la corruption, ainsi que les buts et objectifs de la Stratégie, y compris les indicateurs cibles, les tâches des organismes concernés, etc. Les principaux composants de la Stratégie incluent les approches et actions prioritaires, la lutte contre la corruption dans le service public, l'introduction de l'Institut de contrôle public, la lutte contre la corruption dans les secteurs public et privé, la prévention de la corruption dans l'appareil judiciaire et au sein des autorités répressives, la génération d'une culture hostile à la corruption et le renforcement de la coopération internationale en matière de lutte anticorruption. La Stratégie prévoit également le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre. Selon les autorités, la nouvelle stratégie de lutte contre la corruption pour 2022-2026 a été adoptée le 2 février 2022 par le décret présidentiel n° 802.

---

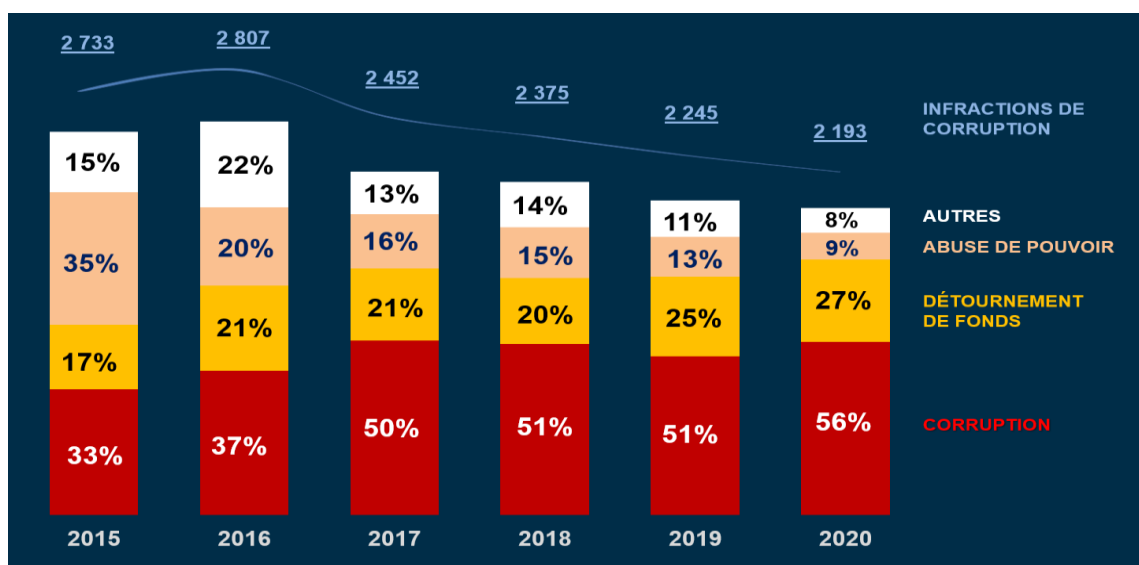
<sup>8</sup> Une version révisée, intitulée Plan national de développement du Kazakhstan jusqu'en 2025, a été approuvée en février 2022 pour mettre en œuvre dix priorités nationales. Elle contiendrait des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps (SMART), soumis au contrôle d'un groupe de travail interdisciplinaire placé sous l'autorité du Premier ministre.

18. Pour sensibiliser le grand public aux risques de corruption, l'Agence anticorruption mettait en œuvre un projet intitulé « Équipe républicaine chargée de l'information et de l'éducation » qui s'est achevé en février 2022. Pour assurer une couverture plus large des activités de sensibilisation de l'Agence dans tous les domaines, des équipes du même type – avec un effectif total de 400 personnes – ont été mises en place au niveau régional. Ainsi, début 2020, l'Agence a lancé des projets éducatifs et de sensibilisation en ligne intitulés « Adal kómek », « Antikor News » et « Antikor Live ». Quelque 18 000 événements en ligne ont été organisés, avec une couverture totale de plus de 9,7 millions de personnes. Les condensés d'actualités vidéo d'Antikor News ont été postés sur les réseaux sociaux et les programmes d'Adaldyq Alaýy diffusés sur les chaînes de télévision régionales. En outre, des panneaux d'affichage, des bannières, des clips vidéo et audio ont été diffusés, de même que différents documents papier (dépliants, brochures).

### Législation pénale

19. Le Code pénal (CP) contient les infractions pénales suivantes liées à la corruption :
- Détournement de fonds par abus de position officielle (article 189, alinéa 2 de la troisième partie du CP)
  - Fraude (article 190 du CP)
  - Corruption en matière commerciale (article 353 du CP)
  - Abus de pouvoir (article 361 du CP)
  - Abus de pouvoir ou de responsabilités officielles (article 362 du CP)
  - Détournement de pouvoir (article 363 du CP)
  - Participation illégale à des activités commerciales (article 364 du CP)
  - Entrave à des activités commerciales légales (article 365 du CP)
  - Corruption passive (article 366 du CP)
  - Corruption active (article 367 du CP)
  - Actes de médiation en relation avec la corruption (article 368 du CP)
  - Faux en écritures publiques (article 369 du CP)
  - Inaction volontaire d'un agent public (article 370 du CP)
  - Négligence (article 371 du CP)
20. Les diverses dispositions susmentionnées sont assorties de sanctions variées. Par exemple, la corruption dans le secteur public est punie d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans, la corruption commerciale d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans, la médiation en matière de corruption d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à deux ans, etc. Les peines augmentent lorsque des circonstances aggravantes sont réunies : pot-de-vin d'un montant important, extorsion, association de malfaiteurs, opération à grande échelle ou récidive (par exemple, la peine maximale pour la corruption dans le secteur public peut atteindre quinze ans d'emprisonnement). La confiscation et l'interdiction d'exercice d'une profession peuvent également être infligées. Le délai de prescription de la plupart des infractions liées à la corruption est de dix à vingt ans, selon la gravité de l'infraction (article 71 du Code pénal).

Statistiques relatives aux infractions de corruption (2015-2020)



21. Pour ce qui est de la compétence en matière d'infractions de corruption, l'article 7 du CP régit les infractions commises au Kazakhstan et l'article 8 les infractions commises hors du territoire national. Tout citoyen kazakh ayant commis une infraction pénale dans un pays tiers peut être tenu pénalement responsable en vertu du CP si l'acte qu'il a perpétré est reconnu comme sanctionné pénalement dans l'État sur le territoire duquel il a été commis et si l'intéressé n'a pas été condamné dans un autre État. Les ressortissants étrangers et les apatrides ne résidant pas de manière permanente sur le territoire de la République du Kazakhstan et ayant commis un crime en dehors du territoire national sont pénalement responsables en vertu du Code pénal kazakh dès lors que l'acte en cause porte atteinte aux intérêts de la République du Kazakhstan ou relève d'un cas de figure prévu par un traité international, à condition que leur responsabilité pénale soit engagée sur le territoire kazakh et qu'ils n'aient pas été condamnés dans un autre État.
22. Un comportement lié à la corruption peut également entraîner une responsabilité administrative. C'est le chapitre 34 du Code des infractions administratives qui constituent le texte pertinent dans ce contexte. De plus, afin d'accroître l'engagement de tous les fonctionnaires du secteur public et parapublic dans la lutte anticorruption, le Kazakhstan a introduit la responsabilité disciplinaire des dirigeants d'organes, d'organisations et d'entités parapubliques de l'État en cas d'inexécution ou de mauvaise exécution de leurs devoirs officiels de manière à prévenir les actes de corruption commis par leurs subordonnés. Les dispositions pertinentes prévoient en effet que fonctionnaire nommé pour des raisons politiques doit présenter sa démission (qui peut être acceptée ou non) lorsque l'un ou plusieurs de ses subordonnés immédiats commet(tent) une infraction de corruption (article 22, paragraphe 1-1, de la Loi anticorruption). Dans des cas semblables, tous les autres fonctionnaires administratifs des corps « A » ou « B » seraient soumis à une procédure disciplinaire visant à établir leur responsabilité<sup>9</sup>.
23. En ce qui concerne les accords internationaux, le Kazakhstan a adhéré à la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUC) le 18 juin 2008. Par contre, il n'a signé ni la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (STCE n° 173), ni le Protocole additionnel de cette dernière (STCE n° 191), ni la Convention civile sur la corruption (STCE n° 174).

<sup>9</sup> Pour plus de détails sur la distinction entre les postes de la fonction publique administrative du corps "A" et du corps "B", voir la section « Administration publique » du présent rapport.



## b. Analyse

24. L'EEG note que la modernisation du Kazakhstan avance à grands pas, mais qu'il reste du travail à faire s'agissant d'adopter des réformes visant à renforcer la démocratie et l'État de droit. Il convient de rappeler que la démocratie pluraliste, la protection des droits humains et l'État de droit sont les piliers du Conseil de l'Europe et que le GRECO – en qualité de mécanisme relevant de cette Organisation – procède à ses évaluations et ses appréciations dans le cadre des valeurs européennes fondamentales.
25. En conséquence, le Conseil de l'Europe a confirmé sa volonté d'encourager et de soutenir le Kazakhstan sur la voie d'une transformation vers une gouvernance démocratique fondée sur l'État de droit et le respect des droits humains<sup>10</sup>. L'EEG s'est entendu dire à plusieurs reprises que le Kazakhstan aspire à investir davantage d'efforts et de ressources dans un développement économique rapide et que la lutte contre la corruption est considérée comme une politique clé pour atteindre cet objectif. Si une bonne politique de lutte contre la corruption peut favoriser la croissance et le développement économiques, elle constitue surtout une garantie fondamentale du point de vue des valeurs européennes basées sur la démocratie, les droits humains et l'État de droit. La lutte contre la corruption et la sauvegarde des droits civils et politiques fondamentaux consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme sont les deux faces d'une même pièce<sup>11</sup>. Les deux objectifs visent à prévenir contre les abus de pouvoir et de position ainsi qu'à garantir l'impartialité, l'équité et le respect des règles établies par les personnes investies d'une fonction publique.
26. Plusieurs réformes législatives, adoptées au Kazakhstan ces dernières années, battent actuellement leur plein afin de renforcer la gouvernance démocratique et de mieux s'aligner sur les normes internationales (citons notamment l'abolition de la peine de mort, la modification de la législation sur l'enregistrement des partis politiques et la liberté de réunion, la nouvelle législation dépenalisant la diffamation, la réforme de la justice administrative et pénale, etc.). Si le processus de réforme en cours constitue un pas en avant, il devrait néanmoins être associé à une mise en œuvre effective et soutenu de manière appropriée dans le temps et dans la pratique.
27. Pour l'EEG, les avancées techniques réalisées sur le front de la lutte contre la corruption, telles que décrites dans le présent rapport, sont encourageantes, mais devraient s'inscrire dans un contexte plus large de réforme institutionnelle. À cet égard, les manifestations publiques de janvier 2022 ont mis en évidence certains problèmes fondamentaux au Kazakhstan, notamment la répartition inégale du pouvoir entre les branches du gouvernement (avec la prédominance du pouvoir exécutif et l'étendue des pouvoirs présidentiels), la corruption, l'influence accrue de groupes d'élite limités, la faiblesse de la société civile et la nécessité d'une plus grande responsabilité du gouvernement vis-à-vis des citoyens. Plusieurs de ces difficultés ont été

---

<sup>10</sup> Voir par exemple :

[Rapport sur les relations du Conseil de l'Europe avec le Kazakhstan](#), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, doc. 14436 du 10 novembre 2017.

[Priorités de coopération de voisinage pour le Kazakhstan pour la période 2019-2022](#), Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, doc. GR-EXT(2019)2 du 5 mars 2019.

[Progress Review Report 2019-2022](#) [rapport de suivi 2019-2022], Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, doc. GR-EXT(2021)6 du 7 avril 2021 (disponible uniquement en anglais).

Le Kazakhstan est membre à part entière de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Il jouit d'un statut d'observateur auprès du Conseil consultatif de procureurs européens (CCPE), du Conseil consultatif de juges européens (CCJE) et de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ).

<sup>11</sup> Pour plus de détails sur les menaces que fait peser la corruption sur les droits humains et l'État de droit, voir le document publié par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe le 19 janvier 2021.

reconnues dans le discours du Président devant le Majilis (chambre basse du Parlement) du 11 janvier 2022. L'EEG espère que les recommandations incluses dans ce rapport contribueront à l'identification des domaines nécessitant des progrès supplémentaires dans le domaine de la lutte anticorruption. Surtout, les mesures prises à cet égard devront être parfaitement coordonnées avec d'autres réformes à grande échelle du système de gouvernance de l'État et prévoir la participation de la société civile au processus.

28. L'ampleur exacte de la corruption est difficile à mesurer dans la plupart des pays et le Kazakhstan ne fait pas exception à la règle. Pourtant, l'EEG a trouvé qu'il était particulièrement difficile de dresser un tableau clair de ce problème au Kazakhstan, car les informations qu'elle a reçues des interlocuteurs rencontrés sur place se limitaient à des types et domaines spécifiques de corruption et n'étaient pas fondées sur une recherche et une analyse suffisamment complètes. En outre, l'EEG a noté l'absence d'organisations indépendantes de la société civile à même de travailler activement à la sensibilisation à la corruption, de divulguer les résultats de leurs enquêtes au grand public et de contribuer utilement à l'élaboration de la politique anticorruption. De plus, l'EEG a entendu des représentants des médias officiels (d'État) affirmer que, dans la plupart des cas, ils ne font état de la détection d'affaires de corruption ou d'événements liés à la sensibilisation à la corruption qu'à la demande des organismes officiels concernés.
29. La politique de lutte contre la corruption du Kazakhstan est guidée par les objectifs à long terme énoncés dans la Stratégie nationale pour le Kazakhstan à l'horizon 2050, le Plan de développement national jusqu'en 2025, et la nouvelle stratégie de lutte contre la corruption pour 2022-2026 a été approuvée en février 2022 (Concept de politique de lutte contre la corruption pour 2022-2026 et Plan d'action). La mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la corruption a été répartie entre différents acteurs appelés à jouer un rôle et à assumer la responsabilité personnelle afférente.  
À ce jour, un nombre considérable d'initiatives anticorruption ont été prises dans différents domaines. Tout d'abord, en 2019, l'Agence anticorruption a été transformée en un organe d'État indépendant, directement responsable devant le président, avec pour mission de mener des réformes anticorruption selon une approche en trois volets : prévention, enquête et éducation du public. Le passage d'une approche plus répressive à la prévention et à l'éducation est considéré par les autorités comme un facteur majeur de diminution des infractions de corruption. Comme indiqué dans le rapport national pour 2020, grâce à un travail de prévention systématique, le nombre de cas de corruption enregistrés par les autorités répressives et les organismes publics spécialisés en 2020 a diminué de 2,4 % par rapport à 2019 et de 10,6 % par rapport à 2017.
30. L'éventail très large des mesures de prévention de la corruption comprend des enquêtes et le traitement des risques de corruption, des évaluations des projets de lois et de règlements par des experts en matière de lutte anticorruption, ainsi que l'introduction d'unités de contrôle interne – en mesure de traiter les risques de corruption en recourant à leurs propres ressources – au sein des autorités répressives et des organes de l'État. En outre, des sanctions plus sévères ont été introduites pour les infractions de corruption commises par les agents de la force publique, les procureurs et les juges, ainsi qu'une interdiction à vie pour les fonctionnaires condamnés pour corruption de réintégrer la fonction publique et une obligation pour tous les fonctionnaires de signaler les cas de corruption.
31. En ce qui concerne la responsabilité disciplinaire des hauts fonctionnaires et des personnes nommées par l'exécutif au titre d'actes de corruption commis par leurs subordonnés, les interlocuteurs rencontrés sur place ont déclaré que cette initiative a suscité une approche proactive de la part des organismes publics et parapublics lesquels ont introduit des mesures internes de

conformité en matière de lutte contre la corruption, mis en place des règlements traitant des risques de corruption et fait appel à l'Agence anticorruption pour obtenir des conseils et une assistance dans l'organisation de formations à la lutte contre la corruption. Tout en reconnaissant l'importance d'une large implication des différents acteurs étatiques et non étatiques dans la lutte contre la corruption, l'EEG craint que cette mesure n'entrave la confiance entre les différents niveaux de la hiérarchie, ne génère de la microgestion et n'instille la peur de représailles en cas de signalement d'une faute, car elle peut causer des problèmes aux supérieurs. L'EEG estime que cet aspect est particulièrement important au regard de la récente initiative visant à introduire des mesures plus larges de protection des lanceurs d'alerte et des mécanismes de leur application et mérite donc d'être examiné de manière approfondie.

32. L'EEG a observé que les acteurs de la société civile indépendants de l'État, à de rares exceptions près, ne semblent pas participer activement à l'élaboration des politiques de lutte anticorruption et que la confiance du public à l'égard des organisations non gouvernementales en général est plutôt faible (selon l'enquête 2020 de Transparency Kazakhstan<sup>12</sup>, 35,3 % des personnes interrogées nourrissent des doutes sur les ONG, tandis que seulement 32,6 % leur font confiance). Au cours de la visite sur place, les représentants de certaines ONG ont expliqué que la société civile au Kazakhstan a beaucoup de mal à obtenir des financements de sources extérieures au gouvernement et souffrent en outre d'un manque de sensibilisation du public au rôle d'une société civile indépendante dans la prévention et la répression de la corruption.
33. L'EEG est d'avis que les mesures de lutte contre la corruption prises par les autorités kazakhes, bien que louables, devraient être axées davantage sur l'impact résultant. L'Agence anticorruption assume un rôle de premier plan et des fonctions très larges en matière de lutte contre ce fléau et de coordination entre de multiples organes ; à ce titre, elle aurait tout à gagner d'une hiérarchisation plus claire et plus structurée de ses priorités. En ce qui concerne la politique anticorruption, la priorité pourrait être accordée à la réalisation d'enquêtes et de recherches indépendantes et régulières, ainsi qu'à la collecte de preuves empiriques, concernant les secteurs les plus exposés à la corruption (et donc susceptibles d'entraîner les pertes les plus importantes pour l'État et le grand public), à l'adoption de mesures concrètes de réduction des risques de corruption dans ces secteurs et à la mesure de l'impact de ces actions.
34. L'EEG estime également que l'absence d'une société civile développée avec des groupes d'intérêts véritablement indépendants, ainsi que le goût limité des médias (en particulier des médias « d'État ») pour la recherche et la diffusion d'informations factuelles sur la corruption dans le pays, compliquent la connaissance suffisante de son ampleur réelle s'agissant de savoir si elle revêt un caractère systémique, les parties et les niveaux affectés dans les secteurs public et privé, etc. Cette situation justifierait une participation plus active d'acteurs indépendants de l'État dans la détermination de l'ampleur de la corruption, la sensibilisation à ses manifestations et l'élaboration de politiques.
35. Compte tenu de ce qui précède, l'EEG souhaite se concentrer sur certains domaines concrets dans lesquels les efforts de lutte contre la corruption pourraient être encore renforcés. Tout d'abord, comme indiqué ci-dessus, des efforts supplémentaires s'imposent pour mieux cartographier l'ampleur de la corruption et les secteurs dans lesquels les risques sont particulièrement importants. L'EEG a éprouvé maintes difficultés à dresser un tableau clair de ce problème au Kazakhstan, dans la mesure où les informations sont limitées et ne reposent pas sur des recherches et des analyses complètes. L'absence d'organisations de la société civile et de médias

---

<sup>12</sup> Un résumé de l'étude de Transparency Kazakhstan intitulé « Monitoring the State of Corruption in Kazakhstan in 2020 » peut être consulté en anglais à l'adresse : <http://tikazakhstan.org/wp-content/uploads/2021/01/Summary.pdf>

indépendants fait évidemment partie du problème. Ensuite, à partir d'une recherche aussi large, les politiques et stratégies de lutte contre la corruption devraient être adaptées et la mise en œuvre des mesures prises faire l'objet d'un suivi, de même que les mécanismes censés représenter également les acteurs non étatiques. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) de réaliser des études complètes, y compris des recherches indépendantes de l'État, afin de mieux comprendre l'existence de risques systémiques de corruption à différents niveaux des secteurs public et privé ainsi qu'à l'échelle des citoyens ordinaires, et (ii) d'adapter et de rationaliser la politique et les stratégies de lutte anticorruption en conséquence en concentrant et en hiérarchisant les mesures de lutte contre ce fléau dans les domaines à risque identifiés et en surveillant et mesurant systématiquement leur impact. Ce suivi devrait de préférence impliquer aussi bien des représentants de l'Etat que d'entités non étatiques (par exemple, des organisations internationales, des ONG, etc.).**

36. En outre, le cadre institutionnel du principal mécanisme de lutte contre la corruption – l'Agence anticorruption – dispose d'une structure centralisée placée sous la responsabilité directe de la plus haute institution publique du pays et revêt un profil essentiellement répressif. Si ce choix reflète le système en tant que tel et la priorité accordée à la lutte contre la corruption au Kazakhstan, il ne dote pas nécessairement ce mécanisme – en sa qualité d'organe d'élaboration des politiques de répression et de prévention de la corruption – d'un levier approprié et plus spécialement d'une représentation suffisamment étendue des différents secteurs publics ou privés et de la société civile au sens large. Au Kazakhstan, il conviendrait de délimiter plus clairement la politique à long terme de prévention de la corruption d'une part et les fonctions purement répressives d'autre part, tout en assurant une interaction efficace entre ces fonctions. Même si c'est aux autorités qu'il appartient de voir comment gérer la question en pratique, que ce soit par l'établissement d'un nouveau mécanisme de prévention ou d'une autre manière, ces deux fonctions sont essentiellement différentes l'une de l'autre et cette dissemblance devrait se refléter dans le cadre institutionnel retenu. Par conséquent, **le GRECO recommande de rationaliser davantage les politiques et les actions de prévention de la corruption en tant qu'activités distinctes et complémentaires de l'application de la loi et d'élargir la composition et la représentation du (des) mécanisme(s) principal(aux) de prévention et de répression de la corruption [existant(s) ou nouveau(x)] et/ou des organes qui en dépendent, afin d'inclure les institutions publiques pertinentes de divers secteurs et niveaux et de prévoir la participation systématique d'acteurs non étatiques (par exemple, des organisations non gouvernementales indépendantes, le secteur des affaires, des syndicats professionnels autonomes, des médias non étatiques, etc.).**

37. Enfin, il est à noter que le Kazakhstan n'a ni signé ni ratifié l'une quelconque des conventions anticorruption du Conseil de l'Europe. Bien que la conformité de la législation pénale du Kazakhstan à la Convention pénale sur la corruption constitue une question particulière dans le cadre du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO, le Kazakhstan devrait signer et ratifier cet instrument en temps voulu. L'EEG a donc été heureuse d'apprendre que le Kazakhstan a l'intention de devenir partie à la Convention pénale sur la corruption (STCE n° 173). Un tel processus devrait viser à aligner la législation nationale sur les exigences de cet instrument.

## **II. INDEPENDANCE ET SPECIALISATION DES ORGANES NATIONAUX ENGAGES DANS LA PREVENTION DE LA CORRUPTION ET LA LUTTE CONTRE CE PHENOMENE AINSI QUE MOYENS MIS A LEUR DISPOSITION.**

### **a. Description de la situation**

### Autorités répressives chargées de lutter contre la corruption

38. Plusieurs autorités répressives sont impliquées dans la réponse de la justice pénale aux infractions de corruption au Kazakhstan. Il s'agit notamment du ministère public, du ministère de l'Intérieur, du Comité de sécurité nationale, de l'Agence de surveillance financière et de la police militaire. La législation régissant l'organisation et les activités de ces organes comprend, entre autres, les lois suivantes : Constitution, Loi constitutionnelle sur le système judiciaire et le statut des juges, Loi sur le ministère public, Loi sur les autorités répressives, Loi sur les organes des affaires intérieures, Loi anticorruption, etc.

### *Agence anticorruption*

39. L'Agence anticorruption – principal organe de l'État pour l'élaboration, la mise en œuvre et la coordination de la politique de lutte contre la corruption – assume également des tâches considérables en matière de répression. Selon le règlement de l'Agence, ses fonctions comprennent : la réception, l'enregistrement et l'examen de déclarations, rapports et autres informations portant sur des infractions pénales ; l'organisation et l'exercice d'activités d'enquête ; le recours à des moyens spéciaux notamment techniques dans le cadre d'enquêtes confidentielles, générales ou spéciales ; et la réalisation d'enquêtes préalables au procès. L'Agence compte 17 bureaux territoriaux répartis entre quelques villes (Nour-Sultan, Almaty, Shymkent) et chacune des régions du pays.

### *Ministère de l'Intérieur et autres organes chargés des affaires intérieures*

40. Le ministère de l'Intérieur est l'organe exécutif central chargé de gérer le système des affaires intérieures. Les organes des affaires intérieures sont responsables de la protection de la vie, de la santé, des droits et libertés d'une personne et d'un citoyen, des intérêts de la société et de l'État contre les atteintes illicites. Ses principales missions englobent : la prévention des infractions pénales, la protection de l'ordre public et de la sécurité, la lutte contre la criminalité, et l'exécution des sanctions pénales et autres mesures d'application du droit pénal, ainsi que des sanctions administratives. Le ministère est dirigé par un ministre nommé par le Président du Kazakhstan (article 9 de la Loi sur les organes des affaires intérieures). Les organes des affaires intérieures sont constitués de la police, du système exécutif pénal, des organes militaires et d'investigation, ainsi que de la Garde nationale (article 7 de la Loi sur les organes des affaires intérieures).
41. La police est composée d'une police criminelle, d'une police administrative, d'unités d'enquête et d'autres organes. La police criminelle est composée d'unités de lutte contre le crime organisé, l'extrémisme, le trafic illicite de stupéfiants, de substances psychotropes et de précurseurs, ainsi que d'autres unités engagées dans des activités opérationnelles et d'enquête. La police administrative est composée du service de la police locale, des unités de contrôle des armes de service et de celles détenues par des particuliers, de la police de l'immigration, du service des convois, d'agences spéciales et d'autres unités engagées dans la protection de l'ordre public. La police est organisée en départements, divisions et unités territoriales selon une structure reproduisant le découpage administratif du Kazakhstan<sup>13</sup>.
42. Le 18 avril 1995, un décret gouvernemental a introduit une unité indépendante de sécurité interne au sein de la structure du ministère. En 2004, un nouveau Règlement sur ce service a été approuvé en vue d'en faire une unité opérationnelle d'enquête indépendante dotée de subdivisions

---

<sup>13</sup> L'article 7, paragraphe 3, de la Loi sur les organes des affaires intérieures dispose que les organes de la police territoriale sont les départements de police des régions, des villes d'importance particulière, de la capitale, des transports, des villes, des districts, des districts urbains, les organes de police territoriale, ainsi que des organes d'enquête des forces armées.

territoriales (départements) avec une subordination verticale. Le nombre d'employés dans les unités spéciales de lutte contre la corruption est confidentiel. Les principaux objectifs de cette unité se déclinent comme suit :

- protéger les droits et libertés constitutionnels des personnes physiques et morales ;
- protéger les droits des employés et des membres de leur famille ;
- assurer sa propre sécurité, lutter contre la criminalité et les autres violations de la loi dans le service de police ;
- prévenir, détecter, réprimer et divulguer les crimes et délits commis par des policiers ;
- procéder aux enquêtes préalables au procès de policiers ;
- prévenir les infractions pénales et les violations de la discipline commise par des policiers.

43. Le recrutement du personnel et le fonctionnement de toutes les autorités répressives<sup>14</sup> répondent aux exigences de la Loi sur les autorités répressives, tandis que certaines dispositions du Code du travail et de la Loi sur la fonction publique sont également applicables en l'occurrence. Conformément à l'article 6 de la Loi sur les autorités répressives, les citoyens kazakhs âgés de dix-huit ans révolus et aptes – en raison de leurs qualités personnelles, morales, commerciales et professionnelles, de leur santé et de leur développement physique, ainsi que de leur niveau d'instruction – à exercer leurs fonctions officielles peuvent être recrutés pour servir au sein d'une autorité répressive sur une base volontaire. En vertu de l'article 29, paragraphe 3, la liste des qualifications requises pour les catégories de postes au sein des autorités répressives est approuvée par le directeur de l'organe en cause, en accord avec l'organe habilité pour les affaires de la fonction publique, sur la base des qualifications standards requises pour chaque poste. La procédure de nomination des chefs adjoints des services chargés de l'application des lois est régie par le décret présidentiel n° 828 "Sur certaines questions de politique du personnel dans le système des autorités publiques" du 29 mars 2002. Ces nominations sont effectuées par le Président, après approbation de la Commission présidentielle sur la politique du personnel dans les organismes chargés de l'application de la loi. Les pouvoirs des chefs des organes chargés de l'application de la loi sont régis par la loi sur les services chargés de l'application de la loi et les règlements respectifs de ces organes.
44. Conformément à l'article 14 de la Loi sur les autorités répressives, les agents chargés du maintien de l'ordre ne doivent être subordonnés qu'aux chefs de leurs organismes respectifs et à leurs supérieurs immédiats et autorisés (paragraphe 4). Les agents peuvent également faire appel des décisions et mesures prises à leur égard auprès de supérieurs et (ou) d'un tribunal (paragraphe 7). Cette loi prévoit également une formation professionnelle initiale pour les nouvelles recrues des rangs inférieurs et moyens des autorités répressives (article 11). En outre, elle prévoit également des incompatibilités et des restrictions de la capacité à maintenir l'ordre (article 17).
45. Des représentants des autorités répressives ont informé l'EEG que l'on compte 366 agents des autorités répressives pour 100 000 habitants et que le système fait actuellement l'objet d'une réforme visant à l'orienter davantage vers les services, conformément à un modèle pilote déjà mis en œuvre à Nour-Sultan. Au moment de la rédaction du rapport, le ministère était en cours de modernisation par le biais d'une réduction du personnel sur la base de l'analyse de ses activités<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> L'article 3 de la Loi sur les autorités répressives prévoit que celles-ci comprennent les organes du ministère public, des affaires intérieures, du corps national des pompiers, des services de lutte contre la corruption et des services d'enquête économique exerçant leur activité conformément aux actes législatifs du Kazakhstan.

<sup>15</sup> De plus amples informations (en russe) sur l'optimisation en cours sont accessibles à l'adresse : [https://www.inform.kz/ru/analiz-deyatel-nosti-mvd-provodyat-v-kazahstane\\_a3859138](https://www.inform.kz/ru/analiz-deyatel-nosti-mvd-provodyat-v-kazahstane_a3859138)

46. Quant au Comité de sécurité nationale, son mandat est défini dans le Règlement du Comité de sécurité nationale approuvé par le décret présidentiel du 1er avril 1996. Ses tâches comprennent l'identification, la suppression, la divulgation et l'enquête sur les délits de corruption commis par des employés du service de lutte contre la corruption ou des organes spéciaux de l'État. L'article 193 du code de procédure pénale permet la conduite d'une enquête par les autorités de sécurité nationale sur instruction du procureur. Le département de la sécurité interne est responsable de la prévention et de l'investigation des cas de corruption interne.
47. Une formation spécialisée est dispensée au sein de l'École de police aux agents des unités opérationnelles et d'investigation de l'Agence anticorruption. Les cours portent notamment sur la prévention et la détection des différents types d'infractions de corruption, ainsi que sur la manière de mener des enquêtes correspondantes. Le résultat des sessions de formation est évalué sur la base des connaissances et du dossier du stagiaire, de la qualité de l'organisation des cours de formation, de leur orientation pratique, de la pertinence du matériel utilisé et de la compétence des conférenciers, ainsi que de l'évaluation par son supérieur direct des compétences dudit stagiaire (deux mois après la formation) sous l'angle de l'amélioration de la qualité, de la rapidité et de la rigueur du travail de son subordonné à l'issue de la formation.

#### *Ministère public*

48. Le ministère public du Kazakhstan est un système unique et centralisé dans lequel les procureurs de niveau inférieur sont subordonnés aux procureurs de niveau supérieur et, en dernier ressort, au procureur général. La réglementation pertinente l'autorise à exercer son autorité indépendamment des autres organes et fonctionnaires de l'État, car il n'est responsable que devant le Président de la République. Le ministère public supervise le respect de la légalité sur le territoire du Kazakhstan, représente les intérêts de l'État devant les tribunaux et mène des poursuites pénales au nom de la République (article 83 de la Constitution). En outre, la Loi de 2017 sur le ministère public (ci-après, « Loi sur les poursuites ») établit son statut, ses compétences, son organisation et ses activités. Le ministère public agit selon les principes de légalité et d'indépendance vis-à-vis des autres organes et fonctionnaires de l'État, sa seule obligation en matière de responsabilité étant de rendre compte directement au Président. La loi interdit toute intervention dans les activités du ministère public et de ses organes, lesquels ont l'obligation d'agir de manière transparente, dans le respect de la législation pertinente sur la protection des droits humains et des libertés publiques, ainsi que des secrets d'État et autres protégés par la loi, le cas échéant.
49. Outre le Bureau du procureur général, la structure du ministère public comprend également les Bureaux régionaux du procureur militaire en chef, le Bureau du procureur principal chargé des transports, les Bureaux des procureurs des villes de Nour-Sultan, Almaty et Shymkent, ainsi que les Bureaux des procureurs des régions d'Akmola, Aktyobe, Almaty, Atyrau, Kazakhstan oriental, Zhambyl, Kazakhstan occidental, Karaganda, Kostanay, Kyzylorda, Mangystau, Pavlodar, Kazakhstan du Nord et Turkistan, et l'Académie des autorités répressives.
50. Conformément à l'article 36 de la Loi sur les poursuites, le procureur général est nommé par le Président du Kazakhstan, avec l'accord du Sénat, pour une période de cinq ans. Il peut être aussi révoqué par le Président et n'est responsable que devant celui-ci. Le premier procureur général adjoint et les procureurs généraux adjoints sont nommés/révoqués par le Président de la République. En vertu de l'article 41 de la Loi sur les poursuites, les procureurs de rang inférieur sont subordonnés aux procureurs de rang supérieur, doivent exécuter les instructions de ces derniers et sont responsables devant eux dans l'exercice de leurs fonctions. Les procureurs de plus haut rang peuvent, si nécessaire, exercer les fonctions d'un procureur de rang inférieur,

annuler, révoquer, suspendre ou modifier les actes émis par un tel procureur et connaître des plaintes visant les actions/inactions d'un procureur de niveau inférieur.

51. Au sein du ministère public, les unités de sécurité interne sont engagées, dans le cadre de leurs compétences, dans la prévention de la corruption et toute personne disposant d'informations sur une infraction de corruption imminente, en cours ou déjà commise doit en faire part à son supérieur et/ou à la direction du ministère public ou bien à l'Agence anticorruption. Les informations sur le nombre total de ces unités de sécurité interne sont confidentielles.

#### *Recrutement et formation des procureurs/enquêteurs*

52. Le recrutement au sein du ministère public s'effectue conformément aux dispositions pertinentes de la Loi sur les autorités répressives (voir plus haut). Selon la législation, les conditions requises pour les candidats au poste de procureur, ainsi que la structure et le nombre total des effectifs du parquet, sont approuvées par le Président du Kazakhstan sur proposition du procureur général. Ce dernier nomme, avec le consentement du Président, les procureurs des régions et apparentés. Le procureur général nomme et révoque également les directeurs d'institutions, les directeurs adjoints de départements, d'organisations et établissements d'enseignement, les procureurs adjoints des régions et les procureurs qui leur sont apparentés, ainsi que les procureurs de district et les procureurs qui leur sont apparentés (Loi sur les poursuites, article 37). Ces personnes une fois nommées peuvent être soumises à une période probatoire de trois mois maximum, à la discrétion du procureur général.
53. La formation des procureurs nouvellement recrutés doit être assurée par l'organisme éducatif du ministère public, conformément à l'article 22 de la Loi sur les poursuites. L'EEG a été informée qu'au-delà de la formation initiale, chaque procureur est soumis tous les trois ans à un test d'aptitude au service dans le but de déterminer s'il dispose des compétences requises afin de pouvoir, dans le cas contraire, l'orienter le cas échéant vers une formation complémentaire. Inversement s'il remplit haut la main les conditions requises, l'intéressé sera distingué en vue d'une promotion.

#### Juges et tribunaux

##### *Organisation*

54. L'organisation et le fonctionnement du pouvoir judiciaire au Kazakhstan sont régis par la Constitution, ainsi que par la Loi constitutionnelle sur le système judiciaire et le statut des juges (ci-après, « Loi sur le pouvoir judiciaire »), la Loi sur le Conseil supérieur de la magistrature (ci-après, « LCM »), et d'autres textes de loi. L'article 1 de la Loi sur le pouvoir judiciaire énonce les règles de base définissant les pouvoirs des tribunaux au Kazakhstan et dispose, entre autres, que seuls les tribunaux sont habilités à administrer la justice et que leurs actes sont contraignants pour tous les organes de l'État, leurs fonctionnaires et les personnes physiques et morales. La tâche principale du pouvoir judiciaire consiste à résoudre les conflits et les litiges émaillant la vie publique et les relations entre l'État et les citoyens, de rétablir les droits violés et de punir ceux qui ont transgressé la loi et l'ordre. Le pouvoir judiciaire au Kazakhstan appartient uniquement aux tribunaux représentés par des juges permanents, ainsi qu'aux jurés participant à une procédure pénale dans les cas et de la manière prescrits par la loi. Nul(le) autre organe ou personne n'a le droit de s'arroger les pouvoirs d'un juge ou les fonctions du pouvoir judiciaire.



55. L'indépendance des juges dans l'administration de la justice est garantie par l'article 77 de la Constitution et l'article 1, paragraphe 3, de la Loi sur le pouvoir judiciaire. Selon les mêmes dispositions, les juges ne sont soumis qu'à la Constitution et à la loi. Toute interférence avec l'administration de la justice par le tribunal est punie par la loi.
56. Conformément à l'article 3 de la Loi sur le pouvoir judiciaire, le système judiciaire<sup>16</sup> se compose des trois instances suivantes : les tribunaux de district<sup>17</sup>, les tribunaux régionaux<sup>18</sup> et la Cour suprême. Des tribunaux spécialisés peuvent également être établis par le Président du Kazakhstan pour certains types d'affaires, comme un réseau de juridictions administratives chargées d'examiner les recours introduits contre des actes de l'administration. On compte en tout 411 tribunaux au Kazakhstan : 392 tribunaux de district, 18 tribunaux régionaux et la Cour suprême. La compétence à trois niveaux de ces tribunaux s'exerce comme suit : les tribunaux de district et équivalents (y compris les tribunaux spécialisés, tels que les tribunaux militaires, économiques, administratifs, pour mineurs, d'enquête ou les tribunaux pénaux spécialisés) exercent une compétence de première instance dans les affaires pénales ; les tribunaux régionaux sont compétents en appel (deuxième instance) ; et la Cour suprême est compétente en dernier ressort (cassation / troisième instance).
57. L'organisation du pouvoir judiciaire, le recrutement, la révocation et le contrôle disciplinaire des juges sont confiés au Conseil supérieur de la magistrature<sup>19</sup> (ci-après, « CSM »). Le CSM est une institution d'État autonome créée pour garantir les pouvoirs constitutionnels du Président du Kazakhstan en matière de formation des tribunaux (article 1 de la LCM). Le statut du personnel du CSM et le nombre de ses membres sont approuvés par le Président du Kazakhstan qui nomme également le chef du personnel du CSM (secrétaire d'office). Tous les membres du CSM sont nommés par le Président du Kazakhstan (article 4, paragraphe 1, de la LCM) et sa composition comprend le président de la Cour suprême, le procureur général, le ministre de la Justice, le chef de l'organe habilité de la fonction publique, les présidents des commissions permanentes pertinentes du Sénat et du *Majlis* (tous membres d'office), ainsi que d'autres personnes, dont des juristes, des avocats, des experts étrangers et des représentants de la profession juridique

---

<sup>16</sup> Une description détaillée du système judiciaire kazakh — y compris les tribunaux, les juges, les juridictions, le budget, etc. — figure dans le profil du Kazakhstan de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) qui peut être consulté dans la rubrique « Evaluation of the judicial systems (2018-2020) » sur le site Web de cette dernière, accessible (en anglais uniquement) à l'adresse : <https://rm.coe.int/en-kazakhstan-2018/16809fe312>

<sup>17</sup> Les tribunaux de district et les tribunaux équivalents comprennent également les tribunaux municipaux et les tribunaux interdistricts.

<sup>18</sup> Les tribunaux régionaux et les tribunaux équivalents comprennent également le tribunal de la ville de Nour-Sultan et les tribunaux des villes jouissant d'un statut spécial (en raison de leur importance pour le pays).

<sup>19</sup> Les pouvoirs du CSM comprennent la sélection sur une base compétitive : des candidats aux postes vacants de président ou de juge d'un tribunal de district ou équivalent, de président d'un collège judiciaire, de juge d'un tribunal régional et équivalent (désigné ci-après sous l'appellation générique « tribunal régional ») aux fins de nomination par le Président du Kazakhstan ; ainsi que des candidats au poste de juge, président et vice-présidents de la Cour suprême aux fins de recommandation des intéressés au Président en vue de leur présentation par ce dernier au Sénat en vue d'une nomination. Le CSM examine également, sur proposition du président de la Cour suprême, les candidatures aux postes vacants de président d'un tribunal régional et de président d'un collège judiciaire de la Cour suprême et les recommande au Président du Kazakhstan pour nomination. Le CSM examine également les candidatures pour le poste vacant de président de la Cour suprême et recommande un nom au Président à charge pour ce dernier de le soumettre au Sénat. Le CSM examine en outre les questions relatives à la fin du mandat des présidents de collège judiciaire et des juges de différentes juridictions sous la forme d'une démission/congédiement en cas de réorganisation, de suppression d'une juridiction ou de réduction du nombre de juges de la juridiction en cause. Le CSM est également chargé de l'évaluation des performances des juges nouvellement nommés à l'expiration d'une période d'un an à compter de leur nomination initiale en qualité de juge d'un tribunal de district et il assume aussi la responsabilité des questions disciplinaires concernant les juges.

nommés par le Président<sup>20</sup>. Les candidats à un poste de juge au CSM sont proposés au Président du Kazakhstan par la session plénière élargie de la Cour suprême parmi ceux recommandés par les sessions plénières des tribunaux inférieurs concernés. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la LCM, la moitié au moins des membres du Conseil doivent être des juges.

### *Cour suprême*

58. La Cour suprême du Kazakhstan est l'organe judiciaire suprême pour les affaires civiles, pénales et autres relevant de la compétence des tribunaux locaux et autres, exerce la fonction de juridiction de cassation à leur égard et fournit des explications sur les questions de pratique judiciaire par le biais de décisions normatives. La Cour suprême est composée d'un président et de juges dont le nombre total est fixé par le Président du Kazakhstan sur proposition du président de la Cour suprême. Des collèges judiciaires sont établis au sein de la Cour suprême et des chambres spécialisées peuvent être créées. Les organes de la Cour suprême sont : 1) les sessions plénières ordinaires et élargies ; 2) le collège judiciaire pour les affaires civiles ; 3) le collège judiciaire pour les affaires pénales ; 4) le collège judiciaire pour les affaires administratives.
59. Au sein du département chargé d'assurer les activités des tribunaux à la Cour suprême (l'appareil de la Cour suprême), il existe une unité de sécurité interne (ISU). L'ISU est chargée des tâches suivantes:
- 1) assurer l'indépendance des juges et leur sécurité, ainsi que la sécurité des agents du système judiciaire, des bâtiments des tribunaux et des procès ;
  - 2) identifier et prévenir les actes de corruption au sein de l'appareil judiciaire de la République du Kazakhstan ;
  - 3) assurer la sécurité du système informatique de l'appareil judiciaire
60. Le SSI possède des subdivisions territoriales sous la forme d'administrateurs judiciaires lui étant directement subordonnés. Conformément à l'article 10, paragraphe 13, de la Loi sur la fonction publique, les employés des tribunaux sont tenus de signaler immédiatement les cas de corruption à leur supérieur et/ou à la direction de l'organisme d'État dans lequel ils travaillent et/ou les organismes d'État autorisés.

### *Recrutement et formation des juges*

61. Les conditions auxquelles doivent répondre les candidats aux postes de juge (article 29 de la Loi sur le pouvoir judiciaire) comprennent : la citoyenneté kazakhe ; au moins trente ans d'âge ; une formation juridique supérieure ; de hautes qualités morales et éthiques ; une réputation irréprochable et une expérience d'au moins cinq ans dans la profession juridique ; la réussite à un examen de qualification<sup>21</sup> ; une bonne santé (ainsi que l'absence de maladies empêchant l'exercice des fonctions professionnelles d'un juge) constatée dans le cadre d'une visite médicale ; un stage

---

<sup>20</sup> Les autorités indiquent que les amendements juridiques adoptés le 20 décembre 2021 prévoient de remplacer deux membres de droit du CJS, le ministre de la Justice et le chef de l'organe autorisé pour les affaires de la fonction publique, par deux représentants de la communauté juridique. Ces modifications doivent entrer en vigueur le 1er juin 2022. La composition complète actuelle du CJS peut être consultée via le lien suivant (en russe) : <https://www.gov.kz/memleket/entities/vss/about/structure/100096/1?lang=en>.

<sup>21</sup> Toute personne ayant achevé sa formation et réussi l'examen de qualification organisé par l'Académie de justice de la Cour suprême est dispensée de repasser ledit examen pendant une période de quatre ans à compter de la date d'obtention de son diplôme.

rémunéré<sup>22</sup> au sein d'un tribunal et l'obtention d'un avis positif sur la base des résultats dudit stage, etc. Dans certains cas, les candidats peuvent être tenus de se soumettre à un examen polygraphique, dont les résultats n'auront qu'une valeur consultative. En plus de ces qualités, les candidats à la nomination au poste de juge d'un tribunal régional doivent avoir au moins quinze ans d'expérience dans la profession juridique, ou au moins cinq ans d'expérience en tant que juge, et une recommandation favorable délivrée en session plénière par le tribunal régional en cause. Quant aux candidats aux postes de juge à la Cour suprême, ils doivent en outre disposer d'au moins vingt ans d'expérience dans la profession juridique, dont au moins dix ans en qualité de juge (dont cinq ans au sein d'un tribunal régional), ainsi que d'une recommandation favorable<sup>23</sup> formulée par la Cour suprême en session plénière.

62. Un nouveau système de sélection compétitive des juges a été mis en place à partir de juin 2018, afin de remplacer l'ancienne procédure de sélection en quatre étapes par un processus en huit étapes : réception des candidatures ; vérification de la conformité des candidats aux exigences légales<sup>24</sup> ; évaluation algorithmique de la conformité des candidats<sup>25</sup> ; évaluation supplémentaire des candidats à un poste de juge à la Cour suprême<sup>26</sup> ; entretiens avec les candidats par le comité de sélection afin de déterminer leurs compétences communicationnelles et professionnelles ; examen préliminaire des candidats par la Commission du concours en vue de les recommander au Conseil de coordination judiciaire ; examen des juges recommandés lors de la réunion du Conseil de coordination. Si un concours pour certains postes est invalidé, un concours de deuxième phase peut être publié par le Conseil de coordination, indiquant la liste des postes vacants, déterminée par la Commission du concours, et la date limite de dépôt des candidatures. Sur la base des candidatures reçues, la Commission de la concurrence soumet les candidats sélectionnés à l'examen du CJS. Depuis janvier 2022, une procédure spéciale de concours pour les postes de juges dans les tribunaux régionaux pour les candidats ayant une expertise dans des domaines spécialisés du droit a été introduite. La liste de ces domaines du droit est approuvée lors d'une réunion du CSM sur proposition de la Cour suprême. Pour ces spécialistes, une procédure optimisée est envisagée, consistant en deux étapes au lieu de cinq, à savoir un test psychologique et la résolution de problèmes de cas.
63. Les juges de la Cour suprême, y compris le président, sont élus par le Sénat sur proposition du Président du Kazakhstan, sur la base d'une recommandation du CSM (article 31 de la Loi sur le pouvoir judiciaire). Le Président de la Cour suprême est élu pour un mandat de cinq ans. Les présidents des collèges judiciaires de la Cour suprême sont nommés pour un mandat de cinq ans par le Président du Kazakhstan sur recommandation du CSM, sur la base d'une proposition du Président de la Cour suprême et d'un avis [consultatif] de la session plénière de cette même Cour. Les juges des tribunaux de district et régionaux sont nommés par le Président du Kazakhstan sur recommandation du CSM. Les présidents des tribunaux locaux et autres sont nommés par le Président du Kazakhstan, sur recommandation du CSM, pour un mandat de cinq ans. Les

---

<sup>22</sup> Toute personne ayant achevé sa formation et réussi l'examen de qualification organisé par l'Académie de justice de la Cour suprême est dispensée de repasser ledit examen pendant une période de quatre ans à compter de la date d'obtention de son diplôme.

<sup>23</sup> Les conclusions des sessions plénières respectives revêtent un caractère de recommandation.

<sup>24</sup> Des modifications ont été apportées aux exigences de qualification elles-mêmes et des restrictions supplémentaires imposées à l'exercice d'une fonction judiciaire. Ainsi, afin d'attirer du personnel jeune et qualifié du secteur des entreprises vers des postes de juge de district, l'exigence d'une ancienneté spéciale obligatoire (en qualité de procureur, avocat ou greffier) a été supprimée et le nombre d'années d'expérience juridique générale abaissé de 10 à 5 ans.

<sup>25</sup> Tels que l'expérience juridique et judiciaire, le résultat à l'examen de qualification, la note moyenne du diplôme, le diplôme universitaire ou le titre académique, l'avis du Conseil de coordination des tribunaux et une évaluation par le Comité de sélection.

<sup>26</sup> Y compris la prise en compte de l'opinion publique concernant les candidats et le suivi — par le biais des réseaux sociaux et des médias — des commentaires négatifs formulés à l'égard de tel ou tel candidat.

présidents des tribunaux de district, les présidents des collèges judiciaires des tribunaux régionaux et les présidents des collèges de la Cour suprême ne peuvent pas être nommés plus de deux fois à leur poste ou à un poste analogue dans un tribunal équivalent.

64. L'Académie de justice sous l'égide de la Cour suprême met en œuvre des programmes éducatifs de formation postuniversitaire, afin d'assurer le recyclage et le perfectionnement professionnels du personnel judiciaire, et mène aussi des activités de recherche. La Cour suprême est l'organe habilité à assurer la gestion générale de l'Académie. La formation, le statut et l'organisation du travail de l'Académie sont déterminés par le Président du Kazakhstan. Selon les autorités, l'Académie de justice organise chaque année des cours de formation avancée pour les juges ayant jusqu'à trois ans d'expérience, en tenant compte de leur spécialisation. En outre, au second semestre 2021, deux cours de formation avancée ont été organisés pour les juges des tribunaux administratifs nouvellement nommés. Conformément aux Règles relatives à l'organisation et à la conduite du recyclage et de la formation avancée des juges et des employés du pouvoir judiciaire à l'Académie de justice, la formation des juges est effectuée tous les trois ans.
65. Le Code d'éthique judiciaire a été approuvé par le septième Congrès des juges le 21 novembre 2016. Le Code contient neuf articles qui : énoncent les principes à observer dans l'exercice des fonctions judiciaires, prévoient les règles de conduite s'imposant aux juges dans l'exercice de leurs fonctions et dans leur vie privée, imposent l'obligation à chaque juge de renforcer sa connaissance du droit et énoncent les fonctions incompatibles avec celles d'un juge et d'autres restrictions applicables. En vertu de ses propres dispositions, le Code est contraignant pour tous les juges, quelle que soit leur position, y compris les magistrats à la retraite ayant conservé leur titre et faisant toujours partie du monde judiciaire.

#### Autres organes pertinents

##### *Banque Nationale*

66. Le Bureau de contrôle de la conformité a été créé, au sein du Service des risques de la Banque Nationale (BN), le 15 mars 2019. Conformément au Règlement de ce service, les activités du Bureau couvrent les domaines suivants :
- la lutte contre la corruption (y compris sous l'angle du contrôle du respect par les employés de la BN de la législation et des documents internes anticorruption, dont le Code de culture d'entreprise des employés de cette institution) ;
  - l'analyse interne des risques de corruption au sein de la BN ;
  - les activités visant à contrecarrer la légalisation (le blanchiment) des produits du crime et le financement du terrorisme au sein de la BN ;
  - l'examen des plaintes visant les actions des employés du groupe BN (lequel englobe les succursales et les organisations connexes), y compris celles reçues par le biais des services anticorruption@nationalbank.kz et de la ligne d'assistance téléphonique ;
  - la prévention et la résolution des conflits d'intérêts, ainsi que l'adoption de mesures sur la base des rapports reçus faisant état d'une infraction de corruption au sein du groupe BN.

##### *Agence de surveillance financière*

67. L'Agence de surveillance financière (ASF) est un organisme d'État chargé de prévenir, détecter, réprimer, divulguer et enquêter sur les infractions économiques et financières. Ses fonctions et ses tâches sont définies dans le Règlement de l'Agence de surveillance financière, approuvé par le

décret présidentiel du 20 février 2021, et comprennent la lutte contre les infractions de corruption commises par les employés du service de lutte contre la corruption ou des organes spéciaux de l'État (comme prévu à l'article 193 du CPC). L'ASFa des pouvoirs d'enquête et est couvert par le champ d'application de la loi sur l'application de la loi et de la loi anti-corruption. Sa structure comprend le département de la sécurité interne, responsable de la prévention et des enquêtes sur les cas de corruption interne au sein de l'ASF.

### Enquêtes pénales

68. Les principes de la procédure pénale sont énoncés aux articles 10 à 31 du Code de procédure pénale (ci-après, « CPP ») et comprennent : la légalité ; le monopole des tribunaux dans l'administration de la justice ; la protection judiciaire des droits et libertés ; le respect de l'honneur et de la dignité ; l'immunité personnelle ; la protection des droits et libertés des citoyens devant le tribunal ; le respect de la vie privée dans la correspondance, les conversations téléphoniques, les communications postales, télégraphiques et autres ; l'inviolabilité du domicile et des biens ; la présomption d'innocence ; l'interdiction de poursuivre et de juger une personne deux fois pour un même fait ; l'administration de la justice fondée sur l'égalité devant la loi et le tribunal ; l'indépendance des juges ; une procédure contradictoire reconnaissant l'égalité des parties ; une enquête exhaustive, complète et objective sur les circonstances de l'affaire ; l'évaluation des preuves selon la conviction intime (fondée sur la loi et la conscience) ; le droit à la défense pour tout témoin, suspect ou accusé ; le droit à un conseil juridique professionnel ; l'exemption de l'obligation de témoigner ; la publicité ; le choix de la langue de la procédure pénale ; ainsi que la liberté de faire appel des actes et décisions procédurales. Conformément à l'article 9, paragraphe 2, du CPP, la violation des principes de procédure pénale peut conduire à la reconnaissance de l'illégalité de l'acte de procédure ou de la décision, à la nullité des décisions prises au cours de la procédure, ainsi qu'à la déclaration de l'invalidité des matériaux et des preuves recueillis ou de la tenue de la procédure.
69. Conformément à l'article 32, paragraphe 6, du CPP, les infractions pénales liées à la corruption visées aux articles 361-371 du CP sont soumises à l'action publique, c'est-à-dire que les poursuites pénales relatives à ces infractions doivent être engagées d'office, que des plaintes aient été reçues ou non. Selon les autorités, quelque 2 807 enquêtes pour infractions de corruption ont été enregistrées en 2016, 2 452 en 2017, 2 375 en 2018, 2 245 en 2019, 2 193 en 2020 et 1 557 en 2021. La plupart des infractions concernaient la remise (568) ou la réception (449) d'un pot-de-vin, suivies par la fraude (160), l'abus de pouvoir (123) et le détournement de fonds (116). Les autorités indiquent également que 1 021 personnes ont été condamnées pour des infractions de corruption.
70. Il semble qu'il n'existe pas d'autorité répressive spécifiquement responsable de la lutte contre la criminalité organisée. Conformément à l'article 187, paragraphe 6, du CPP, en présence d'une infraction pénale prévue par les articles 262, 263, 264, 265 ou 266 de cet instrument (création, participation ou direction d'un groupe relevant de la criminalité organisée [ou d'une association de malfaiteurs] y compris lorsque les activités de celui-ci revêtent un caractère transnational, une enquête préliminaire est menée par les organes des affaires intérieures, la sécurité nationale, le Service de lutte contre la corruption ou le Service d'enquête économique (désormais l'Agence de surveillance financière) ayant commencé l'enquête préliminaire. En même temps, le ministère de l'Intérieur prend sans discontinuer, en coopération avec les organes de l'État intéressés et en particulier avec l'Agence anticorruption, des mesures organisationnelles et pratiques de répression de la criminalité transfrontalière et de neutralisation des facteurs externes s'analysant en une menace la sécurité.

## *Organes anticorruption spécialisés au sein des autorités répressives*

71. Chaque autorité répressive dispose d'une unité de sécurité interne chargée de prévenir et de réprimer la corruption en son sein. Dans les autres organismes officiels, la responsabilité de la répression et du contrôle des mesures anticorruption est principalement confiée aux directeurs des ressources humaines et à l'unité d'audit interne, dont les fonctionnaires doivent posséder, en plus des compétences habituelles, un savoir-faire en matière de contrôle financier. En présence de faits de corruption indiscutables, les documents en cause sont transférés à l'Agence anticorruption en vue d'une enquête plus approfondie et d'un procès éventuel.

## *Techniques d'enquête spéciales*

72. La procédure permettant de mener des enquêtes secrètes à l'aide d'agents infiltrés est déterminée par les organes compétents des autorités répressives en consultation avec le procureur général. Le chapitre 30 du CPP contient des dispositions précisant les types de techniques d'enquête spéciales, les règles d'autorisation de leur utilisation et les infractions pénales justifiant de recourir à de telles mesures. Ainsi, l'article 231 du CPP énumère les types d'actions pouvant être menées dans le cadre d'une enquête secrète, sous réserve de l'autorisation du juge d'instruction, à savoir : 1) la surveillance audio et/ou vidéo secrète d'une personne ou d'un lieu ; 2) la surveillance clandestine, l'interception et le retrait d'informations transmises par le réseau électrique (télécommunications) ; 3) l'obtention secrète d'informations sur les échanges entre abonnés et/ou unités d'abonnés ; 4) la collecte officieuse d'informations à partir d'ordinateurs, de serveurs et d'autres dispositifs de collecte, de traitement, de regroupement et de stockage d'informations ; 5) le contrôle clandestin d'objets envoyés par la poste et autres ; 6) la pénétration clandestine et/ou l'étude d'un site ; 7) la surveillance discrète d'une personne ou d'un lieu ; 9) la livraison contrôlée.
73. L'article 232 du CPP définit les modalités et les motifs des enquêtes secrètes et stipule que ces actions peuvent être menées au nom de l'organe d'enquête préliminaire par l'unité habilitée de l'autorité répressive ou de l'organe spécial de l'État en cause, en utilisant les formes et les méthodes propres aux activités opérationnelles et de recherche. Ces actions peuvent être effectuées sur ordonnance d'un juge d'instruction d'un tribunal d'enquête spécialisé ou bien d'une chambre spécialisée d'un tribunal interdistrict, suivant la procédure établie par l'article 234 du CPP. Ledit article prévoit en effet que les mesures d'enquête secrète peuvent être exécutées avec l'aval d'un juge d'instruction d'une chambre d'enquête spécialisée ou bien d'un tribunal interdistrict, sur la base d'une demande motivée de l'agent chargé de l'enquête préliminaire ou d'autres agents autorisés. L'autorisation de mener une enquête secrète est accordée dans les douze heures suivant la réception de la demande correspondante par le tribunal. L'autorisation peut être prolongée au-delà de ce délai, pour une durée maximale de vingt-quatre heures. Le procureur saisi est informé des résultats de l'enquête secrète dans les deux jours suivant la date de son achèvement. L'article 235 du CPP définit les modalités des enquêtes secrètes dans les cas urgents et permet de procéder à une telle mesure en notifiant simplement le juge d'instruction dans les vingt-quatre heures et en obtenant ultérieurement une autorisation comme indiqué à l'article 234 du même Code. La durée des enquêtes secrètes est, en principe, limitée à 30 jours.
74. En outre, les dispositions de la Loi sur les activités de recherche opérationnelle (Loi n° 154-XIII du 15 septembre 1994) sont applicables au moment de déterminer les objectifs et les règles d'utilisation des techniques d'enquête spéciales. L'article 12, paragraphe 4, de cette loi stipule que, s'agissant de certaines infractions pénales — notamment l'excès de pouvoir (article 362 du CP), l'entrave aux activités commerciales légales (article 365), l'acceptation de pots-de-vin (article 366) et la remise d'un pot-de-vin (article 367) —, les mesures spéciales de recherche opérationnelle ne

peuvent être exécutées qu'avec l'autorisation du procureur. Les dispositions de ce paragraphe stipulent que des mesures d'enquête opérationnelles spéciales peuvent être exécutées avant même l'ouverture de l'enquête préliminaire, à condition que ces mesures soient autorisées et enregistrées conformément à la loi. D'autres règles de procédure relatives à l'application des techniques spéciales d'enquête sont prévues dans l'arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur, du ministre des Finances, du président de l'Agence anticorruption, du chef du Service de protection de l'État et du président du Comité de sécurité nationale, enregistré auprès du ministère de la Justice le 27 décembre 2014.

#### *Confidentialité*

75. Conformément à l'article 241 du CPP sur les mesures de protection des informations dans les procédures pénales, les informations obtenues par le biais de mesures d'enquête secrète doivent rester confidentielles jusqu'à ce que lesdites mesures prennent fin. En outre, les informations relatives aux méthodes utilisées lors d'une enquête secrète, ainsi qu'aux personnes l'ayant menée, sont assimilées à des secrets d'État et ne peuvent être divulguées.

#### *Secret bancaire*

76. Les banques sont généralement tenues de garder confidentielles les informations concernant leurs clients et les opérations exécutées par ces derniers (secret bancaire). Le secret bancaire englobe les informations relatives : à la disponibilité, aux propriétaires et au nombre de comptes bancaires ; aux déposants, clients et correspondants de la banque ; au solde et aux flux d'argent sur ces comptes et sur les comptes de la banque elle-même ; aux opérations bancaires (à l'exception des conditions générales d'exécution des opérations bancaires) ; et à la disponibilité, aux propriétaires, à la nature et à la valeur des biens des clients conservés dans les coffres, chambres fortes et locaux de la banque (article 50 de la Loi sur les banques). Le secret bancaire ne couvre pas les informations sur les crédits émis par les banques en cours de liquidation. Les informations protégées par ce secret ne peuvent généralement être divulguées qu'avec le consentement des personnes concernées ou dans les cas spécifiquement autorisés par la loi (par exemple en cas de demande en ce sens d'une autorité répressive).
77. Les banques kazakhes sont astreintes à l'obligation de surveillance financière et, à ce titre, doivent signaler à la cellule de renseignement financier toute opération d'un client dépassant les seuils fixés par la Loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux, ainsi que toute opération jugée suspecte (voir également la description plus bas sur les mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux). Lorsqu'il s'avère impossible de vérifier les opérations comme le prévoit la Loi sur la lutte contre le blanchiment de capitaux ou en présence d'une demande en ce sens d'une autorité répressive, les banques kazakhes sont autorisées à bloquer l'opération suspecte. Il est également demandé aux banques d'appliquer des procédures d'identification et de « connaissance du client » conformément aux exigences légales.

#### *Coordination et coopération internationale*

78. Le Conseil de coordination du ministère public est responsable de la coordination des activités des autorités répressives dans la lutte contre différents crimes, y compris la corruption. Composé des directeurs des diverses autorités répressives et du ministre de la Justice et le président de la commission des comptes pour le contrôle de l'exécution du budget de la République. Il a aussi notamment pour tâche : d'élaborer des propositions et des actions coordonnées visant à renforcer l'efficacité des autorités répressives et d'améliorer le cadre juridique de leur action ; de déterminer

les principales orientations de la lutte contre la criminalité sur la base de l'analyse et de la discussion de l'état de la criminalité, de sa structure et de sa dynamique ; ainsi que de faire des prévisions sur les tendances en matière d'évolution de la criminalité et d'autres infractions.

79. En outre, la Commission sur les questions de lutte anticorruption auprès du Président du Kazakhstan est chargée de l'élaboration et de l'adoption de mesures coordonnées visant à renforcer la lutte contre la corruption et les violations par les fonctionnaires des règles d'éthique officielles et à accroître le niveau de responsabilité des fonctionnaires.
80. Dans la lutte contre la criminalité organisée transnationale, y compris la criminalité liée à la drogue, à la migration illégale ou à la traite d'êtres humains, les mécanismes créés au format multilatéral au sein de la Communauté des États indépendants (CEI), de l'OTSC, de l'OCS, du CARICC et du BCN « Interpol » du ministère de l'Intérieur sont largement utilisés ; ils permettent concrètement l'échange d'informations sur les mouvements des dirigeants et des membres des groupes criminels organisés, ainsi que des « caïds » du milieu, dans les pays limitrophes ; l'échange d'informations sur le démantèlement de groupes criminels impliqués dans le vol de véhicules, le trafic illégal de stupéfiants, la migration illégale et la traite d'êtres humains ; la formation et l'utilisation de la Banque de données commune de l'ATC des États membres de la Communauté des États indépendants (CEI) ; la création et l'utilisation de la Banque de données spécialisée dans la lutte contre la criminalité transnationale et d'autres types de criminalité dangereuse, approuvée par la Décision des ministres de l'Intérieur de la CEI pour améliorer l'efficacité du contrôle des mouvements des criminels à l'intérieur des frontières de cette communauté.

#### Justice administrative

81. Le 29 juin 2020, le Président du Kazakhstan a promulgué le nouveau Code de processus et de procédure administratifs (CPA) dont l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021 a rendu caduques la Loi sur les procédures administratives de 2000 et la Loi sur la procédure d'examen des appels interjetés par des personnes physiques ou morales de 2007. Le nouveau CPA régit les procédures de recours administratif à appliquer par les organes compétents de l'administration et les procédures judiciaires administratives à appliquer par les tribunaux. Il définit également les compétences des différents tribunaux, notamment sur la base de la territorialité, des types de contentieux administratifs, des parties civiles, etc. En vertu de l'article 1, paragraphes 3 et 4, du CPA, les dispositions du Code de procédure civile (CPP) s'appliquent aux procédures administratives, sauf disposition contraire dudit CPA. Les dispositions des autres lois du Kazakhstan régissant les procédures de droit administratif sont réputées incorporées à ce Code. Les traités internationaux et autres obligations du Kazakhstan, ainsi que les décisions normatives du Conseil constitutionnel et de la Cour suprême, font partie intégrante du droit et de la procédure administratifs.
82. En vertu de l'article 102 du CPA, les procédures administratives doivent être appliquées par des tribunaux de district spécialisés et des tribunaux administratifs équivalents. À la demande du plaignant, les affaires relevant de la compétence d'un tribunal de district spécialisé et d'un tribunal administratif équivalent peuvent être entendues par le tribunal au lieu de résidence du plaignant, à l'exception des affaires relevant de la compétence des tribunaux de district spécialisés et des tribunaux administratifs équivalents siégeant dans des villes d'importance nationale, la capitale ou le centre administratif d'un oblast. Dans le cadre des procédures judiciaires administratives, les tribunaux sont compétents pour connaître des litiges découlant des relations entre le public et la justice prévues par ce Code.



83. Parmi les nouveautés introduites dans le nouveau Code, on peut citer le rôle accru et actif des tribunaux dans l'assistance aux parties civiles afin d'aider les intéressés à formuler clairement ou à modifier les motifs de leur recours (article 116), l'assistance aux deux parties afin de déterminer les circonstances de l'affaire, ainsi que la collecte de preuves par les tribunaux eux-mêmes afin d'établir et d'évaluer objectivement lesdites circonstances (article 130) et la fixation d'un délai pour l'examen et la résolution des affaires administratives (trois mois, plus éventuellement trois mois supplémentaires en présence d'une affaire complexe). Selon les autorités, les infractions administratives liées à la corruption sont jugées en vertu du Code des infractions administratives par les tribunaux compétents. Ainsi, depuis le 1er juillet 2021, l'Agence anti-corruption a ouvert des enquêtes sur 47 infractions administratives liées à la corruption. La procédure simplifiée a été appliquée dans 37 cas (donnant lieu à des amendes), 10 ont été envoyés au tribunal pour examen (amendes imposées dans neuf cas, un toujours en cours d'examen). Dans la plupart des cas, les amendes se sont élevées à 300 € (50 ICM).

### Mesures spéciales visant à encourager la coopération : protection des collaborateurs de justice et des témoins

#### *Protection des collaborateurs de justice et des témoins*

84. Selon les autorités, la Loi sur la protection par l'État des personnes participant à des procédures pénales établit un système de mesures de protection par l'État de la vie, de la santé, des biens, des droits légaux et intérêts des personnes<sup>27</sup> participant à la procédure pénale, ainsi que des membres de leur famille et de leurs proches. Le but est d'assurer la sécurité des intéressés afin d'empêcher toute ingérence illégale dans la procédure pénale. Les organes chargés d'assurer cette protection officielle comprennent la sécurité nationale, les affaires intérieures, l'administration militaire, ainsi que les services de lutte contre la corruption et d'enquête économique. Les formes de cette protection comprennent le recours à des mesures de sécurité pour protéger la vie et la santé des personnes en cause, ainsi que pour préserver leurs biens ; le déclenchement de recours, y compris l'établissement de la responsabilité pénale des coupables, en cas d'atteinte à leur vie,

---

<sup>27</sup> En particulier, les personnes pouvant se voir accorder une protection officielle incluent :

- 1) les juges ;
- 2) les membres d'un jury ;
- 3) les procureurs ;
- 4) les enquêteurs ;
- 5) les policiers chargés des interrogatoires ;
- 6) les personnes exerçant des activités de recherche opérationnelle et de contre-espionnage ;
- 6-1) les citoyens prétendant leur assistance aux organes chargés des activités de recherche opérationnelle et de contre-espionnage ;
- 6-2) les enquêteurs privés ;
- 7) les défenseurs des droits humains ;
- 8) les experts ;
- 9) les spécialistes ;
- 10) les greffiers et huissiers ;
- 11) les personnes blessées ;
- 12) les témoins ;
- 13) les criminels présumés ;
- 14) les accusés, les condamnés et les personnes contre lesquelles les poursuites pénales ont été abandonnées ou qui ont fait l'objet d'un jugement d'acquiescement ;
- 15) les interprètes ;
- 16) les témoins instrumentaires ;
- 17) les représentants légaux ou autres ;
- 18) les parties civiles plaignantes, les parties civiles défenderesses ;
- 19) les membres de la famille, et les proches des personnes énumérées aux alinéas 1) à 18) du présent article.

leur santé ou leurs biens ; des mesures de protection sociale, y compris une compensation financière en cas d'atteinte à l'intégrité physique ou d'autres blessures, de décès, de destruction ou d'endommagement de leurs biens. L'identité et les données personnelles des personnes placées sous la protection de l'État sont gardées confidentielles.

85. Selon les informations statistiques fournies par les autorités, la protection personnelle, la protection du domicile et des autres biens font partie des mesures le plus souvent appliquées (139 en 2017, 114 en 2018, 62 en 2019, 79 en 2020 et 63 en 2021), suivies du placement temporaire dans un lieu sûr (40 en 2017, 36 en 2018, 23 en 2019, 24 en 2020 et 25 en 2021) et d'un avertissement officiel aux auteurs de menaces de violence (18 en 2017, 25 en 2018, 6 en 2019, 17 en 2020 et 10 en 2021).
86. Il n'existe pas au Kazakhstan d'organe distinct chargé spécifiquement de la protection des victimes et/ou des témoins. Les organes de la sécurité nationale, des affaires intérieures, de l'administration militaire, de la lutte contre la corruption et des enquêtes économiques sont tous responsables de la mise en œuvre des mesures de sécurité pertinentes. Au sein de la structure des organismes officiels concernés, il existe des subdivisions responsables de la mise en œuvre de la protection des personnes participant à une procédure pénale.

**b. Analyse**

87. Le Kazakhstan a mis en place un large éventail d'institutions responsables à la fois de la prévention et de la répression de la corruption. En vertu de l'article 18 de la Loi anticorruption, les organismes responsables de la lutte contre la corruption comprennent l'Agence anticorruption, d'autres autorités répressives et tous les autres organismes officiels, entités parapubliques, associations publiques ou personnes physiques et morales habilités.
88. L'EEG rappelle qu'en vertu du Principe n° 3 de lutte contre la corruption, les personnes chargées de la prévention, des enquêtes, des poursuites et de la sanction des infractions de corruption doivent bénéficier de l'indépendance et de l'autonomie nécessaires à l'exercice de leurs fonctions et demeurer libres de toute influence incompatible avec leur statut.
89. Au Kazakhstan, le Président nomme, ou joue un rôle décisif dans la nomination de tous les postes de direction au sein de l'appareil judiciaire, du ministère public et des organes spécialisés dans la lutte contre la corruption, ainsi que dans l'application de la loi en général. L'approbation de la structure organisationnelle, des effectifs et des règlements relatifs au fonctionnement de ces organes relève également de la compétence exclusive du Président. L'EEG est consciente que la prévention de la corruption au sein du système judiciaire, du ministère public et des autorités répressives est couverte par le GRECO, respectivement dans le cadre des Quatrième et Cinquième Cycles d'Évaluation. Pourtant, elle est fermement convaincue de la nécessité d'attirer l'attention des autorités kazakhes sur le fait qu'il est nécessaire de renforcer l'indépendance des autorités impliquées dans la lutte contre la corruption dans le cadre d'un système de contrôle et d'équilibre approprié, qui limite le contrôle global exercé par les plus hauts pouvoirs politiques/exécutifs de l'État. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne les organes chargés des poursuites et de la répression, lesquels possèdent une hiérarchie verticale strictement définie, caractérisée par une subordination directe prescrite par la loi, tandis que leurs hauts dirigeants sont responsables devant le Président. En ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire au Kazakhstan, l'EEG renvoie aux recommandations formulées par la Commission de Venise dans

ses avis respectifs<sup>28</sup>, lesquelles restent pertinentes. Par conséquent, les dispositions actuelles méritent un examen institutionnel approfondi. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande l'adoption des mesures législatives et pratiques requises pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et doter d'une autonomie fonctionnelle adéquate les organes de poursuite et les autorités répressives chargés de lutter contre la corruption, afin de les protéger de toute influence inappropriée, y compris de la part des plus hauts dirigeants politiques et/ou membres de l'exécutif.**

90. Le Bureau national de lutte contre la corruption, qui faisait auparavant partie de l'Agence pour les affaires de la fonction publique et la lutte contre la corruption, a été transformée par le décret présidentiel n° 74 du 22 juillet 2019 en Agence anticorruption : une autorité répressive directement responsable devant le président dotée de 17 bureaux territoriaux couvrant l'ensemble du pays. D'après les recherches menées par Transparency International Kazakhstan<sup>29</sup> de concert avec le PNUD, le degré de confiance dans l'Agence anticorruption au cours de l'année 2020 s'élevait à 63 %, soit le deuxième meilleur score après celui du Président (70 %), loin devant les médias (51 %), le Médiateur des droits humains (44 %), les tribunaux (41 %) et les ONG (33 %). De même, le grand public considère que l'Agence anticorruption et le Président sont les organes les plus efficaces en matière de réduction de la corruption (45,3 % et 41,8 % respectivement)<sup>30</sup>. Comme déjà indiqué, en plus de détecter sur les délits de corruption (y compris la corruption de haut niveau) et de lancer les enquêtes correspondantes, l'Agence anticorruption œuvre à prévenir et à mieux faire connaître la corruption et assume une responsabilité globale en matière de conception et de suivi de la mise en œuvre de la politique nationale de lutte contre la corruption.
91. Les effectifs de l'Agence anticorruption s'élèvent à 1 688 personnes percevant un niveau de salaire compétitif (par rapport, notamment, aux fonctionnaires ordinaires relevant des autres autorités répressives<sup>31</sup>) et habilitées à recourir à un large éventail de techniques d'enquête spéciales<sup>32</sup> moyennant l'autorisation d'un juge d'instruction membre d'un tribunal d'enquête spécialisé.
92. Conformément au chapitre 3 (18) du Règlement de l'Agence anticorruption, son président et ses trois adjoints (sur proposition de ce dernier) sont nommés et révoqués par le Président<sup>33</sup>. La durée du mandat, les conditions de nomination et les motifs de révocation des hauts responsables ne sont indiqués ni dans ledit règlement ni dans la Loi sur les autorités répressives. L'article 33, paragraphe 1, de la Loi sur les autorités répressives mentionne la liste de réserve du Président répertoriant les noms de responsables potentiels de ces autorités et la procédure de constitution

---

<sup>28</sup> En particulier, l'EEG renvoie à l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE relatif à la Loi constitutionnelle de la République du Kazakhstan sur le système judiciaire et de statut des juges de la République du Kazakhstan (avis n° 629/2011 des 17 et 18 juin 2011), disponible en anglais à l'adresse :

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)012-e)

ainsi que l'avis de la même Commission intitulé « Document de réflexion concernant le Conseil supérieur de la magistrature du Kazakhstan » (avis n° 938/2018 du 17 décembre 2018), disponible en anglais à l'adresse :

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2018\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2018)032-e) ).

<sup>29</sup> Transparency International Kazakhstan et UNDP Global Coalition Against Corruption, *Monitoring the State of Corruption in Kazakhstan in 2020*, <http://tikazakhstan.org/wp-content/uploads/2021/01/PREZENTATSIYA-REZULTATOV.pdf>

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> La Loi sur les autorités répressives comporte un article 22-1 distinct énonçant les classes de qualification pour l'Agence anticorruption et le Service d'enquête économique (ce dernier étant devenu le Comité de surveillance financière. Les classes de qualification sont attribuées aux agents individuels en tenant compte de leur qualification, de leur niveau d'instruction, du poste occupé et de leur ancienneté.

<sup>32</sup> Code de procédure pénale, article 231.

<sup>33</sup> Règlement sur l'Agence anticorruption de la République du Kazakhstan, promulgué par le décret présidentiel n° 74 du 22 juillet 2019, chapitre 3, articles 19 et 20.

de ladite liste, ainsi que les postes à pourvoir par le chef de l'État. L'EEG prend note de la référence au décret<sup>34</sup> présidentiel n° 828 du 29 mars 2002 concernant la nomination des hauts responsables de l'application des lois mais n'a trouvé aucune disposition définissant la procédure de constitution de cette liste. Contrairement à celui des membres de sa direction, le recrutement de tous les autres membres du personnel de l'Agence anticorruption s'effectue conformément aux règles de nomination, d'évolution de carrière et de révocation prévues par la Loi sur les autorités répressives, chapitres 3 à 5. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de mettre en place une procédure claire et transparente (exempte de considérations politiques) pour la nomination des directeurs et directeurs adjoints des autorités répressives, laquelle devra préciser la durée de leur mandat et les motifs autorisés de leur révocation.**

93. Au Kazakhstan, les autorités répressives comprennent le parquet, les organes des affaires intérieures, l'Agence de prévention des incendies, l'Agence anticorruption et le Service d'enquête économique (désormais l'Agence de surveillance financière)<sup>35</sup>. Toutes ces entités, de même que les services de sécurité du Kazakhstan, doivent disposer d'unités de sécurité interne responsables de la détection des violations au sein de leur personnel<sup>36</sup>. Ces unités de sécurité interne font également partie de l'Agence anticorruption. Selon les autorités (voir le tableau 1 ci-dessous), au cours des deux dernières années, la majorité des infractions de corruption ont fait l'objet d'une enquête par l'Agence. Selon les autorités, en 2021, deux infractions pénales commises par des employés de l'Agence ont été détectées par son unité de sécurité interne, et 257 d'entre eux ont été traduits en responsabilité disciplinaire.

Tableau 1<sup>37</sup>. Nombre d'infractions de corruption détectées par les différents organes chargés de la lutte anticorruption

Organe	2019	2020	Évolution
Service anticorruption	1,717	1,632	-5%
Ministère de l'Intérieur	269 <sup>38</sup>	342	+27%
Comité de sécurité nationale	128	89	-30%
Organes chargés des poursuites	65	78	+20%
Agence de surveillance financière (anciennement Service d'enquête économique)	21	21	0%

94. L'EEG a été informée qu'une fois qu'une infraction pénale est découverte, elle est enregistrée dans le Registre unifié des enquêtes préalables au procès (RUEPP), conformément à l'article 179 du CPP. Le procureur vérifie, dans les 24 heures suivant l'enregistrement de l'infraction pénale, la

<sup>34</sup> Le texte du décret n° 828 (en russe) peut être consulté via le lien suivant : <https://law.apa.kz/sozdanie-akademii/%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%B7%D1%8B-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0-%D1%81/%D1%83%D0%BA%D0%B0%D0%B7-%E2%84%96828-%D0%BE%D1%82-29-%D0%BC%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0-2002%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B0>

<sup>35</sup> Loi sur les autorités répressives n° 380-IV du 6 janvier 2011, modifiée pour la dernière fois le 11 juillet 2021, article 3.

<sup>36</sup> Loi sur les activités de recherche opérationnelle, article 6 : *Les organes investis de pouvoirs d'enquête, y compris le recours à des techniques d'enquête spéciales, comprennent les organes des affaires intérieures, les agences de sécurité nationale, les services de renseignement, les organes de renseignement militaire du ministère de la Défense, le Service de protection de l'État, le Service d'enquête économique et l'Agence anticorruption.*

<sup>37</sup> Rapport national sur la lutte contre la corruption, 2020.

<sup>38</sup> Dont l'unité de sécurité interne a détecté 173 en 2019 et 155 en 2020.

légalité de l'ouverture d'une enquête préliminaire et des mesures prises pour éliminer les violations. En cas de violation de la loi lors de l'enregistrement de l'infraction dans RUEPP, ou lors de l'ouverture d'une enquête préliminaire, ou en l'absence de motifs suffisants d'infraction pénale, le procureur classe l'affaire pénale. Le procureur contrôle également la légalité des activités de recherche opérationnelle, des enquêtes, des investigations et des décisions de justice à tous les stades de la procédure pénale (conformément aux articles 58 et 193 du CPP). La procédure et le calendrier des activités opérationnelles sont définis dans les actes réglementaires des organes chargés de l'application de la loi, qui sont confidentiels (conformément à l'article 14 de la loi sur les secrets d'État). Toutefois, ces activités sont censées être soumises à l'approbation du Procureur général et des procureurs subordonnés, qui supervisent également leur conformité à la loi, y compris la durée. En outre, l'EEG a été informée que le Kazakhstan a récemment commencé à appliquer un nouveau modèle de procédure pénale, distinguant clairement les domaines de responsabilité entre les autorités d'enquête, le ministère public et le tribunal. Dans le cadre de ce modèle, les organes d'enquête préliminaire sont responsables de la détection, de la suppression d'une infraction pénale, de l'identification des personnes impliquées, de la collecte et de la consolidation des preuves ; le bureau du procureur est responsable de l'évaluation juridique des preuves collectées, des principales décisions procédurales, de l'introduction et du maintien des charges au tribunal ; et le tribunal est responsable de la condamnation, de l'autorisation des actions d'enquête et de l'examen des plaintes contre les actions et les décisions des organes d'enquête préliminaire et du bureau du procureur. En outre, les autorités ont fait référence au paragraphe 9 de l'instruction "Sur l'organisation de l'enquête préliminaire au sein du bureau du procureur"<sup>39</sup>, qui définit les catégories d'infractions pénales considérées comme prioritaires pour les procureurs spéciaux. Il s'agit notamment des infractions commises à l'encontre des employés des organes, départements, institutions et organisations éducatives du Bureau du Procureur. Ainsi, les infractions de corruption commises par des employés du bureau du procureur seraient examinées par des procureurs spéciaux. De plus, le Procureur général a le droit, dans des cas exceptionnels, de sa propre initiative, de confier l'enquête préliminaire au procureur, indépendamment de la juridiction établie. Ainsi, le bureau du procureur peut enquêter sur des infractions pénales, y compris celles liées à la corruption, commises par ses employés.

95. Comme indiqué dans la partie descriptive du rapport, l'article 24 de la Loi anticorruption oblige toute personne à signaler les cas de corruption à la direction d'un organisme d'État ou d'un autre employeur ou à l'organisme habilité à lutter contre la corruption, ces derniers étant chargés de prendre des mesures concernant le cas de corruption signalé. En ce qui concerne les fonctionnaires<sup>40</sup>, les directeurs d'un organisme public sont tenus de prendre des mesures dans un délai d'un mois à compter de la réception du signalement. Cependant, au vu des informations fournies, nul ne sait avec certitude si tout signalement écrit transmis à un supérieur concernant la commission présumée d'une infraction de corruption est enregistré et nul ne peut non plus décrire la manière dont le signalement est traité en général avant la décision prise ou refusée de l'inscrire dans le RUEPP. Le délai d'un mois dans lequel les dirigeants d'un organisme public doivent agir pourrait paraître long en présence de certaines infractions. Dans cette optique, **le GRECO recommande de veiller à ce que (i) la procédure d'enregistrement des déclarations des personnes dénonçant des faits de corruption à leur employeur soit claire et incitative pour les intéressés, y compris au regard des garanties contre les représailles accordées aux personnes agissant de bonne foi, et (ii) qu'une aide et une formation soient dispensées aux employeurs chargés de prendre des mesures concernant les signalements émanant de leurs subordonnés.**

---

<sup>39</sup> Approuvé par le Procureur général le 18 juin 2018.

<sup>40</sup> Loi sur la fonction publique, article 52, paragraphe 3.

## *Coordination et coopération entre autorités répressives*

96. Comme indiqué plus haut dans le rapport, le Kazakhstan a engagé un certain nombre d'acteurs différents dans la lutte contre la corruption. Le principal organe responsable de la coordination de la politique de lutte contre ce fléau est l'Agence anticorruption. Afin de coordonner les efforts de toutes les autorités répressives chargées de lutter contre la corruption dans leurs secteurs respectifs et pouvant recourir à des techniques d'enquête spéciales, le procureur général a mis en place un Conseil de coordination composé des dirigeants des autorités répressives et du ministre de la Justice. Cependant, les tâches dudit conseil sont principalement d'ordre stratégique et visent l'amélioration de l'efficacité de l'application de la loi, la détermination des principales orientations de la lutte contre la criminalité et le renforcement de la réglementation pertinente.
97. Selon l'EEG, la coordination opérationnelle entre les différents acteurs en place devrait être renforcée. Par exemple, nul ne sait encore avec certitude à quel stade les infractions détectées par les unités de sécurité interne doivent être communiquées à l'Agence anticorruption et sur quelle base cette décision doit être prise par le parquet. Il est également difficile de savoir quel organisme supervise les infractions sur lesquelles enquête le parquet (voir plus haut le tableau 1). De même, la coopération entre l'Agence anticorruption et le Service d'enquête économique (rebaptisé Comité de surveillance financière) – tous deux réformés en 2019 de manière à ne devoir plus rendre compte qu'au Président – gagnerait à être optimisée et l'échange d'informations entre eux intensifié afin de susciter des enquêtes financières plus approfondies. Ces initiatives devraient en effet se traduire par une prévention, une détection et une enquête plus efficaces en cas d'infractions de corruption ou de blanchiment de capitaux. En outre, pour être en mesure de détecter et de localiser plus efficacement les produits du crime, la base de données des comptes bancaires gérée par l'administration fiscale devrait être plus facilement accessible aux autorités répressives, en particulier à l'Agence anticorruption et à l'Agence de surveillance financière. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que (i) la coordination entre toutes les autorités répressives luttant contre la corruption soit optimisée et renforcée, en vue notamment de garantir l'efficacité des enquêtes financières ; (ii) la base de données des comptes bancaires gérée par l'administration fiscale soit directement accessible aux autorités répressives, en particulier à l'Agence anticorruption et à l'Agence de surveillance financière, en vue de détecter et de localiser plus efficacement les produits du crime.**
98. L'EEG note qu'en vertu de l'article 187, paragraphe 3, du CPP, la compétence d'enquête pour les infractions liées à la corruption revient à l'Agence anticorruption<sup>41</sup>. En outre, l'article 187, paragraphe 1 du CPP autorise le Comité de sécurité nationale à mener une enquête préliminaire sur les infractions de corruption commises par le personnel militaire, les employés du service de lutte contre la corruption ou des organes spéciaux de l'État. L'article 187, paragraphes 3-4 du CPP stipule que l'enquête pour certaines infractions au chapitre 18 du CP (intitulé "Infractions pénales militaires") doit être menée par les organes qui ont initié l'enquête préliminaire, c'est-à-dire les organes des affaires intérieures ou de la sécurité nationale. Enfin, l'article 193, paragraphe 12 du CCP prévoit que le procureur peut, dans des cas exceptionnels et suite à une requête écrite de l'organe d'enquête préliminaire, ou de sa propre initiative, transférer une enquête préliminaire d'un organe d'enquête à un autre, ou décider d'enquêter lui-même, indépendamment de la juridiction

---

<sup>41</sup> L'article 189, paragraphe 3 du CPC est libellé comme suit : "3. Dans les cas d'infractions pénales prévus aux articles 189 (paragraphe 2) de la troisième partie), 190 (paragraphe 2) de la troisième partie), 216 (paragraphe 4) de la deuxième partie), 217 (paragraphe 3) de la troisième partie), 218 (paragraphe 1) de la troisième partie), 234 (paragraphe 1) de la troisième partie), 249 (paragraphe 2) de la troisième partie), 307 (paragraphe 3) de la troisième partie), 361, 362 (paragraphe 3) et 4) de la quatrième partie), 364-370 du Code pénal de la République du Kazakhstan, l'enquête préliminaire est menée par les enquêteurs du service de lutte contre la corruption."

établie par le CCP. Au cours de la visite, l'EEG a reçu des informations incohérentes quant à l'identité de l'autorité tenue d'enquêter sur d'éventuelles infractions de corruption, commises par différents agents des autorités répressives. D'un côté, le représentant du ministère de l'Intérieur a indiqué que les infractions commises par ses employés seraient examinées par la section compétente dudit ministère. D'un autre côté, les représentants de l'Agence anticorruption ont affirmé que ces affaires relèveraient de leur compétence et qu'il appartient au procureur responsable de désigner l'organe chargé d'enquêter sur les infractions de corruption. L'EEG croit fermement qu'il est nécessaire de sensibiliser les autorités chargées de l'application de la loi aux normes applicables lors de la détermination des pouvoirs d'enquête concernant les infractions de corruption, et de garantir leur application cohérente dans la pratique. Par conséquent, **le GRECO recommande d'assurer l'application systématique dans la pratique des dispositions légales existantes concernant la compétence d'investigation des affaires de corruption entre les différents organes chargés de l'application de la loi, qui donnent la priorité à ceux qui sont spécialisés dans la lutte contre la corruption.**

### *Spécialisation et formation*

99. Comme indiqué par les autorités, des cours de perfectionnement professionnel destinés à tous les agents de l'Agence anticorruption et des autres autorités répressives, ainsi qu'aux procureurs, sont dispensés par le Centre de formation des agents des autorités répressives. Les formations plus générales couvrent des sujets tels que la prévention, la détection et l'investigation de divers types d'infractions de corruption, tandis que les cours plus spécialisés proposent une formation pratique concernant la divulgation des infractions de corruption.
100. Si les agents de l'Agence anticorruption sont spécialisés dans les infractions de corruption, il n'existe par contre aucune spécialisation de ce type parmi les procureurs, les juges d'instruction (dont la tâche est d'approuver les perquisitions et les saisies, la détention, l'assignation à résidence, les ordonnances de restriction, l'autorisation d'utiliser des moyens d'enquête spéciaux et d'autres fonctions définies à l'article 55 du CPP) et les juges (c'est-à-dire les personnes chargées de trancher l'affaire « sur le fond »). L'EEG estime qu'une formation spécialisée sur les différents aspects des enquêtes visant les infractions de corruption devrait être dispensée à tous les acteurs jouant un rôle dans la réaction efficace de la justice pénale à ces crimes. **Le GRECO recommande que la formation et la spécialisation des procureurs et des juges soient renforcées en ce qui concerne les infractions de corruption, les enquêtes financières et les liens de celles-ci avec d'autres infractions telles que le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée.**

## **III. ETENDUE ET PORTEE DES IMMUNITES DE POURSUITE**

### **a. Description de la situation**

101. Selon la Constitution, les catégories suivantes de fonctionnaires sont soumises à des procédures spécifiques en cas d'arrestation/enquête/poursuite :
- le Président de la République du Kazakhstan,
  - les membres des deux Chambres du Parlement, à savoir le *Majlis* (Chambre basse) et le Sénat (Chambre haute)
  - les membres du Conseil constitutionnel
  - le procureur général
  - les juges

102. L'honneur et la dignité du Président sont inviolables (article 46, paragraphe 1, de la Constitution) et il en va de même pour toutes les personnes ayant occupé cette fonction (article 46, paragraphe 3, de la Constitution). Le Président de la République assume la responsabilité des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, mais ne peut être démis sauf en cas de haute trahison<sup>42</sup> et sur décision du Parlement. La décision de porter une accusation et de mener une enquête peut être adoptée par la majorité des membres du *Majlis* à l'initiative d'au moins un tiers du nombre total des députés. L'enquête sur les chefs d'accusation est organisée par le Sénat et ses résultats transmis afin d'être examinés dans le cadre d'une session conjointe des Chambres du Parlement qui doit alors se prononcer à la majorité du nombre total des parlementaires. La décision finale sur la question est adoptée lors d'une séance conjointe des Chambres du Parlement à une majorité non inférieure aux trois quarts du nombre total des membres de chaque Chambre, à condition que la Cour suprême conclue à la validité de l'accusation et que le Conseil constitutionnel confirme le respect des procédures prévues par la Constitution. L'absence de décision définitive dans un délai de deux mois à partir du moment de la mise en accusation entraîne le rejet de celle-ci. Cependant, en cas de rejet d'une accusation de haute trahison portée contre le Président de la République à un stade quelconque de la procédure, le mandat des députés ayant initié la procédure prend fin de façon anticipée.
103. Pendant la durée de son mandat, aucun membre du Parlement ne peut être arrêté, détenu, faire l'objet de sanctions administratives infligées par un tribunal et appliquées judiciairement, ni voir sa responsabilité pénale engagée, sauf en cas de flagrant délit ou de commission de crimes graves (article 52 de la Constitution). Le consentement de la Chambre où siège l'intéressé est nécessaire pour lever cette immunité et doit être obtenu par le procureur général de la République du Kazakhstan, lequel doit soumettre une demande en ce sens au Parlement (article 547, paragraphe 4, du CPP). La levée de l'immunité parlementaire est également régie par le Règlement intérieur du *Majlis* (paragraphe 95 et 99) et celui du Sénat (paragraphe 86 à 89).
104. Une enquête préliminaire à l'encontre d'un parlementaire ne peut être poursuivie qu'avec l'accord du procureur général. Dans les cas où le parlementaire en cause est détenu sur les lieux d'un crime, si un fait de préparation ou de tentative de commission d'une infraction grave ou particulièrement grave a été établi ou si l'intéressé a commis une infraction grave ou particulièrement grave, l'enquête préliminaire peut être menée avant même d'avoir obtenu le consentement du procureur général, sous réserve d'une notification obligatoire à ce dernier dans les 24 heures. Il est indispensable de procéder à une enquête préliminaire dans toutes les affaires concernant un parlementaire (article 547, paragraphe 1, du CPP).
105. Afin d'obtenir le consentement à l'engagement de la responsabilité pénale, l'arrestation ou à la détention d'un parlementaire, le procureur général doit exposer l'affaire au Sénat ou au *Majlis*, selon le cas. Cet exposé doit intervenir avant la signification des chefs d'accusation au parlementaire en cause, la délivrance d'un mandat d'arrêt à son encontre ou toute décision concernant la nécessité de sonder fermement obligatoire à une autorité de poursuite pénale. L'autorisation d'une mesure de contrainte sous forme de détention ou d'assignation à résidence d'un parlementaire soupçonné d'avoir commis un crime est délivrée par le juge d'instruction de la ville de Nour-Sultan sur la base d'une résolution de la personne chargée de l'enquête préliminaire avalisée par le procureur général (article 547, paragraphe 5, du CPP).

---

<sup>42</sup> Conformément à l'article 26, paragraphe 2, de la Loi constitutionnelle sur le Président de la République du Kazakhstan, le Président n'est responsable des actes commis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison, c'est-à-dire d'un acte intentionnel commis dans le but de porter atteinte ou d'affaiblir la sécurité extérieure et la souveraineté de la République du Kazakhstan — sous la forme d'un passage à l'ennemi pendant une guerre ou un conflit armé ou bien d'une aide apportée à un État étranger dans le cadre d'activités hostiles à la République du Kazakhstan — et peut être démis de ses fonctions par le Parlement pour ce motif, conformément à la procédure établie par la Constitution.



106. La Constitution ne contient aucune disposition visant spécifiquement la liberté d'expression des parlementaires. En revanche, en ce qui concerne ce principe, les autorités se réfèrent à la Loi constitutionnelle sur le Parlement de la République du Kazakhstan et le statut de ses membres (1995), laquelle consacre entre autres le droit de vote décisif des parlementaires sur toutes les questions examinées en séance plénière et en commission, l'expression d'opinions, la présentation de propositions et l'expression de points de vue divergents (articles 25 et 26 de la Loi constitutionnelle sur le Parlement de la République du Kazakhstan et le statut de ses membres).
107. Aucun membre du Conseil constitutionnel, pendant son mandat, ne peut être arrêté, faire l'objet d'une détention, se voir imposer des mesures administratives par un tribunal, ni être traduit en justice sans le consentement du Parlement, sauf en cas de flagrant délit ou en relation avec des crimes graves (article 71 de la Constitution). Pour pouvoir lever cette immunité, le procureur général doit soumettre une demande au Parlement afin d'obtenir son consentement (article 549, paragraphe 4, du CPP).
108. Le procureur général, pendant la durée de son mandat, ne peut être arrêté, traduit en justice, faire l'objet de mesures administratives imposées par un tribunal, ou voir sa responsabilité pénale engagée, sans le consentement du Sénat, sauf en cas de flagrant délit ou en relation avec des crimes graves (article 83 de la Constitution). Pour lever cette immunité, le premier procureur général adjoint doit soumettre une demande en ce sens au Sénat (article 551, paragraphe 1, du CPP). Les enquêtes préliminaires à l'encontre du procureur général ne peuvent être poursuivies qu'avec le consentement du premier procureur général adjoint (article 551, paragraphe 4, du CPP).
109. Aucun juge ne peut être arrêté, traduit en justice, se voir imposer des mesures administratives par un tribunal, ou voir sa responsabilité pénale engagée, sans le consentement du Président de la République du Kazakhstan, sur la base d'un avis du Conseil supérieur de la magistrature, sauf en cas de flagrant délit ou de commission d'un crime grave (article 79 de la Constitution). Pour lever cette immunité, le procureur général doit présenter une demande en ce sens au Président de la République du Kazakhstan. Dans le cas particulier prévu à l'article 55 de la Constitution, à savoir la levée de l'immunité du procureur général ou bien du Président ou d'un juge de la Cour suprême, la demande doit être adressée au Sénat (article 550, paragraphe 4, du CPP). Les enquêtes préliminaires portant sur un juge ne peuvent être poursuivies qu'avec le consentement du procureur général (article 550, paragraphe 1, du CPP). Les modalités de la levée de l'immunité du procureur général, ainsi que du Président ou d'un juge de la Cour suprême, sont régies par les paragraphes 74 à 76 du Règlement intérieur du Sénat.
110. Les candidats à la magistrature suprême et les candidats au Parlement ne peuvent faire l'objet d'une enquête préliminaire qu'avec l'accord du procureur général. L'enquête préliminaire à l'encontre de cette catégorie de personnes doit être menée selon les mêmes règles que celles régissant les enquêtes portant sur un parlementaire (article 548, paragraphe 1, du CPP). La demande de levée de cette immunité doit être adressée à la Commission électorale centrale (article 548, paragraphe 2, du CPP).

## **b. Analyse**

111. L'EEG note qu'il existe actuellement une liste assez longue de personnes qui doivent faire l'objet d'une procédure spéciale en cas d'arrestation, de poursuites ou d'enquête. Il s'agit notamment du Président de la République, des membres du Parlement, des membres du Conseil constitutionnel, du procureur général, des juges et des candidats aux élections présidentielles et parlementaires. Les autorités ont souligné que ladite procédure revêt davantage les caractéristiques d'une protection spéciale que d'une levée de l'immunité des intéressés. L'EEG néanmoins note que les

mesures en cause ressemblent beaucoup aux dispositions que le GRECO a rencontrées dans de nombreuses autres juridictions ; or, dans ces dernières, elles ont été traitées comme des procédures de levée d'immunité telles qu'elles sont envisagées par le Principe directeur 6 des Vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption (PDC). Elles paraissent donc correspondre, de prime abord, à une immunité (inviolabilité)<sup>43</sup> qui n'est pas absolue (puisque'elle peut être levée par une procédure spécifique), mais qui manque de transparence, car ni les raisons justifiant l'immunité ni les critères applicables à sa levée ne sont énoncés dans la Constitution ou le Code pénal.

112. D'après les statistiques, il apparaît que les juges sont la seule catégorie de personnes protégées à l'égard desquelles la procédure a été mise en œuvre en pratique. L'EEG considère qu'on ne saurait pourtant assumer qu'aucune personne relevant des autres catégories n'a été impliquée dans une affaire de corruption. Il semble peu probable que les juges soient les seuls fonctionnaires pouvant faire preuve de vénalité. Force est cependant de constater que le système n'a pas été testé en relation avec d'autres catégories de personnes. L'analyse de l'EEG repose donc sur des principes et elle est partiellement étayée par les événements survenus dans d'autres juridictions où des règles analogues s'appliquent. Même s'il convient de procéder avec prudence à cette comparaison en raison des différences nationales, on sait par expérience que, quelles que soient les bonnes intentions, de tels systèmes risquent de poser des problèmes dans la pratique, en particulier lorsque les décisions sont prises par des organes politiques.
113. Lors de l'examen de la question sur place, il a été expliqué à l'EEG que le système ne s'appliquerait pas aux infractions de corruption dans la mesure où celles-ci sont considérées comme présentant un caractère grave, ni en cas de flagrant délit. L'EEG n'est pas convaincue par ce raisonnement. En ce qui concerne l'exception de flagrant délit, l'EEG note que les infractions de corruption revêtent probablement un caractère beaucoup plus complexe que la simple remise d'une enveloppe contenant des billets de banque. Elles peuvent très bien impliquer des intermédiaires à l'extérieur du pays et des opérations réalisées par le biais d'une ou plusieurs sociétés-écrans. La question devient encore plus compliquée lorsque la contrepartie consiste en un avantage indu plutôt qu'en une somme d'argent ou un objet/bien de valeur. L'exception relative aux crimes graves ne semble pas non plus résister à un examen approprié, car certaines infractions de corruption n'entrent pas dans cette catégorie, sauf si elles revêtent un caractère aggravé (extorsion, association de malfaiteurs, infraction à grande échelle ou récidive)<sup>44</sup>.
114. L'EEG considère qu'un examen approfondi du système actuel s'impose afin de doter celui-ci de garanties plus solides contre les abus. Les immunités peuvent se justifier par la nécessité de protéger l'indépendance de certaines personnes et de leur permettre d'effectuer leur travail sans craindre des poursuites à caractère politique. Toutefois, il est également essentiel de veiller à ce que, conformément au Principe 6 des PDC, l'immunité d'enquête, de poursuite ou de condamnation pour infraction de corruption ne constitue pas un privilège susceptible d'aller au-delà de ce qui est proportionnel et nécessaire dans une société démocratique. Comprendre la raison de l'immunité constitue le point de départ de toute évaluation visant à déterminer si elle répond à

---

<sup>43</sup> [Voir le Cinquième rapport général d'activités du GRECO \(2004\), article thématique "Immunities of public officials as possible obstacles in the fight against corruption" \(GRECO \(2005\) 1F Final\).](#)

<sup>44</sup> L'article 11 du CP relatif aux catégories d'infractions définit les infractions graves et particulièrement graves comme celles passibles d'une peine d'emprisonnement comprise entre cinq et douze ans ou d'une peine d'emprisonnement supérieure à douze ans, respectivement. Parmi les infractions de corruption, seules entrent dans cette catégorie celles qui sont commises avec des circonstances aggravantes. Pour la corruption active dans le secteur public, la peine de base comprend une peine d'emprisonnement allant jusqu'à cinq ans (article 366 du CP) et pour la corruption passive, une peine d'emprisonnement allant jusqu'à trois ans (article 367 du CP). Des peines plus longues sont prévues en cas de circonstances aggravantes (pot-de-vin d'un montant important, extorsion, association de malfaiteurs, infraction commise sur une grande échelle, récidive).

cette norme. La législation doit indiquer clairement que l'immunité constitue une exception et ne doit pas s'appliquer lorsque le suspect a abusé de sa position ou bénéficié de l'impunité pour des actions sans rapport avec ses fonctions. L'EEG considère qu'en l'état actuel des choses, la législation ne précise pas – ou pas suffisamment – qu'il en va bien ainsi.

115. L'EEG nourrit également des préoccupations concernant les dispositions actuelles relatives à l'inviolabilité du Président, un principe qui n'est pas inhabituel en droit comparé, mais qui nécessite un examen plus approfondi. Tel qu'il est formulé dans la Constitution, il pourrait équivaloir à une exonération de responsabilité, sauf en cas de haute trahison, laquelle s'étendrait également au-delà de l'exercice des fonctions présidentielles. Comme indiqué plus haut, le PDC 6 cherche à limiter l'immunité à ce qui est nécessaire dans une société démocratique au sein de laquelle personne ne devrait être au-dessus des lois. Certes, de raisons peuvent justifier l'octroi d'une certaine immunité (fonctionnelle) à un chef d'État en exercice, mais l'EEG considère que toute procédure adéquate de levée de cette immunité devrait tenir compte de l'éventualité où le chef de l'État serait accusé de corruption sur la base de preuves apparemment crédibles et suffisantes. En outre, l'immunité (autre que l'immunité fonctionnelle pour les activités exercées dans l'exercice de la fonction officielle pendant le mandat, qui ne s'applique pas aux crimes ordinaires en premier lieu) ne peut pas s'étendre au-delà du mandat.
116. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande de réviser en profondeur les dispositions légales relatives aux procédures spécifiques limitant l'arrestation/l'enquête/les poursuites à l'encontre de certains fonctionnaires, qui bénéficient ainsi *de facto* d'une immunité de poursuites pénales, notamment en (i) clarifiant leurs motifs, leur champ d'application pratique et leur durée, afin qu'elles puissent être invoquées uniquement à propos d'actes commis dans l'exercice de fonctions officielles et pendant la durée du mandat, et n'entravent pas ni n'empêchent la poursuite effective des infractions de corruption ; et (ii) envisageant la limitation des catégories de personnes actuellement soumises à ces procédures au niveau minimum requis dans toute société démocratique.**
117. L'EEG a conscience que la question de l'immunité acquiert une importance particulière dans toute transition démocratique, puisqu'elle procure aux personnes concernées l'indépendance nécessaire et la possibilité de mener à bien leur travail sans craindre des poursuites motivées par des considérations politiques. La liberté d'expression revêt également une grande importance dans toute société démocratique, notamment au Parlement. Toutefois, les préoccupations de ce type peuvent généralement être résolues par l'intervention d'un décideur indépendant et impartial, tel qu'un juge, à même d'examiner les preuves et d'autoriser ou d'interdire toute mesure supplémentaire. Pourtant, la législation (Chapitre 57, CPP) prévoit, pratiquement dans tous les cas de figure, une implication du politique dans la décision de lever l'inviolabilité, et ce, sans développer en parallèle des orientations plus détaillées sur la manière dont le cas doit être évalué sur la base de critères pertinents et établis (ce qui fait également défaut dans les dispositions actuelles) et non sur toute autre considération. Conformément à ses prises de position bien établies à cet égard, **le GRECO recommande donc d'adopter des lignes directrices fixant des critères spécifiques, objectifs et transparents à appliquer par le Parlement en vue de l'examen d'une demande de levée d'immunité afin de s'assurer que sa décision soit exempte de toute considération politique et repose uniquement sur le bien-fondé de ladite demande.**

## **IV. PRODUITS DE LA CORRUPTION**

### **a. Description de la situation**

#### Confiscation et autres modes de privation des instruments et produits du crime

118. La confiscation de biens étant une peine complémentaire imposée en sus d'une autre sanction (article 40 du CP). Il est possible de confisquer les instruments de corruption, les produits originels/dérivés – c'est-à-dire transformés ou convertis en d'autres produits – et les avantages tirés des produits de la corruption (article 48 du CP). Seuls les articles essentiels pour le délinquant et les personnes à sa charge ne peuvent pas être confisqués (une liste détaillée de ces éléments est fournie dans l'annexe du Code d'exécution des peines)<sup>45</sup>.
119. En outre, en ce qui concerne la confiscation de biens d'une valeur équivalente, une somme d'argent peut être confisquée à la place des biens dès lors que la confiscation de l'objet en cause s'avère impossible à la date de la confiscation parce que celui-ci a déjà été utilisé ou vendu ou pour toute autre raison. Lorsqu'il est impossible de déterminer la valeur du bien confisqué, une expertise est requise (article 48 du CP).
120. Le tribunal, lorsqu'il inflige une peine de confiscation de biens, énumère dans le jugement les biens immeubles ou meubles à confisquer. Dans le cas d'une confiscation basée sur la valeur, le tribunal doit indiquer le montant de la somme à confisquer (article 398 du CPP).
121. Le fardeau de la preuve ne peut être ni renversé ni partagé. La confiscation n'est possible que si le bien a été acquis illégalement (article 113 du CPP). Il est également possible de confisquer des biens ayant été transférés à des tiers (article 48 du CP, article 60 du CPP).
122. Le Code de procédure pénale permet la confiscation sans condamnation (chapitre 71 du CPP). Plus particulièrement, il autorise la confiscation des produits du suspect/accusé (ou d'un tiers) si l'intéressé est recherché au niveau international ou si l'affaire a été classée au pénal pour certaines raisons (amnistie, prescription ou décès).

---

<sup>45</sup> Les types suivants de biens et de sujets nécessaires aux personnes condamnées et aux personnes qui sont à sa charge et qui lui appartiennent sur la base du droit de propriété privée ou qui sont sa part dans une propriété commune ne sont pas soumis à la confiscation : 1) le logement unique de la personne condamnée et de sa famille, dont la surface ne dépasse pas les normes établies par la législation sur le logement pour chaque membre de la famille ; 2) les terrains sur lesquels se trouvent la maison et les dépendances de la maison non soumises à la confiscation, ainsi que les terrains nécessaires à la gestion de l'économie subsidiaire personnelle ; 3) des personnes dont l'activité principale est l'économie agricole, les dépendances du ménage et le bétail en quantité nécessaire pour satisfaire les besoins de sa famille, ainsi que les aliments pour le bétail ; 4) les semences nécessaires à l'ensemencement régulier de plantes agricoles ; 5) les objets d'ameublement, les articles et les vêtements du ménage ; les vêtements, les chaussures, les sous-vêtements, les articles de literie, les ustensiles de cuisine et les ustensiles de table en usage. Les autres vêtements de valeur en fourrure, le service de table, les objets fabriqués à partir de métaux précieux, ainsi que ceux ayant une valeur artistique peuvent être confisqués ; les meubles nécessaires au minimum pour le condamné et les membres de sa famille ; tous les accessoires pour enfants ; 6) les produits alimentaires en quantité nécessaire pour le condamné et sa famille jusqu'à la nouvelle récolte, si l'activité principale du condamné est l'économie agricole, et dans les autres cas - les produits alimentaires et l'argent pour une somme globale dont le montant est fixé par le gouvernement de la République du Kazakhstan ; 7) le combustible destiné à la préparation des aliments et au chauffage de l'unité de logement d'une famille ; 8) l'inventaire (y compris les manuels et les livres) nécessaire à la poursuite des connaissances professionnelles des personnes condamnées, à l'exception des cas où la personne condamnée est privée du droit d'exercer l'activité concernée par un verdict du tribunal ou lorsque l'inventaire a été utilisé par elle pour commettre un crime ; 9) les véhicules spécialement conçus pour le déplacement des personnes handicapées, les moyens techniques auxiliaires (compensatoires) et les moyens spéciaux pour le déplacement des personnes handicapées ; 10) les prix internationaux, nationaux et autres décernés à la personne condamnée.

123. La confiscation des biens est explicitement prévue par le Code pénal à titre de sanction frappant un certain nombre d'infractions liées à la corruption, notamment la corruption passive et active dans le secteur public (articles 366 et 367 du CP), la médiation dans la corruption (article 368 du CP), les faux en écriture publique (article 369 du CP), la participation illégale à une activité entrepreneuriale (article 364 du CP) ou le blanchiment de capitaux (article 218 du CP). Cependant, l'application de la confiscation à ces infractions ne revêt pas un caractère obligatoire, mais reste à la discrétion du tribunal.

#### Mesures provisoires : saisie de preuves matérielles et saisie préventive de biens

124. La saisie de biens (instruments et produits du crime) est obligatoire pour assurer le caractère exécutoire de la confiscation ou la satisfaction d'une plainte au civil (article 161 du CPP). Les décisions de saisie sont prises par le tribunal à la demande de la personne chargée de l'enquête préliminaire (article 162 du CPP).

125. La saisie ne peut pas être imposée sur des biens de première nécessité ni sur d'autres articles énumérés par la législation. La saisie ne peut pas non plus viser des biens détenus par des tiers sauf en présence de raisons suffisantes pour supposer qu'ils ont été obtenus à la suite des actions criminelles d'un suspect/accusé ou qu'ils ont été utilisés ou étaient censés l'être comme instrument ou moyen de commission d'une infraction pénale ou pour financer l'extrémisme, le terrorisme, un groupe relevant de la criminalité organisée, une milice ou toute autre organisation criminelle.

126. En présence de motifs suffisants pour soupçonner que le bien objet de la saisie peut être caché ou perdu, la personne chargée de l'enquête préliminaire, en attendant la communication de la sanction infligée par le tribunal, a le droit de suspendre les transactions et autres opérations portant sur ledit bien ou de retirer celui-ci de la circulation à condition de notifier le procureur et le tribunal dans un délai de 24 heures.

127. Le Code de procédure pénale prévoit des règles spécifiques concernant l'inspection et la conservation des biens saisis (article 221 du CPP). Plus spécialement, les objets saisis doivent être soumis à une inspection à l'issue de laquelle la personne chargée de l'enquête préliminaire rend une décision identifiant les objets saisis comme preuves matérielles.

128. Les objets de grande taille (ou les autres biens qui, pour d'autres raisons, ne peuvent pas être conservés dans le cadre du dossier pénal) doivent être mis sous scellé au moyen d'une photo ou d'une vidéo, si possible, puis stockés à l'endroit indiqué par la personne chargée de l'enquête préliminaire. Cet « échantillon » de preuve matérielle pourra être joint au dossier accompagné d'un certificat approprié attestant l'endroit où il est conservé.

129. Les preuves matérielles susceptibles de se détériorer rapidement, si elles ne peuvent pas être restituées à leur propriétaire, sont remises aux organisations idoines désignées par l'organe exécutif local afin d'être utilisées comme prévu ou vendues (le produit de la vente étant ensuite versé en dépôt à l'organe chargé de l'enquête préliminaire). Les preuves matérielles dont la conservation entraîne des coûts importants, si elles ne peuvent pas être restituées à leur propriétaire ou si celui-ci n'est pas identifié, sont vendues conformément à la procédure légale et les montants perçus versés en dépôt à l'organe chargé de l'enquête préliminaire. Les preuves matérielles utilisées ou réalisées sont remboursées s'il y a lieu au propriétaire sous forme d'articles de même nature et de même qualité, ou si cette solution s'avère impossible, le propriétaire est remboursé sur les deniers de l'État conformément à la décision du tribunal.

130. En cas de transfert de l'affaire, les preuves matérielles sont communiquées à l'autorité responsable sous une forme emballée et scellée, accompagnée de l'inventaire requis. Des règles régissent également le sort des preuves matérielles en cas de clôture de l'affaire, par exemple la restitution à des tiers de bonne foi, la remise à l'État, la destruction (objets sans valeur et inutilisables), etc. (article 118, paragraphe 3, du CPP).
131. La saisie – lorsqu'elle n'apparaît plus nécessaire – peut être annulée, dans le cadre de l'enquête préliminaire, par une décision du juge d'instruction basée sur une demande motivée du procureur ayant été avalisée par le procureur général (article 163 du CPP).

### Statistiques

132. Selon les autorités, 597 affaires, dont 53 affaires de corruption, ont donné lieu à une confiscation au cours des trois dernières années.

### Entraide judiciaire : mesures provisoires et confiscation

133. Le Kazakhstan est partie à plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux prévoyant une entraide judiciaire en matière pénale. Il a notamment adhéré à l'Accord de coopération des États membres de la Communauté des États indépendants sur l'échange d'informations dans la lutte contre la criminalité, à la Convention des Nations Unies contre la corruption, à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, à la Convention de Minsk relative à l'entraide et aux relations judiciaires en matière civile, familiale et pénale et à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STCE n° 141). Les traités internationaux ratifiés par le Kazakhstan prévalent toujours sur le droit interne et sont directement applicables.
134. La section 12 du CPP de la République du Kazakhstan contient les principales dispositions régissant la procédure relative à l'entraide judiciaire en matière pénale. En l'absence d'un traité international, l'entraide ou toute autre forme de coopération judiciaire peut être accordée sur la base de la réciprocité (article 558 du CPP). Dans le cadre de l'exécution des demandes entrantes, les autorités sont tenues d'appliquer le Code de procédure pénale ou les traités internationaux pertinents auxquels la République du Kazakhstan a adhéré (article 560 du CPP).
135. Les autorités kazakhes pertinentes accordent l'entraide judiciaire aux autres États, s'agissant de saisir et de rechercher des actifs (biens, argent et objets de valeur) obtenus par des moyens criminels, ainsi que les biens de suspects, d'accusés ou de personnes condamnées (article 577, paragraphe 1, du CPP). Les biens saisis peuvent être confisqués lorsqu'une telle mesure est prévue par une décision/sentence exécutoire du tribunal de l'État requérant (article 577, paragraphe 3, du CPP). Les biens saisis peuvent être transférés à un État requérant soit à titre de preuve, soit à titre de compensation accordée aux victimes (article 577, paragraphe 1, du CPP).
136. Lorsque le Kazakhstan est l'État requérant, la demande est soumise par l'intermédiaire du parquet (article 559, paragraphe 1, du CPP) ou de la Cour suprême (article 559, paragraphe 2, du CPP) selon qu'elle émane de l'organe chargé des poursuites pénales ou d'un tribunal. Lorsque le Kazakhstan est l'État requis, les autorités susmentionnées sont les destinataires de la demande.
137. En l'absence d'un traité international, le Kazakhstan a le droit de refuser d'accorder son assistance, dès lors que : l'exécution de la demande serait contraire à son droit interne ou porterait atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts du pays ; la partie requérante

ne garantit pas la réciprocité dans ce domaine ; la demande vise un acte non constitutif d'une infraction pénale au Kazakhstan ; et il existe des motifs raisonnables de croire que la demande est envoyée dans le but de poursuivre, condamner ou punir une personne en raison de son origine, de son statut social/officiel/patrimonial, de son sexe, de sa race, de sa nationalité, de sa langue, de sa religion, de ses convictions, de son lieu de résidence ou de toute autre circonstance (article 569 du CPP).

### Blanchiment de capitaux

138. Le blanchiment de capitaux a été érigé en infraction pénale distincte par l'article 218 du CP. Cette disposition suit une approche « tous crimes » ; par conséquent, toute infraction de corruption peut être considérée comme une infraction principale du blanchiment de capitaux, qu'elle ait été commise au Kazakhstan ou à l'étranger. Le chef d'inculpation de blanchiment de capitaux peut s'appliquer aux personnes ayant commis ladite infraction principale (en cas d'auto blanchiment). Le blanchiment est passible d'un large éventail de sanctions incluant une peine d'emprisonnement pouvant atteindre sept ans, des amendes ou des réparations d'un montant équivalent, des travaux d'intérêt général, l'interdiction d'exercer une profession et la confiscation.
139. Le Kazakhstan est membre du Groupe Egmont depuis 2011. L'Agence de surveillance financière est l'autorité centrale (CRF) de lutte contre le blanchiment de capitaux. En janvier 2021, par décret du Président de la République du Kazakhstan, l'Agence de surveillance financière de la République du Kazakhstan a été créée, mettant en œuvre des mesures pour contrer la légalisation des produits criminels, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, dotée des fonctions de détection, de répression et d'enquête sur les crimes économiques. En outre, l'Agence est dotée des fonctions d'un régulateur exerçant des fonctions de contrôle et de supervision sur les sujets de la surveillance financière (comptables, avocats, agents immobiliers, personnes travaillant avec des métaux précieux engagés dans le crédit-bail non financier), avec le droit d'engager la responsabilité administrative en vertu de l'article 214 du Code administratif (non-respect des exigences en matière de LAB/CFT).
140. La Loi sur la lutte contre la légalisation des produits du crime et le financement du terrorisme de 2009 (telle que révisée) contient, entre autres, une liste d'entités soumises à l'obligation de surveillance financière (entités déclarantes), parmi lesquelles figurent notamment les institutions financières (par exemple, les banques, la bourse, les compagnies d'assurance), les sociétés non financières (par exemple, les négociants et importateurs d'or et de métaux précieux, les maisons de vente aux enchères, les galeries d'art et les antiquaires) et des professions libérales (comptables, vérificateurs aux comptes, notaires et conseillers juridiques). L'EEG a été informée que la plupart des DOS proviennent des banques commerciales. Plus particulièrement, les chiffres suivants ont été fournis par la CRF :

Entités déclarantes	2018	2019	2020
Banques	908 719	688 944	661 084
Organisations effectuant certains types d'opérations bancaires	107	198	497
Marchés boursiers	36	100	64
Institutions d'assurance (réassurance)	502	824	935
Fonds de pension par capitalisation	305	192	178
Participants professionnels au marché des valeurs mobilières	6 986	1 484	3 254
Dépositaire central	11 306	11 052	6 259
Notaires pratiquant des activités portant sur de l'argent et/ou d'autres biens	21 146	9 323	6 319

Entités déclarantes	2018	2019	2020
Organismes de contrôle des comptes	122	176	180
Organisateurs de jeux de hasard et de loteries	0	0	7
Opérateurs postaux fournissant des services de transfert de fonds	631	650	1 580
Organismes de microcrédit	85	169	105
Opérateurs de systèmes de monnaie électronique autres que les banques	31	26	0
Entrepreneurs individuels et personnes morales exerçant des activités de crédit-bail en tant que bailleur sans licence	124	20	5
Prêteurs sur gages	4	8	7
Entrepreneurs individuels et personnes morales effectuant des opérations portant sur des métaux et des pierres précieuses, ainsi des bijoux fabriqués à partir de ces matériaux	6	11	2
Opérateurs de réception de paiements	672	166	0
Agences de paiement	86	4 800	7 625
Organismes comptables et comptables professionnels exerçant des activités commerciales dans leur secteur d'activité	0	1	0

141. Les organes soumis à l'obligation de surveillance financière (y compris les vérificateurs aux comptes, les comptables et autres professionnels du droit et du conseil) sont tenus de procéder à des vérifications appropriées de leurs clients : identification du client et de son bénéficiaire effectif, établissement de l'objet et de la nature des relations d'affaires, conduite d'un examen continu des relations d'affaires et des transactions, vérification de l'exactitude des informations nécessaires à l'identification du client (ou de son représentant) et de son bénéficiaire effectif éventuel et mise à jour desdites informations (article 5 de la Loi relative à la lutte contre la légalisation des produits du crime et le financement du terrorisme). La CRF a publié des directives visant à améliorer les déclarations de soupçon (afin qu'elles soient à la fois plus détaillées et plus précises) et dispose d'une plate-forme en ligne à même de prodiguer des conseils à tout organe de surveillance financière (FAQ et fiches, orientations, recommandations, critères et indicateurs de risque, typologies des opérations suspectes, taxonomies, etc.)<sup>46</sup>. Il existe également un centre d'examen relevant de l'administration publique et chargé d'agréer les responsables de la conformité.
142. La législation établit également des mécanismes de déclaration des opérations suspectes à la CRF (article 10 de la Loi relative à la lutte contre la légalisation des produits du crime et le financement du terrorisme) et oblige cette cellule à notifier les soupçons fondés (de blanchiment de capitaux, d'infractions sous-jacentes au blanchiment, de la commission d'actes relevant de la criminalité organisée ou de financement du terrorisme) aux autorités répressives, ainsi qu'à fournir un retour d'information aux entités déclarantes (article 16, paragraphe 5, de la Loi relative à la lutte contre la légalisation des produits du crime et le financement du terrorisme). Un accord de coopération a été conclu entre la CRF et les autorités chargées de l'application de la loi afin d'affiner leurs systèmes (rapprochement des rapports et retours d'information mensuels) dans le but d'améliorer l'analyse des déclarations d'opérations suspectes (DOS) ; environ 30 à 40 % des DOS reçues par la CRF

<sup>46</sup> Parmi les outils spécifiques présentés par les autorités, citons un manuel sur les FAQ (2016) et (2017), un manuel méthodologique préparé avec le soutien de l'OSCE et intitulé « Requirements of International Standards, Typologies and Suspicious Transactions related to the Laundering of Criminal Proceeds » [Exigences des normes internationales, typologies des opérations suspectes liées au blanchiment des produits du crime] (2018), le manuel « Caractéristiques des systèmes nationaux de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme des États de la région eurasiennne » (2020), les Recommandations méthodologiques à l'intention des organes de surveillance financière sur les critères et indicateurs du risque de blanchiment des produits du crime (2021) et des fiches sur l'identification des opérations suspectes par les services de surveillance financière (2021).



sont transférées aux autorités répressives. Des protocoles d'accord ont également été conclus avec les organismes de surveillance. Les autorités ont par ailleurs souligné que la coopération avec l'administration fiscale s'est intensifiée ces dernières années ; l'ouvrage « Rules on Shadow Economy » publié en 2021 est le fruit d'un travail conjoint de la CRF et de l'administration fiscale. La CRF a accès aux bases de données de cette administration, du ministère public et d'autres autorités répressives, ainsi que d'organes spéciaux<sup>47</sup> et du Comité de sécurité nationale.

143. Sur les 168 affaires de blanchiment de capitaux survenues pendant la période 2017-2020, 128 (76,2 %) ont été clôturées. 121 affaires en tout ont été portées devant les tribunaux. Pendant la période 2019-2020, 17 affaires pénales ont débouché sur une condamnation et neuf accusés ont été reconnus coupables ; parmi ces derniers, sept ont vu le chef d'accusation de blanchiment de capitaux abandonné, faute de preuve, en vertu de l'article 218 du CP. Le montant des dommages dans les affaires pénales menées à terme s'est élevé à plus d'un milliard de KZT (environ 2 millions d'EUR), dont 348 millions de KZT (environ 700 000 d'EUR) ont été remboursés. Des biens ont été saisis pour un montant total de 1,7 milliard de KZT (environ 3,4 millions d'EUR). Les infractions principales du blanchiment de capitaux sont généralement la fraude, la fraude fiscale, la fausse facturation et la contrefaçon de monnaie et de titres. Sur toutes les DOS reçues au cours de la période 2018-2021, environ 1,7 % concernaient la corruption comme infraction principale.
144. Le rapport annuel de l'indice 2020 de Bâle sur la lutte contre le blanchiment de capitaux classe le Kazakhstan au 73<sup>e</sup> rang sur 141 pays en ce qui concerne le niveau de risque de blanchiment de capitaux illicites et de financement du terrorisme (BC/FT). Le pays a donc accompli des progrès considérables en gagnant 45 places par rapport au classement de 2019<sup>48</sup>.

## **b. Analyse**

145. Il est largement admis au niveau international que la confiscation des produits du crime constitue un outil important s'agissant de priver les groupes relevant de la criminalité organisée des ressources dont ils ont besoin pour fonctionner et pour dissuader les individus de commettre des crimes — en particulier la corruption — en les privant du bénéfice qu'ils en retirent et par la même occasion à les dissuader d'agir<sup>49</sup>. Pour que ce schéma fonctionne, il faut pouvoir retrouver les produits du crime au fur et à mesure de leur déplacement dans le système financier et démontrer le lien avec l'infraction. Au Kazakhstan, deux insuffisances en particulier semblent rendre cette tâche plus difficile qu'elle ne devrait l'être.
146. Premièrement, il semble difficile d'identifier les bénéficiaires effectifs des personnes morales. Si des informations sur les propriétaires directs doivent effectivement être fournies lors de la création d'une telle entité, l'organe de contrôle initial de l'enregistrement manque de ressources et les autorités elles-mêmes ont reconnu les difficultés associées à l'identification des bénéficiaires

---

<sup>47</sup> En particulier, l'Agence a accès au système d'échange d'informations des services répressifs, des organismes spéciaux et autres (SIOPSO), qui contient des informations provenant d'une quarantaine de services d'information appartenant à plus de dix organismes et organisations d'État. SIOPSO est utilisé pour le traitement et l'analyse des informations financières afin de développer des mesures préventives pour lutter contre le blanchiment des produits du crime, le financement du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive.

<sup>48</sup> Le Kazakhstan n'est pas repris dans l'indice LAB de Bâle de 2021 dans la mesure où il n'a pas fait l'objet d'une Évaluation de Quatrième Cycle du GAFI, laquelle est censée être effectuée par le Groupe Eurasie sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (EAG) en 2022.

<sup>49</sup> Voir par exemple la récente [Résolution 2365\(2021\) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe « Nécessité de renforcer d'urgence les cellules de renseignement financier – Des outils plus efficaces requis pour améliorer la confiscation des avoirs illicites »](#).

effectifs en dernière analyse des personnes morales aussi bien lors de l'enregistrement que par la suite (voir également la section sur l'enregistrement des personnes morales). Cette lacune constitue un obstacle évident à la traçabilité et à la confiscation des produits de la corruption. L'élaboration d'un registre des bénéficiaires effectifs, comme recommandé plus loin dans ce rapport, constituerait un atout fondamental à cette fin.

147. Deuxièmement, le Kazakhstan ne semble pas disposer de règles particulières concernant la preuve du lien entre un bien et une infraction de corruption. L'EEG comprend que la charge de la preuve incombe, à tout moment, à l'autorité de poursuite et ne critique absolument pas ce principe. Elle comprend également que le niveau requis pour les preuves pénales au Kazakhstan est élevé. Il a été dit que « toute ombre de doute » doit profiter à l'accusé. Dans ce contexte, l'EEG relève que l'article 31, paragraphe 8, de la Convention des Nations Unies contre la corruption, à laquelle le Kazakhstan a adhéré, prévoit que les États Parties peuvent envisager d'exiger que l'auteur d'une infraction établisse l'origine licite du produit présumé du crime ou d'autres biens confiscables, dans la mesure où cette exigence est conforme aux principes fondamentaux de leur droit interne et à la nature des procédures judiciaires et autres. Le GRECO a également recommandé à plusieurs de ses États membres d'envisager une certaine répartition de la charge de la preuve afin de faciliter l'enquête et le jugement éventuel des infractions de corruption.
148. L'EEG note qu'il n'est pas rare que les États disposent d'une législation prévoyant que, dans le cadre d'une procédure de confiscation pénale, une fois une personne reconnue coupable d'une infraction génératrice de produits et en possession de biens dont l'origine licite est impossible à démontrer, c'est à elle qu'il revient de prouver que lesdits biens ne sont pas issus des produits du crime. L'EEG observe que la condamnation et l'absence de démonstration d'une origine licite des biens dont l'auteur de l'infraction était manifestement en possession constituent des circonstances dont on peut raisonnablement déduire, lorsqu'elles sont réunies, que lesdits biens représentent les produits du crime. Dans une telle situation, il n'est pas déraisonnable d'exiger du criminel qu'il démontre l'origine légitime des biens. Après tout, seul l'intéressé connaît la provenance de ses biens. Une telle répartition du fardeau de la preuve n'implique pas non plus nécessairement l'application au criminel d'une norme de preuve particulière.
149. L'EEG considère que, dans l'ensemble, la législation sur la saisie et la confiscation est largement conforme aux normes internationales ; toutefois, les deux lacunes identifiées et décrites ci-dessus devraient être traitées de manière appropriée, car leur correction s'impose pour rendre le système plus efficace. En conséquence, **le GRECO recommande (i) de renforcer les systèmes et contrôles permettant de localiser les produits du crime et d'identifier les bénéficiaires effectifs en dernière analyse ; (ii) d'envisager de modifier la charge de la preuve nécessaire, dans le cadre d'une condamnation, afin d'offrir de meilleures opportunités d'utiliser plus efficacement la confiscation dans les cas de corruption.**
150. L'EEG relève les progrès notables enregistrés en matière de LAB. Toutes les protections de base contre le blanchiment de capitaux semblent en place, même si l'EEG a eu le sentiment que, malgré les documents d'orientation et la formation élaborés à ce jour, le degré de compréhension des typologies de blanchiment varie parmi ses interlocuteurs, comme le confirment les statistiques fournies par le Kazakhstan. Ce constat appelle des mesures supplémentaires de formation, d'orientation et, plus généralement, d'information et de sensibilisation dans ce domaine.
151. En outre, une faille importante requiert une attention urgente. Elle concerne les fournisseurs de services juridiques et leur obligation de signaler les opérations suspectes, laquelle — comme l'attestent les statistiques — n'est pas respectée. En explorant sur place l'état actuel des choses,

il est apparu clairement à l'EEG qu'il existait sur ce point des lacunes tant en droit qu'en pratique. Selon la Loi sur la lutte contre la légalisation des produits du crime et le financement du terrorisme, les avocats et autres conseillers juridiques tiennent — comme d'autres catégories de professions libérales — le rôle d'organes de surveillance financière chaque fois qu'ils participent à des transactions portant sur de l'argent et (ou) d'autres bien, au nom ou sur ordre d'un client, dans le cadre des activités suivantes : achat et vente de biens immobiliers ; gestion de fonds, de titres ou d'autres biens d'un client ; gestion de comptes bancaires ou de comptes titres ; mobilisation de fonds en vue de la création, la garantie, le fonctionnement ou la gestion d'une société ; création, achat et vente, fonctionnement et gestion d'une personne morale (article 3, paragraphe 1, alinéa 7, de la Loi relative à la lutte contre la légalisation des produits du crime et le financement du terrorisme). Il s'agit là d'une disposition judiciaire qui vise clairement un risque de blanchiment bien connu. La référence à la « gestion » des fonds, etc. du client pourrait être un peu trop étroite. L'EEG fait valoir dans ce contexte qu'il pourrait être souhaitable d'élargir le champ d'application de la disposition en cause afin d'inclure la participation à des mécanismes relatifs à l'argent, etc. d'un client.

152. Le problème découle de l'article 10 de la Loi sur la lutte contre la légalisation des produits du crime et le financement du terrorisme. Plus spécialement, l'article 10, paragraphe 2, prévoit un régime de déclaration des opérations suspectes et oblige les personnes soumises à l'obligation de surveillance financière à faire des déclarations dans certaines circonstances. Toutefois, le paragraphe 3, alinéa 1, du même article 10 exempte de cette obligation les juristes et les notaires dans certaines circonstances. L'exemption accordée aux juristes concerne les avocats, les conseillers juridiques et autres spécialistes indépendants en matière juridique dès lors que les informations et renseignements sont obtenus dans le cadre de la fourniture d'une assistance juridique pour la représentation et la protection d'une personne physique et/ou morale auprès des organes d'enquête, d'instruction préliminaire et des tribunaux, ainsi que lorsque les intéressés fournissent une assistance juridique sous forme de consultations, d'explications, de conseils et d'avis écrits sur des questions dont la résolution nécessite des connaissances professionnelles ou la rédaction de déclarations, de plaintes et d'autres documents juridiques. Cette exemption de l'obligation de déclaration est extraordinairement large.
153. C'est la raison pour laquelle l'EEG craint que l'article 10, paragraphe 3, alinéa 1, ait pour effet de rendre complètement inopérant l'article 3, paragraphe 1, alinéa 7, et de dispenser entièrement les avocats de l'obligation de surveillance financière et de déclaration des opérations suspectes. Les avocats rencontrés par elle ont confirmé qu'il en va bien ainsi. L'article 3, paragraphe 1, alinéa 7, est selon eux resté « lettre morte ». Cela expliquerait l'absence de DOS émanant de cette catégorie de professionnels. De plus, l'EEG a appris qu'au Kazakhstan, les avocats ignorent souvent leurs obligations légales en arguant du « secret professionnel ». La CRF a toutefois souligné qu'à son avis si la loi reconnaît le privilège inhérent à la relation avocat/client dans le cadre des procédures judiciaires, le fait de lui communiquer des DOS ne porte pas atteinte à celui-ci. Dans un tel contexte, il semble évident que les conceptions des avocats et de la CRF concernant les obligations des premiers en matière de déclaration des opérations suspectes sont fondamentalement et irréconciliablement divergentes.
154. L'EEG a appris qu'au Kazakhstan, l'obligation de confidentialité pesant sur les avocats est désignée par l'expression « secret professionnel ». L'EEG a été informée qu'un jugement de la Cour Suprême a tenté de clarifier et de limiter cette notion<sup>50</sup>, mais il est ressorti des discussions

---

<sup>50</sup> Décision normative n° 14/2016 de la Cour suprême relative à certaines questions relatives à l'application par les tribunaux de la législation sur la responsabilité pour participation et complicité dans la commission d'une infraction pénale (22 décembre 2016).

tenues sur place que le secret professionnel au Kazakhstan est, ou est compris comme revêtant un caractère absolu et complet. Dans ce contexte, l'EEG note que d'autres juridictions adoptent une approche plus nuancée. En règle générale, la confidentialité s'applique à toute communication entre un avocat et un client désirant obtenir des conseils juridiques et cette confidentialité est particulièrement stricte lorsque la communication fait partie du processus de préparation ou de conduite d'un contentieux. Cependant, lorsque le client utilise — ou peut être raisonnablement soupçonné d'utiliser — l'avocat dans le but de commettre un crime, cette confidentialité ne saurait être invoquée. L'EEG comprend que le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux fait actuellement l'objet d'une réforme, mais le texte du projet communiqué à l'EEG ne comprend aucune nouvelle disposition permettant de clarifier la situation. Dans ce contexte, **le GRECO recommande (i) de prendre des mesures ciblées — y compris par la dispense de conseils et de formations adaptés aux comptables, aux vérificateurs aux comptes, aux notaires et, plus spécialement, aux avocats — afin d'améliorer la situation en ce qui concerne les déclarations de soupçons de corruption et de blanchiment de capitaux aux autorités compétentes ; et (ii) de renforcer la législation anti blanchiment, notamment en révisant et en modifiant les dispositions semblant générer une confusion quant à la corrélation entre le devoir de confidentialité d'un avocat et l'obligation de déclarer les opérations suspectes.**

## V. ADMINISTRATION PUBLIQUE ET CORRUPTION

### a. Description de la situation

155. La Constitution kazakhe a été adoptée le 30 août 1995 et plusieurs fois modifiée depuis. Son article 2 proclame que le Kazakhstan est un État unitaire doté d'un régime présidentiel. Le Président : propose notamment un Premier ministre au *Majlis* (chambre basse du Parlement) ; nomme et révoque l'intéressé avec l'aval dudit *Majlis* ; détermine la composition du gouvernement sur proposition du Premier ministre ; nomme (sur recommandation du Premier ministre) et révoque les membres dudit gouvernement ; fait prêter serment aux membres du gouvernement ; peut présider les réunions du gouvernement consacrées à des questions particulièrement importantes ; abroge ou suspend, en tout ou en partie, les actes des gouverneurs [*akims*] des régions, des villes à statut spécial (en raison de leur importance pour le pays) et de la capitale.
156. L'administration publique au Kazakhstan se compose d'organes spéciaux de l'État relevant des domaines exécutif et administratif et gérant divers domaines de la vie publique. Le pouvoir de l'État est unifié et s'exerce sur la base de la Constitution et des lois, conformément au principe de la séparation des pouvoirs et d'une interaction fondée sur un système de poids et contrepoids. L'indépendance des juges par rapport aux organes de l'exécutif découle du principe de la séparation des pouvoirs consacré par la Constitution. L'État s'engage à dégager des ressources matérielles au profit des organes exécutifs, des entreprises subordonnées à l'État, ainsi que des institutions et des organisations officielles.
157. Le système administratif territorial du Kazakhstan se compose de 14 oblasts, 2 villes à statut spécial (dites « d'importance républicaine »), 175 districts administratifs, 84 villes, 35 localités et 7 031 établissements ruraux. Au niveau local, le pouvoir de l'État est exercé par des organes élus et des organes exécutifs : les akims [gouverneurs] des oblasts, des districts, des villes, des *auls* (villages fortifiés), des villages et des localités. Les akims des oblasts, des villes et de la capitale sont nommés et révoqués par le Président du Kazakhstan sur proposition du Premier ministre. Les akims des autres unités administratives territoriales sont nommés et révoqués par les akims de rang supérieur. Tous ces akims sont les représentants du Président et du gouvernement. Le Président peut révoquer les akims à sa discrétion. Les pouvoirs des akims des oblasts, des

grandes villes et de la capitale prennent fin dès l'entrée en fonction d'un Président nouvellement élu.

158. Les *maslikats* sont des organes représentatifs opérant au niveau régional, celui des oblasts, de la capitale et des villes à statut spécial (Almaty et Shymkent), ainsi qu'au niveau local celui des villes d'importance au niveau d'un oblast ou d'un district. Les *maslikats* régionaux : approuvent et contrôlent le budget local ; approuvent l'akim des oblasts sur proposition du Président ; examinent et approuvent les programmes de développement régional et les rapports des commissions d'audit ; contrôlent les dépenses budgétaires, les plans généraux de développement et d'aménagement, etc.
159. Parmi les objectifs de la Stratégie anticorruption du Kazakhstan pour 2015-2025 figure la prévention de la corruption dans la fonction publique, qui est l'une des tâches assignées à l'Agence anticorruption. La Stratégie vise également à améliorer le bien-être social des fonctionnaires et à créer les conditions nécessaires à l'exercice de leurs fonctions sur une base juste et équitable, par le biais d'une augmentation progressive et régulière de leurs salaires. Un autre objectif fixé par la Stratégie est de soumettre tous les fonctionnaires à l'obligation de déclaration non seulement de leurs revenus, mais aussi de leurs dépenses.

## Transparence

### *Accès à l'information*

160. La Loi sur l'accès à l'information du 16 novembre 2015 définit les modalités de l'accès aux informations relevant du domaine public. Les informations sur les budgets, les projets de loi, les outils d'évaluation de l'efficacité des organismes gouvernementaux, etc. sont mises à disposition sur des portails Internet de type « Gouvernement ouvert ». La Loi sur l'accès à l'information impose également : le recours à des stands d'information et autres moyens techniques à vocation semblable ; la communication d'informations par le biais des médias ; l'accès du public aux réunions des organes collégiaux des organismes d'État ; ainsi que la diffusion en ligne sur Internet des réunions publiques des chambres du Parlement, des organes représentatifs locaux et des conseils des organismes d'État tenus en fin d'année ; le suivi des discussions des rapports des responsables des organes exécutifs centraux (à l'exception du ministère de la Défense et du ministère des Affaires étrangères), des akims et des directeurs des établissements nationaux d'enseignement supérieur. L'article 16, paragraphe 13, de la loi exige que tous les propriétaires d'informations actualisent quotidiennement leur fil d'actualité et autres sources d'information en ligne au plus tard trois jours ouvrables après réception de nouvelles informations.
161. Conformément à l'article 11 de la loi, les informations peuvent être demandées oralement ou par écrit. Le paragraphe 4 de cet article énonce les domaines spécifiques dans lesquels toute demande d'information doit faire l'objet d'une réponse, y compris le calendrier de travail de l'organe en cause, son adresse postale, son adresse électronique et l'URL de son site Web, ses services d'information téléphonique et son organigramme, la procédure d'accueil du public en son sein, les services publics qu'elle propose, etc. L'article 7 établit que le demandeur n'est pas tenu de justifier sa demande. Conformément à l'article 11, paragraphe 1, la fourniture d'informations sur demande est gratuite (seul le coût de l'impression ou de la copie doit être couvert par le demandeur, les couches socialement vulnérables de la population étant dispensées de ces frais). Le paragraphe 12 de l'article 11 prévoit qu'il est répondu verbalement à chaque demande d'information orale dans la langue de cette dernière. En vertu du paragraphe 15 du même article, si l'information demandée est accessible au public, le demandeur doit en être informé par le

propriétaire de l'information dans un délai de trois jours ouvrables, la réponse devant préciser en outre le lieu de stockage et les méthodes d'accès à cette information. En outre, l'article 11, paragraphe 10, fixe les délais de réponse aux demandes d'information écrites, à savoir 15 jours calendaires à compter de la date de réception d'une demande écrite (ce délai pouvant être prolongé une seule fois pour la même période, à condition de notifier le demandeur au plus tard trois jours avant l'expiration du délai initial, dans les cas où la réponse nécessite la collecte d'informations auprès d'autres détenteurs d'informations). Tout refus de fournir des informations doit être motivé et communiqué au demandeur dans un délai de cinq jours ouvrables à compter de l'enregistrement de la demande écrite. Si le demandeur n'est pas satisfait de la réponse, il peut former un recours selon la procédure définie dans le Code de procédure administrative entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2021, à savoir le dépôt d'une plainte initiale auprès de l'entité en cause, ou de son organe hiérarchiquement supérieur (si un tel organe existe), suivi d'une plainte auprès d'un tribunal.

162. En ce qui concerne les restrictions, l'article 5 de la Loi sur l'accès à l'information prévoit que cet accès peut être restreint uniquement par des lois et dans la mesure nécessaire à la protection de l'ordre constitutionnel, de l'ordre public, des droits humains et libertés fondamentales, ainsi que de la santé et de la moralité publiques. Selon les autorités, les informations dont l'accès est limité comprennent les secrets d'État, les secrets personnels, familiaux, médicaux, bancaires, commerciaux et autres protégés par la loi, ainsi que les informations officielles portant la mention « à usage officiel » (informations liées aux activités d'un organe officiel, dont la diffusion publique pourrait violer le principe de respect des procédures administratives liées à la nécessité de garantir l'indépendance de l'organe en cause dans la prise de décisions). Parallèlement, l'article 6 énumère les types d'informations dont l'accès ne peut être restreint : situations d'urgence et catastrophes — y compris les catastrophes naturelles — menaçant la santé et la sécurité des citoyens et leurs conséquences ; situation sanitaire ; salubrité publique ; démographie ; migrations ; éducation ; culture ; sécurité sociale ; économie ; agriculture ; état de la criminalité ; commission d'actes terroristes ; état de l'environnement ; sécurité incendie ; conditions sanitaires ou épidémiologiques et aux radiations ; privilèges, compensations et avantages accordés à des personnes physiques et morales par l'État ; violations des droits humains et des libertés fondamentales du citoyen, etc.
163. Le 29 septembre 2016<sup>51</sup>, le ministère de l'Information a créé la Commission sur les questions d'accès à l'information (ci-après, « Commission de l'information ») et a approuvé sa composition, à savoir 70 % de représentants de la société civile et 30 % de représentants des institutions publiques, qui est présidée par le Ministre de l'information et du développement public. Selon le règlement<sup>52</sup> de la Commission, les principales tâches de la Commission sont d'élaborer des propositions sur : 1) les questions d'accès à l'information ; 2) l'amélioration de la législation dans le domaine de l'accès à l'information ; 3) la question de la réduction du flux excessif de documents en plaçant l'information dans le domaine public ; 4) la garantie de l'ouverture de l'information par les détenteurs de l'information. La composition de la Commission est approuvée par l'arrêté du ministre de l'information et du développement public. Les autorités indiquent que la composition de la Commission a été élargie au cours des trois dernières années en incluant des représentants de la société civile (conformément à la recommandation de l'OCDE). La Commission est

---

<sup>51</sup> En vertu du Décret n° 180 du ministre de l'Information et des Communications relatif à « Certaines questions relevant de la Commission sur les questions d'accès à l'information ».

<sup>52</sup> Approuvé par le décret gouvernemental n° 1175 du 31 décembre 2015.

actuellement composée de 26 membres<sup>53</sup>, dont la durée du mandat est illimitée<sup>54</sup>. Les autorités indiquent que les réunions publiques de la Commission sont diffusées en direct sur la ressource Internet officielle et (ou) les comptes de médias sociaux du ministère. C'est au dit ministre qu'il appartient de décider des réunions et de l'ordre du jour de la Commission qui, en principe, se réunit tous les trois mois et publie ses décisions en ligne.

164. Le 23 février 2018, le ministre de l'Information et des Communications a approuvé le Règlement standard sur l'organe autorisé (subdivision) à interagir avec les médias de masse, lequel définit les fonctions dudit organe (par ex. fournir aux utilisateurs des informations fiables et nécessaires sur des questions liées aux compétences et activités de l'organisme officiel en cause, préparer des interviews, formuler des commentaires, insérer des publications dans les médias, accréditer des journalistes et d'autres représentants des médias, organiser des conférences de presse, assurer le support technique de la ressource Internet, préparer des réponses aux demandes des utilisateurs d'informations, etc.)

#### *Transparence du processus décisionnel*

165. En ce qui concerne les consultations publiques organisées dans le cadre d'un processus décisionnel, le concept d'« État à l'écoute » impose d'impliquer le public dans le processus par le biais de discussions sur les projets d'actes réglementaires et de programmes budgétaires. Les documents pertinents sont publiés sur les portails Internet de type « Gouvernement ouvert » (« Projets d'actes juridiques ouverts » et « Budgets ouverts ») en vue de recueillir des commentaires et suggestions. Il est envisagé de poursuivre cette démarche jusqu'en 2030 dans le cadre du Schéma de modernisation de l'administration publique au Kazakhstan.
166. En outre, quelque 251 conseils publics ont été créés au sein des organes centraux, des akimats des régions, des villes et des districts, etc. et comprennent un total d'environ 4 000 professionnels relevant de divers domaines. Ces conseils publics discutent, entre autres, des projets de programmes budgétaires, des projets de plans ou de programmes stratégiques pour le développement des territoires, des projets de programmes d'État et de gouvernement, des rapports sur la réalisation des indicateurs cibles, etc. L'objectif principal des conseils publics est de permettre l'expression de l'opinion de la population sur des questions socialement significatives et d'impliquer ainsi la société civile dans le processus décisionnel. Les conseils publics constituent également une forme de contrôle par les citoyens et visent à contribuer à la transparence des activités des organismes officiels. À cet égard, l'approbation des projets d'actes juridiques réglementaires est récemment devenue obligatoire, ce qui accroît l'influence du public sur le processus décisionnel (selon les autorités, plus de 20 000 projets d'actes réglementaires auraient ainsi été examinés en quatre ans). En outre, depuis l'an 2000, les régions ont mis en œuvre un projet intitulé « Budget de participation populaire » qui permet la participation directe des citoyens à la distribution des fonds du budget local. Enfin, un cadre réglementaire — en cours d'élaboration — devrait formaliser la pratique des pétitions en ligne au Kazakhstan, conformément au projet de Loi modifiant et complétant certains actes législatifs du Kazakhstan sur le contrôle public. Le ministère de l'Information et du Développement social a élaboré un algorithme standard applicable aux actions des organes exécutifs locaux, lequel devrait permettre de tenir compte de l'opinion du grand public dans la prise de décision.

---

<sup>53</sup> La composition complète de la Commission d'information peut être consultée (en russe) via le lien suivant : <https://www.gov.kz/memleket/entities/qogam/documents/details/251570?directionId=451&lang=ru>

<sup>54</sup> Un membre de la Commission peut être exclu pour l'un des motifs prévus au paragraphe 10 du Règlement de la Commission.

167. Parallèlement, les projets d'actes réglementaires sont soumis à une évaluation anticorruption. À cette fin, un fichier a été établi avec l'aide de 125 experts et sera actualisé à intervalles réguliers. À ce jour, environ 4 000 projets de lois et de règlements ont été évalués, ce qui a généré 3 116 conclusions faisant état de quelque 9 164 facteurs de risque de corruption. Les résultats de l'évaluation sont publiés sur un portail spécial intitulé « Saraptama » ([www.expertize.kz](http://www.expertize.kz)), lequel contient une indication du coût et des avis afférents à chaque projet d'acte réglementaire. Selon les évaluations déjà réalisées, les secteurs les plus exposés à la corruption relèvent de la législation sociale, financière, médicale et agricole.

#### *Contestation de décisions administratives*

168. Tout acte administratif, acte d'un organe administratif ou refus d'adopter un acte administratif peut faire l'objet d'un recours auprès d'un organe administratif de niveau supérieur. En l'absence d'un tel organisme, un acte administratif peut être contesté devant un tribunal. Le Code de procédure civile réglemente la procédure d'examen des plaintes, notamment l'audition de toutes les parties, l'examen des circonstances de l'affaire et la motivation des décisions. L'organe administratif est habilité à recueillir des preuves, à réclamer les documents nécessaires aux autorités compétentes, à convoquer des témoins, etc. Le modèle de procédure administrative envisagé par le Code de procédure civile suppose la création de nouveaux tribunaux administratifs spécialisés dans les grandes villes et les centres régionaux (21 juridictions en tout) pour examiner les litiges de droit public qui relevaient auparavant de la compétence générale des tribunaux civils. Dans le même temps, les tribunaux administratifs en place — chargés de connaître des affaires relevant du Code des infractions administratives — seront rebaptisés « tribunaux de district spécialisés et tribunaux équivalents pour les infractions administratives ». Les autorités indiquent qu'avec l'adoption du nouveau Code de processus et de procédure administrative, 21 tribunaux administratifs ont été créés, 17 collèges judiciaires sur les affaires administratives ont été créés dans les tribunaux régionaux et équivalents, et un nouveau collège de droit administratif a été créé à la Cour suprême. Au cours des six derniers mois, plus de 14 000 litiges ont été soumis aux tribunaux administratifs, dont 4 000 ont déjà été tranchés en faveur des plaignants. L'une des innovations de l'APPC est le droit de conciliation dans un litige de droit public, qui a été réalisé, en 2021, pour 1 414 cas. Les autorités informent que plus de 2 000 plaignants ont retiré leur demande administrative dans le cadre de la résolution de leur problème avant l'examen de l'affaire au fond. En outre, la nouvelle APPC permet d'appliquer des sanctions pécuniaires comme outil pour renforcer la discipline des parties au processus administratif, qui peuvent être appliquées à l'égard d'une personne physique, d'un fonctionnaire, d'une entité juridique ou de son représentant, c'est-à-dire à tous les participants au processus administratif.

#### Recrutement, carrière et mesures préventives

169. En vertu de l'article 1, paragraphe 12, de la Loi sur la fonction publique, un fonctionnaire est un ressortissant kazakh occupant une position au sein d'un organisme officiel, exerçant des pouvoirs officiels dans le but d'assumer les tâches et fonctions de l'État et dont la rémunération provient du budget de la République, d'une collectivité locale ou de fonds versés par la Banque Nationale.
170. Les procédures de sélection et de recrutement pour les postes de la fonction publique sont régies par la Loi sur la fonction publique du 23 novembre 2015, laquelle définit deux grandes catégories de fonctionnaires : le corps « A » et le corps « B ». Selon l'article 1, paragraphe 1, le corps « A » englobe les postes de la fonction publique administrative au niveau de la direction pour lesquels une procédure spéciale de sélection dans la réserve de personnel, d'admission sur concours, de performances et de fin de service, ainsi que des exigences de qualification spéciales, sont prévues.



Le paragraphe 2 du même article précise que tous les autres postes de la fonction publique administrative relèvent du corps « B ». En outre, les organes de l'État peuvent employer des personnes sur la base d'un contrat de travail.

171. Conformément au Règlement du concours pour l'obtention d'un emploi civil administratif de corps « B » de 2017, les candidats doivent soumettre des documents au service des ressources humaines pour pouvoir participer aux concours visant à pourvoir un poste vacant dans la fonction publique. Le service de gestion du personnel examine les candidatures au regard des conditions d'admission prévues à l'article 16 de la loi précitée et de la base de données « Dossiers spéciaux » du parquet général (vérification de documents personnels et du casier judiciaire). En outre, conformément à l'article 19 de la Loi sur la fonction publique, les candidats entrant dans la fonction publique pour la première fois ou ceux qui l'ont quittée sont soumis à des contrôles spéciaux effectués par le service de sécurité (vérification de documents personnels et du casier judiciaire).
172. Les corps « A » ne sont pas recrutés sur la base d'un concours et les contrats de travail pour cette catégorie sont conclus pour une période de quatre ans, à moins qu'une période différente ne soit établie par les lois et actes du Président du Kazakhstan, avec la possibilité de la prolonger une seule fois pour une durée déterminée.

#### Code d'éthique, commissaires à l'éthique, formation

##### *Code d'éthique*

173. Un Code d'éthique des fonctionnaires est en vigueur. Promulgué par le Décret présidentiel n° 153/2015 du 29 décembre 2015, il vise à renforcer la confiance du public dans les organes de l'État, à générer une culture relationnelle au sein de la fonction publique et à prévenir les cas de comportement non éthique. Le Code définit les normes générales de conduite des fonctionnaires pendant et en dehors des heures de service et la conduite à observer dans le cadre des relations officielles, ainsi que dans les prises de parole en public, y compris dans les médias. Selon les autorités, le concept de culture de la communication, lié à une culture du comportement, sert de baromètre de la communication entre fonctionnaires. Il est reconnu que l'image des fonctionnaires dans l'opinion publique est dans une certaine mesure liée à leur comportement en dehors des heures de service, y compris dans les lieux publics. Les employés nouvellement recrutés sont censés consulter le texte du Code dans les trois jours suivant leur entrée en service afin de s'assurer qu'ils connaissent les normes éthiques applicables.
174. Selon le Code d'éthique, les fonctionnaires sont censés garantir la légalité et l'équité de leurs décisions, assurer la transparence du processus décisionnel, veiller à l'amélioration de leurs qualifications professionnelles, s'abstenir d'utiliser leur poste officiel pour résoudre des problèmes personnels ou de diffuser de fausses informations, obéir à la discipline administrative et s'abstenir de manifester leurs croyances religieuses. Les cadres sont censés montrer l'exemple, veiller au respect des principes de la méritocratie, éviter tout traitement préférentiel des subordonnés et se montrer justes et objectifs dans l'évaluation des performances et dans l'application des incitations et des sanctions. Les subordonnés sont censés fournir des informations fiables aux responsables, ainsi qu'informer leur direction et commissaires à l'éthique respectifs des violations du Code d'éthique ou des infractions disciplinaires. Le Code dispose également que l'interaction avec les médias au nom des institutions publiques relève des seuls responsables de ces organes ou d'autres fonctionnaires autorisés. En outre, les fonctionnaires doivent s'abstenir de divulguer publiquement des informations ne relevant pas du domaine public, d'exprimer des opinions incompatibles avec les politiques de l'État ou de faire des déclarations contraires à l'éthique. Ils

sont également tenus de réfuter, dans un délai d'un mois, toute accusation infondée de corruption portée contre eux.

175. D'autres dispositions relatives au comportement moral et éthique attendu des fonctionnaires figurent au chapitre 8 de la Loi sur la fonction publique.

#### *Commissaires à l'éthique*

176. Le Règlement relatif aux commissaires à l'éthique a été promulgué par le décret présidentiel susmentionné du 29 décembre 2015. Conformément à ce texte, les personnes désignées comme commissaires à l'éthique : prodiguent aux fonctionnaires de leurs organismes publics respectifs des conseils sur le respect des exigences de la législation kazakhe dans les domaines de la fonction publique, de la lutte contre la corruption et du Code d'éthique ; favorisent le respect des restrictions et interdictions légales ; examinent les demandes de personnes physiques et morales concernant les violations alléguées de l'éthique officielle commises par des fonctionnaires ; et exercent d'autres fonctions énoncées dans le Règlement.
177. Selon les autorités, les fonctions de commissaire à l'éthique doivent être confiées à des fonctionnaires spécialisés dans tous les organismes publics au niveau de l'État (à l'exception des autorités répressives, des organismes spéciaux et du ministère de la Défense) disposant de subdivisions territoriales, de missions étrangères et de bureaux dans des akimats régionaux ou dans les villes de Nour-Sultan, Almaty et Shymkent. En ce qui concerne les organismes d'État ne disposant pas de subdivisions territoriales, cette fonction doit être confiée à des fonctionnaires occupant des postes de direction. Le Règlement prévoit que la fonction de commissaire à l'éthique doit être confiée à des fonctionnaires jouissant de la reconnaissance et du respect de leurs équipes respectives. Toujours selon les autorités, la fonction de commissaire à l'éthique a été assignée à un total de 765 fonctionnaires, dont 30 exercent uniquement cette tâche, tandis que 735 autres l'exercent parallèlement à leurs autres activités.

#### *Formation*

178. L'École d'administration publique, placée sous l'égide du Président, est un établissement d'enseignement supérieur doté d'un statut spécial. Il s'agit de la principale institution chargée de la formation initiale, de la formation continue et de la reconversion professionnelle des fonctionnaires. L'École et ses antennes assurent un travail d'information et d'explication sur le respect de la législation relative à la fonction publique et des normes de déontologie. Elle propose notamment des séminaires annuels de formation, obligatoires pour les fonctionnaires, sur les questions d'éthique et de culture anticorruption. À titre d'exemple, il convient de citer les séminaires organisés au cours de l'année 2020 sur des thèmes tels que « Intégrité, culture anticorruption », « Gestion et conformité anticorruption », « Évaluation des actes juridiques à l'aune de la lutte contre la corruption », « Éthique et intégrité », etc. Des sujets analogues ont également fait l'objet de sessions de formation en 2021. En outre, les formations destinées aux personnes nommées à des postes d'encadrement (ancien corps « B ») incluent un cours « Intégrité et culture anticorruption » d'une durée de six heures. Lors des formations dispensées aux personnes venant d'entrer dans la fonction publique, le thème « Éthique et intégrité » est traité dans le cadre d'un cours de quatre heures. Par ailleurs, l'Agence anticorruption et ses antennes territoriales fournissent également des explications pertinentes aux fonctionnaires.

## Réglementation relative aux cadeaux

179. Les fonctionnaires ne sont pas autorisés à recevoir des cadeaux (article 509 du Code civil, tel que modifié en 2020) quelle que soit leur valeur ou leur nature. Avant l'entrée en vigueur de cette disposition, seuls les cadeaux modestes de « faible » valeur étaient tolérés à condition de ne pas avoir été remis en contrepartie de l'accomplissement par le fonctionnaire de ses devoirs publics ou d'un autre comportement entaché de corruption. Le même article modifié interdit aussi aux membres de la famille d'un agent public de recevoir des cadeaux (ou d'autres avantages ou services) dès lors que ceux-ci sont remis en contrepartie de l'accomplissement par ledit fonctionnaire de ses devoirs. Dans ce contexte, les membres de la famille comprennent le conjoint du fonctionnaire, ses parents, ses enfants (y compris les enfants de plus de 18 ans) et les personnes à charge résidant en permanence sous le toit de l'intéressé.
180. En vertu de la Loi anticorruption (article 12, paragraphe 6) et de la Loi sur la fonction publique (article 5, paragraphe 1, alinéa 17), les cadeaux reçus à l'insu des fonctionnaires et (ou) des membres de leur famille, ainsi que ceux reçus en violation des règlements, doivent être transférés à l'organe autorisé à gérer les biens de l'État dans un délai de sept jours calendaires à compter de la date de leur réception ou du jour où le fonctionnaire a eu connaissance de ladite réception. Conformément à l'article 216 de la Loi sur les biens de l'État, lesdits cadeaux, à l'exception de ceux remis à titre de reconnaissance officielle du travail et des mérites d'un fonctionnaire, sont considérés comme des cadeaux à l'État. La procédure de transfert des cadeaux des fonctionnaires à l'État est régie par les Règles de 2002 relatives à la comptabilisation, au stockage, à l'évaluation et à l'utilisation ultérieure des biens convertis (reçus) en propriété de l'État.
181. La réception illégale de cadeaux ou d'autres prestations/avantages par des fonctionnaires et des personnes exerçant des fonctions publiques dans l'exercice de leurs devoirs engage la responsabilité pénale, administrative ou disciplinaire des intéressés. Plus spécialement, l'engagement de la responsabilité des personnes exerçant des fonctions publiques au titre de la réception illicite de cadeaux est prévu par l'article 366 du CP (corruption), l'article 677 du Code des infractions administratives (acceptation d'une récompense matérielle illicite par une personne autorisée à exercer une fonction publique ou par une personne ayant un statut analogue) et l'article 44 de la Loi sur la fonction publique (fautes professionnelles et sanctions disciplinaires). En vertu de l'article 366 du CP, si la valeur d'un cadeau reçu par un agent public pour la première fois, sans accord préalable et en contrepartie de la commission ou de la non-commission antérieures d'un acte au profit de l'auteur dudit cadeau, ne dépasse pas 2 ICM<sup>55</sup> (1 ICM valant 2 917 KZT, soit 6 EUR), son acceptation ne sera pas considérée comme une infraction pénale, mais plutôt comme une faute professionnelle passible de sanctions disciplinaires ou administratives. En revanche, l'acceptation d'un cadeau d'une valeur supérieure à 2 ICM (12 EUR) devient passible de sanctions pénales. Conformément à l'article 44, paragraphe 7, de la Loi sur la fonction publique, l'acceptation par un fonctionnaire de cadeaux ou de services peut entraîner la révocation.

## Conflits d'intérêts, incompatibilités, déclarations de patrimoine et d'intérêts

### *Conflits d'intérêts*

182. Un conflit d'intérêts est défini comme « *une contradiction entre les intérêts personnels d'un fonctionnaire et ses fonctions officielles, laquelle pourrait conduire à la non-exécution ou à la mauvaise exécution des devoirs de sa charge par l'intéressé en raison de la prise en considération* »

---

<sup>55</sup> ICM : Indice de calcul mensuel (ICM) pour le calcul des prestations et autres allocations sociales, ainsi que des pénalités, impôts et autres charges prévus par la législation de la République du Kazakhstan.

*desdits intérêts* » (article 1.17 de la Loi sur la fonction publique). La Loi anticorruption (article 1, paragraphe 5) énonce une autre définition du conflit d'intérêts : « *une contradiction entre les intérêts personnels du titulaire d'un emploi public à responsabilité, d'une personne autorisée à exercer des fonctions publiques (ou assimilée) ou d'un fonctionnaire exerçant ses pouvoirs officiels susceptibles de conduire à la non-exécution ou à la mauvaise exécution des devoirs de sa charge par l'intéressé* ».

183. L'article 15 de la Loi anticorruption interdit expressément aux personnes occupant un poste à responsabilité dans la fonction publique et aux personnes autorisées à exercer des fonctions publiques (ainsi qu'à celles leur étant assimilées) d'exercer des fonctions officielles en cas de conflit d'intérêts. Ledit article impose également à ces personnes l'obligation de prendre des mesures pour prévenir et résoudre les situations de conflits d'intérêts. Elles doivent ainsi informer par écrit leur supérieur hiérarchique direct — ou la direction de l'organisme pour lequel elles travaillent — du conflit d'intérêts réel ou potentiel en cause dès qu'elles en ont connaissance. Une interdiction analogue, ainsi que l'obligation de prévenir et de résoudre les conflits d'intérêts, est énoncée à l'article 51 de la Loi sur la fonction publique. Le paragraphe 3 de cet article dispose que le supérieur hiérarchique direct ou le directeur de l'organisme officiel concerné doit prendre des mesures en temps utile pour prévenir et résoudre tout conflit d'intérêts, dès qu'il en est informé par le fonctionnaire en cause ou dès qu'il en prend connaissance par le biais d'autres sources, notamment en confiant la tâche à un autre fonctionnaire, en réduisant les responsabilités officielles du fonctionnaire en situation de conflit d'intérêts potentiel ou en prenant d'autres mesures pour éliminer le conflit. Le même article établit également la responsabilité disciplinaire du fonctionnaire, de son supérieur hiérarchique ou du directeur général de l'organisme officiel concerné dès lors que les intéressés n'ont pas pris les mesures requises pour prévenir et résoudre les conflits d'intérêts dont ils avaient connaissance.
184. En vertu de l'article 14, paragraphe 1, alinéa 1, de la Loi anticorruption, les candidats à un emploi public ou à un poste lié à l'exercice de fonctions publiques ou équivalentes doivent informer par écrit la direction de l'organisme auquel ils postulent de l'identité de leurs parents proches, de leur conjoint et (ou) des membres de leur famille travaillant déjà dans le même organisme.

### *Incompatibilités*

185. La législation a mis en place des garanties visant à empêcher les abus de pouvoir commis au profit des intérêts personnels du fonctionnaire en cause, d'un groupe ou d'autres entités non officielles. Ainsi, l'article 12 de la Loi anticorruption énonce les restrictions applicables aux personnes occupant un poste à responsabilité dans la fonction publique, aux personnes autorisées à exercer des fonctions publiques et à celles qui leur sont assimilées (à l'exception des candidats à la présidence, des membres du Parlement, ou des députés des maslikats, des akims des villes importantes au niveau d'un district, des établissements ruraux, des villages, des districts ruraux, ainsi que des membres des organes élus de l'autonomie locale). Ces restrictions incluent : la participation à des activités incompatibles avec l'exercice de fonctions publiques ; l'interdiction de collaborer dans le cadre de leur travail officiel avec des parents proches, des conjoints ou des beaux-parents ; l'exploitation d'informations officielles et autres non sujettes à diffusion officielle, en vue d'obtenir ou de tirer des bénéfices et avantages matériels et immatériels ; ou l'acceptation de cadeaux dans le cadre de l'exercice de fonctions officielles conformément à la législation kazakhe.
186. Les autorités mentionnent en outre les articles 14 et 16 de la loi anticorruption, lesquels interdisent aux fonctionnaires et assimilés : de participer de manière indépendante à la gestion d'une entité

économique, dès lors que cette tâche n'est pas incluse dans leurs fonctions officielles conformément à la loi ; de promouvoir les intérêts matériels d'organisations ou de particuliers en abusant de leurs pouvoirs officiels afin d'obtenir des biens ou d'autres avantages ; d'exercer une activité entrepreneuriale, à l'exception de l'acquisition et/ou de la vente d'actions de fonds communs de placement d'intervalle de type ouvert, d'obligations sur le marché organisé des valeurs mobilières ou d'actions d'organisations commerciales (actions ordinaires pour un montant ne dépassant pas cinq pour cent du nombre total d'actions avec droit de vote) sur le marché organisé des valeurs mobilières ; d'exercer d'autres activités rémunérées, à l'exception de l'enseignement, des travaux scientifiques et d'autres activités créatives.

187. Les fonctionnaires concernés par ces restrictions sont censés confirmer par écrit leur acceptation de celles-ci. Le non-respect de cet engagement peut entraîner le refus de la nomination ou la révocation de l'intéressé. Il peut également constituer un motif de congédiement de la fonction publique ou d'autres mesures pertinentes.

#### *Déclaration de patrimoine et d'intérêts*

188. En 2021, le Kazakhstan a introduit une nouvelle réglementation sur la déclaration des revenus et des biens, laquelle devrait être mise en œuvre progressivement. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, la présentation de ces déclarations est obligatoire pour les fonctionnaires occupant un poste public à responsabilité (tel que ceux établis en vertu de la Constitution et d'autres lois) qui exercent les fonctions et les pouvoirs de l'État, ce qui inclut les députés, les juges et les postes de la fonction publique relevant du corps « A ». La présentation de déclarations devient également obligatoire pour les agents publics autorisés à exercer des fonctions officielles et les personnes qui leur sont assimilées, les fonctionnaires, les députés des maslikats, les candidats aux élections présidentielles, les akims des villes d'importance régionale, les membres d'un organe officiel élu, les employés des collectivités locales, etc.
189. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2023, l'obligation de présenter des déclarations de revenus et de patrimoine sera élargie aux employés des institutions publiques et à leurs conjoints, ainsi qu'aux employés du secteur parapublic et à leurs conjoints. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2024, ces déclarations devront être présentées par les dirigeants et fondateurs des personnes morales privées et leurs conjoints, ainsi que les entrepreneurs individuels et leurs conjoints. Enfin, à partir du début de l'année 2025, toutes les autres catégories de citoyens seront tenues de présenter des déclarations.
190. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les déclarations doivent être présentées au moyen d'un formulaire standard (n° 250) intitulé « Déclaration des actifs et passifs des personnes physiques », dont la fonction est de signaler les éléments de patrimoine suivants situés au Kazakhstan ou à l'étranger :

1. Les biens sur lesquels les droits et/ou transactions sont soumis à un enregistrement officiel ou autre auprès de l'autorité compétente d'un État étranger conformément à la législation de celui-ci : biens immeubles, parcelles et (ou) lots de terrain, aéronefs et navires, bateaux de navigation intérieure, bateaux de navigation fluvio-maritime ; véhicules, équipements spéciaux et (ou) remorques ; argent placé sur des comptes bancaires dans des banques étrangères hors du Kazakhstan pour un montant total dépassant 1 000 fois l'ICM tel qu'il était établi au 31 décembre de l'exercice fiscal en cause.

2. Les biens situés au Kazakhstan et/ou au-delà de ses frontières : part d'un immeuble d'habitation au titre d'un accord de participation à la construction de logements ; participation au capital autorisé d'une personne morale établie hors du Kazakhstan ; titres, instruments financiers dérivés (à l'exception des instruments financiers dérivés dont l'exécution se fait par

l'acquisition ou la vente de l'actif sous-jacent) ; l'or d'investissement ; objets de propriété intellectuelle, droits d'auteur ; liquidités d'un montant n'excédant pas 10 000 fois l'ICM en vigueur au 31 décembre de l'année précédant celle de la présentation de la déclaration ; dettes ou créances, à l'exception des dettes à l'égard de banques et organisations analogues.

191. À partir de 2022, un autre modèle de déclaration supplémentaire sera introduit : le formulaire n° 270, intitulé « Revenus et patrimoine des personnes physiques » à présenter chaque année le 31 décembre de l'exercice fiscal à partir de l'année suivant l'année de présentation de la déclaration de patrimoine. Ainsi, à partir de 2022, les personnes ayant soumis des déclarations à l'aide du formulaire n° 250 devront également déposer des déclarations au moyen du formulaire n° 270. Le contenu de cette déclaration portera sur :

- 1) les revenus perçus au cours de l'année civile, y compris en dehors du Kazakhstan ;
- 2) les déductions fiscales ;
- 3) l'acquisition et/ou l'aliénation et/ou la réception à titre gratuit de biens soumis à un enregistrement officiel ou autre, ainsi que de biens pour lesquels les droits et/ou transactions sont soumis à un enregistrement officiel ou autre, y compris ceux situés en dehors du Kazakhstan ;
- 4) l'obligation de compenser et de rembourser le montant de l'excédent pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, y compris dans le cas de l'application de la déduction fiscale prévue à l'article 351 du Code des impôts, indiquant le consentement d'une personne physique à présenter des informations émanant d'institutions bancaires sur les dépenses d'une personne physique destinées à rembourser les intérêts sur un prêt hypothécaire au logement obtenu pour l'achat d'un logement au Kazakhstan ;
- 5) l'argent déposé sur des comptes bancaires dans des banques étrangères en dehors du Kazakhstan, pour un montant total dépassant 1 000 fois le montant de l'ICM en vigueur au 31 décembre de la période considérée ;
- 6) les biens possédés par une personne physique au 31 décembre de la période considérée : biens immobiliers soumis à l'enregistrement (comptable) par l'État ou par d'autres moyens, ou droits et/ou transactions soumis à l'enregistrement (comptable) public ou autre auprès de l'autorité compétente d'un État étranger ; titres dont les émetteurs sont enregistrés hors du Kazakhstan ; part de participation au capital autorisé d'une personne morale enregistrée hors du Kazakhstan ;
- 7) les dettes ou créances de tiers (comptes débiteurs) et/ou les dettes ou créances envers/sur des tiers (comptes créditeurs) à l'exception des dettes contractées envers une banque ou une autre organisation effectuant des opérations bancaires.

192. Par ailleurs, conformément à l'article 634, paragraphe 4, du Code des impôts, les personnes physiques doivent indiquer dans la déclaration de revenus et de biens, les sources de financement des coûts d'acquisition des biens suivants pendant l'exercice considéré, y compris lorsque ceux-ci se situent hors du Kazakhstan :

- 1) les biens immeubles soumis à un enregistrement officiel ou autre, ainsi que les biens pour lesquels les droits et/ou transactions sont soumis à un tel enregistrement ;
- 2) les véhicules à moteur et les remorques soumis à l'immatriculation ;
- 3) les actions de participation au capital autorisé d'une personne morale ;
- 4) les valeurs mobilières ;
- 5) l'or d'investissement ;
- 6) les instruments financiers dérivés (à l'exception de ceux dont l'exécution se fait par l'acquisition ou la vente de l'actif sous-jacent) ;
- 7) les actions de participation à la construction de logements.

## Rotation

193. La rotation des fonctionnaires est principalement régie par un document datant de 2015 intitulé Règles et calendrier de rotation des fonctionnaires administratifs et des postes de fonctionnaires administratifs soumis à cette obligation. Les objectifs de la rotation comprennent : 1) l'augmentation de l'efficacité des actions déployées par les organismes officiels, ainsi que le développement des villes d'importance régionale, des districts des régions et des districts urbains ; 2) la prévention des infractions de corruption ; 3) l'exploitation efficace de l'expérience professionnelle et gestionnelle des fonctionnaires ; 4) l'épanouissement professionnel des fonctionnaires et l'amélioration de leurs compétences. Les Règles prévoient notamment que la rotation imposant un déménagement dans une autre localité ne peut être effectuée qu'avec le consentement du fonctionnaire concerné, dès lors que l'intéressé a des raisons personnelles valables de ne pas déménager (par exemple, des obligations parentales, etc.).
194. Les fonctionnaires des deux catégories reconnues — à savoir le corps « A » et le corps « B » — peuvent être soumis à une rotation. La rotation des corps « A » nommés par le Président du Kazakhstan se fait sur proposition du Chef de l'Administration présidentielle. La rotation planifiée des agents du corps « A » est assurée par la personne habilitée en vertu d'une recommandation de la Commission nationale de la politique du personnel adressée au Président du Kazakhstan. La rotation des agents du corps « B » intervient tous les trois ans. En cas de refus écrit de la rotation par le fonctionnaire concerné, l'occupation de son poste peut être prolongée de trois années supplémentaires, à l'expiration desquelles l'intéressé sera soumis à la rotation obligatoire. La rotation des fonctionnaires du corps « B » s'effectue selon un plan préparé par le service de gestion du personnel.

## Signalement d'actes de corruption

195. En vertu de l'article 24 de la Loi anticorruption, toute personne disposant d'informations sur une infraction de corruption est tenue d'en informer l'unité ou l'organe autorisé à combattre la corruption. De même, la Loi sur la fonction publique impose aux fonctionnaires l'obligation de signaler les éventuelles situations de corruption (article 52, paragraphe 3). En outre, ces mêmes dispositions prévoient que tout fonctionnaire disposant d'informations sur une situation de corruption doit prendre les mesures nécessaires pour prévenir et mettre fin à celle-ci et en informer immédiatement un supérieur par écrit. Tout fonctionnaire est également tenu d'informer immédiatement et par écrit les personnes et organismes indiqués s'il a fait l'objet de tentatives de corruption, etc. La direction de l'organisme public en cause est tenue, dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de cette information, de prendre les mesures appropriées, notamment en organisant des inspections et en envoyant des requêtes aux organismes autorisés (article 52, paragraphe 3, alinéa 2, de la Loi sur la fonction publique). Chaque organe de l'État doit également procéder de manière autonome à une analyse interne des risques de corruption, parallèlement à la procédure d'analyse externe menée par l'Agence anticorruption.
196. D'autre part, l'article 439 du CIA (Code des infractions administratives) permet d'engager la responsabilité administrative de toute personne ayant sciemment fourni de fausses informations sur une infraction de corruption et d'infliger à celle-ci une amende de 20 ICM (environ 120 EUR) s'il s'agit d'un particulier ou de 40 ICM (environ 240 EUR) en cas de récidive. Selon les articles 439 et 805 du Code des infractions administratives, la décision d'engager des poursuites pour des infractions administratives est prise par le procureur. La charge de la preuve incombe au bureau du procureur (article 766), tandis que la personne contre laquelle la procédure relative à une infraction administrative est menée a également le droit de présenter des preuves à décharge

(article 744). Conformément à l'article 684, partie 1 du Code des infractions administratives, l'examen des affaires prévues par l'article 439 du Code est renvoyé à la compétence des tribunaux de première instance (tribunaux de district et de ville, tribunaux administratifs spécialisés dans les affaires d'infractions administratives). La décision d'un tribunal de première instance de tenir une personne responsable en vertu de l'article 439 du Code des infractions administratives peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal régional et la Cour suprême.

### Protection des lanceurs d'alerte

197. Les fonctionnaires qui signalent d'éventuels cas de corruption ont droit à une protection en vertu de l'article 52, paragraphe 4, de la Loi sur la fonction publique, lequel impose à la direction de tout organisme officiel de prendre des mesures pour protéger un fonctionnaire placé dans cette situation où ayant fait l'objet de tentatives de corruption. Sur instruction du Président, l'Agence anticorruption prépare depuis 2020 une législation visant à introduire un système de protection des personnes signalant des cas de corruption. Un projet de loi visant à améliorer la protection des intéressés fait actuellement l'objet de consultations auprès d'experts et d'une coordination avec les organismes publics.
198. Les lanceurs d'alerte peuvent également bénéficier des mesures de protection prévues à l'article 97 du CPP relatif aux mesures censées assurer la sécurité des parties civiles, des témoins, des suspects et autres personnes impliquées dans une procédure pénale. Cette disposition énonce notamment les mesures permettant d'assurer la sécurité non seulement des témoins, suspects et autres personnes impliquées dans une telle procédure, mais aussi celle des membres de leur famille et de leurs proches. D'autres dispositions applicables aux lanceurs d'alerte figurent à l'article 5 de la Loi de 2000 sur la protection par l'État des personnes participant à une procédure pénale. En vertu de cette loi, des mesures de protection par l'État peuvent s'appliquer aux personnes contribuant à la prévention ou à la détection de crimes si elles font l'objet d'une menace réelle de violence ou d'autres actes interdits. Comme indiqué à l'article 24, paragraphe 4, de la Loi anticorruption, les informations concernant une personne aidant à combattre la corruption sont considérées comme relevant du secret d'État, de sorte que leur divulgation entraînerait l'engagement de la responsabilité légale de l'auteur.
199. L'EEG a été informée qu'une nouvelle Loi sur la protection des lanceurs d'alerte est en préparation.

### Procédures et sanctions disciplinaires

200. Le respect de l'éthique officielle par les fonctionnaires est supervisé par le Bureau des affaires de la fonction publique (Loi sur la fonction publique). Par ailleurs, le décret présidentiel n° 152/2015 a approuvé les Règles de discipline des agents publics (ci-après, « les Règles »).
201. La responsabilité disciplinaire des fonctionnaires du corps « A » est évaluée par la Commission nationale de la politique du personnel auprès du Président du Kazakhstan ou — en son nom — par la commission du personnel de la région, de la ville d'importance républicaine ou de la capitale, selon le cas. La responsabilité disciplinaire des fonctionnaires occupant des postes de direction du corps « B » au sein de l'administration centrale au titre d'une violation du Code d'éthique (y compris les infractions disciplinaires et l'exercice discutables des devoirs de sa charge par l'intéressé) relève des compétences de la Commission d'éthique de l'organe habilité pour les affaires de la fonction publique. La responsabilité disciplinaire des fonctionnaires du corps « B » occupant des postes de direction au niveau local est examinée par la Commission d'éthique de l'organe autorisé pour les affaires de la fonction publique dans les régions, les villes d'importance



républicaine et la capitale. La responsabilité disciplinaire des autres catégories de fonctionnaires est évaluée par la commission disciplinaire de l'organisme public pertinent.

202. Les sanctions disciplinaires envisageables s'établissent comme suit : réprimande, réprimande sévère, avertissement de manquement à la conformité, rétrogradation et révocation. Selon les autorités, au cours de l'année 2020, les conseils d'éthique ont tenu en tout 174 réunions afin d'examiner 523 cas d'infraction disciplinaire. Dans 200 cas, les fonctionnaires en cause ont été sanctionnés pour « mauvaise conduite ternissant l'image de la fonction publique »<sup>56</sup> et dans 171 autres des sanctions ont été infligées pour violation du Code d'éthique. En outre, depuis 2019, les hauts fonctionnaires peuvent être invités à démissionner pour n'avoir pas suffisamment œuvré à la prévention au sein de leur organisation. Ainsi, six fonctionnaires ayant fait l'objet d'une nomination politique ont été révoqués en raison de la corruption de leurs subordonnés immédiats, tandis que quatre hauts fonctionnaires et trente-quatre fonctionnaires administratifs ont vu leur responsabilité disciplinaire engagée.
203. Selon les informations fournies à l'EEG par différents interlocuteurs, les enquêtes disciplinaires sont effectuées par le service des ressources humaines de l'organisme public concerné, avec la participation du supérieur hiérarchique direct du fonctionnaire en cause. Cette enquête est lancée par le directeur de l'organisme public, lequel décide également de la liste des enquêteurs. Elle doit être bouclée dans les 10 jours et ses résultats doivent être présentés au conseil de discipline composé du chef de l'institution et de représentants de ses différents services. Ledit conseil évalue les faits, les chefs d'accusation, l'impact de l'acte, ainsi que le respect du calendrier de l'enquête. La personne accusée d'avoir commis une infraction peut présenter ses arguments, se faire représenter, lire les documents versés au dossier, assister à la réunion du conseil, fournir des explications et contester la sanction. Le conseil de discipline peut classer l'affaire s'il estime l'accusation non fondée. Dans le cas contraire, il adresse une recommandation concernant une éventuelle sanction au directeur de l'institution, lequel peut soit infliger la sanction suggérée, soit demander au conseil de reconsidérer sa recommandation. Le fonctionnaire en cause peut faire appel de la sanction auprès de l'organe administratif ou du tribunal compétent, conformément à l'article 46 de la Loi sur la fonction publique. Selon les autorités, au cours de l'année 2020, quelque 700 sanctions disciplinaires ont été infligées, dont 182 pour des manquements à l'éthique. Les autorités précisent que la violation des normes éthiques ferait également l'objet d'une responsabilité disciplinaire. Ces cas pourraient être examinés par la Commission nationale de la politique du personnel sous l'autorité du Président du Kazakhstan, les commissions disciplinaires des organes de l'État, ainsi que la Commission d'éthique de l'Agence pour les affaires de la fonction publique et les conseils d'éthique - en fonction des classifications et des catégories de postes des fonctionnaires concernés. Si une violation est établie, les sanctions suivantes peuvent être appliquées : constatation, réprimande, réprimande sévère, avertissement de conformité officielle incomplète, révocation.

#### *Relation entre les procédures disciplinaires et pénales*

204. En vertu de l'article 35 du CPP, les organes de poursuite pénale et les tribunaux, lorsqu'ils mettent fin à une affaire pénale, transmettent aux organes autorisés, dans un délai de dix jours, tout élément indiquant la possibilité d'engager la responsabilité administrative ou disciplinaire de la personne en cause. L'article 200 du CPP propose un autre outil de prévention de la corruption, à

---

<sup>56</sup> L'EEG note qu'il n'existe pas de définition de l'expression "ternir la fonction publique" dans la législation actuelle. Selon les autorités, le code d'éthique stipule que les fonctionnaires, dans leurs relations officielles avec leurs collègues, doivent s'abstenir de discuter des qualités personnelles et professionnelles de leurs collègues qui discréditent leur honneur et leur dignité dans l'équipe.

savoir la faculté pour l'organe chargé de l'enquête préliminaire de présenter des observations aux organes centraux et locaux de l'État. En particulier, la personne chargée de l'enquête préliminaire peut décider de soumettre aux organes officiels, aux organisations ou aux personnes exerçant des fonctions de direction dans ces dernières, les circonstances — telles qu'elles ont été établies au cours de la procédure pénale — ayant contribué à la commission de l'infraction, ainsi qu'une proposition de mesures visant à éliminer lesdites circonstances. Ces propositions, une fois formulées, doivent être examinées par le destinataire concerné (organisme officiel, responsable, etc.) et faire l'objet d'une réponse dans un délai d'un mois.

205. Selon le règlement sur les conseils d'éthique, en cas de détection de signes d'infractions pénales ou administratives dans les actions d'un employé, le conseil d'éthique envoie les documents et matériels appropriés aux services de police ou à d'autres organes autorisés dans un délai de trois jours ouvrables, l'Agence de lutte contre la corruption étant également informée dans le même délai. Une sanction disciplinaire à l'égard d'un fonctionnaire ne l'exempte pas des autres types de responsabilité prévus par la loi. Les autorités précisent qu'une faute disciplinaire discréditant la fonction publique (article 50 de la loi sur la fonction publique) n'entraîne une responsabilité disciplinaire que si elle ne contient pas d'indices d'une infraction pénale ou administrative. En cas de classement d'une affaire pénale, les services répressifs envoient des documents directement à l'organisme public concerné pour résoudre la question de la responsabilité disciplinaire.

#### Passation de marchés publics, délivrance d'autorisations et autres procédures administratives

##### *Passation de marchés publics*

206. Au Kazakhstan, les marchés publics représentent 6,6 % du PIB et 43 % des dépenses publiques (source : OCDE). Afin de garantir la transparence des dépenses budgétaires des organismes publics, l'Agence anticorruption met en œuvre un projet en ligne intitulé « Carte interactive des budgets ouverts » ([publicbudget.kz](http://publicbudget.kz)), lequel affiche des informations sur les fonds budgétaires alloués et assure la visibilité des dépenses publiques d'environ 18 000 organismes publics. Depuis octobre 2020, il est également possible de télécharger des informations relatives à un organisme spécifique depuis le portail des marchés publics ([www.goszakup.gov.kz](http://www.goszakup.gov.kz)) et de les afficher sur la page du budget de celui-ci.
207. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2019, les achats de l'État en meubles en bois ou métal léger sont effectués auprès de fournisseurs titulaires d'un agrément industriel. Les achats de l'État dans le secteur des travaux de construction et d'aménagement sont effectués uniquement auprès de fournisseurs répondant à des indicateurs de stabilité financière. En outre, une base de données relative aux expériences passées avec des fournisseurs potentiels et baptisée « Répertoire électronique » a été mise en place ; les fournisseurs potentiels sont tenus d'y entrer des informations concernant leurs travaux achevés dans le secteur de la construction au cours des 10 dernières années. En outre, un nouveau type de procédure de passation de marchés intitulé « Magasin électronique » a été introduit dans le but de permettre des achats sur une base concurrentielle en un seul jour et son projet pilote a été lancé le 1<sup>er</sup> juin 2020. Par ailleurs, l'Agence anticorruption, en coopération avec la Chambre nationale des entrepreneurs, met en œuvre un projet intitulé « Guichet unique de passation de marchés » qui permet d'identifier toute surévaluation des coûts d'approvisionnement dès le stade de la planification de la passation d'un marché public, empêchant ainsi une dépense inefficace des deniers de l'État. L'Agence anticorruption, en collaboration avec le Centre national du patrimoine routier, a aussi lancé le projet *Sapaly Zhol* qui vise à prévenir la corruption à tous les stades de la construction, de la réfection et de la réparation des autoroutes.

208. Le 23 décembre 2020, le *Majlis* (chambre basse du Parlement) a approuvé en première lecture un projet de Loi modifiant et complétant certains actes législatifs de la République du Kazakhstan portant sur la question des marchés publics, lequel vise à renforcer la publicité des appels d'offres en les diffusant sur un site unique afin de minimiser les risques de corruption. Ce texte introduit l'obligation de fournir des informations sur le fonctionnaire responsable des achats effectués auprès d'une source unique, de justifier les raisons pour lesquelles les achats ne sont pas effectués par voie d'appel d'offres et d'introduire la responsabilité personnelle dudit fonctionnaire au titre de ces achats.
209. La procédure de recours est régie par la Loi sur les marchés publics (article 47) en vertu de laquelle un fournisseur potentiel peut faire appel contre l'action/inaction ou les décisions du client, de l'organisateur du marché, des commissions, des experts ou d'un opérateur unique en matière de marchés publics, dès lors que celles-ci violent ses droits et intérêts légitimes. En cas de dépôt d'un recours (au plus tard cinq jours ouvrables à compter de la publication des résultats de l'appel d'offres), la conclusion du contrat de passation de marché est suspendue jusqu'à la fin de l'examen de la plainte. Les recours concernant les marchés publics sont examinés dans un délai de dix jours ouvrables à compter de l'expiration du délai de cinq jours mentionné ci-dessus. Tout fournisseur potentiel contestant la décision rendue au sujet de sa plainte peut introduire un nouveau recours auprès d'une instance supérieure. En dernier ressort, les décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal.

#### *Permis, audits et contrôles*

210. Le Kazakhstan a lancé d'importantes réformes dans le domaine de la gouvernance électronique concernant notamment l'octroi de permis électroniques par tous les organismes publics. Selon la Loi sur les permis, ces derniers sont délivrés sur la base d'une demande déposée par le biais d'un système électronique. Tous les permis enregistrés dans le système sont accessibles à l'ensemble des institutions publiques. Le ministère du Développement numérique est chargé de veiller à ce que chaque organisme public respecte les normes et délais de délivrance des permis et assume le rôle régulateur dans le domaine des services publics. Ledit ministère vise à réduire davantage les délais et le nombre de documents requis pour obtenir un permis. À titre d'exemple, les autorités ont mentionné le certificat de « confirmation d'adresse », précédemment délivré par le ministère de l'Intérieur, qui peut désormais être obtenu au moyen du système électronique (lequel aurait déjà permis de délivrer quelque 20 millions de certificats depuis son introduction).
211. En ce qui concerne les audits et les contrôles, un registre central des contrôles a été mis en place au Kazakhstan et aucun organe officiel ne peut procéder à un quelconque contrôle n'étant pas repris dans ledit registre. Tous les contrôles sont approuvés par les procureurs et chaque ministère dispose d'une « chambre de contrôle ». Depuis décembre 2019 et dans le but de stimuler le secteur des PME, un moratoire a été mis en place concernant les contrôles portant sur ces entreprises, lequel devrait expirer en décembre 2022 ; par conséquent, aucune mesure de conformité ne pourra être prise à leur égard pendant cette période, sauf s'il y a des soupçons d'infraction pénale. Le Kazakhstan constate également une baisse des recettes fiscales. Seules les entreprises classées « à haut risque » pourront faire l'objet d'une inspection avant la fin du moratoire.
212. L'audit public au Kazakhstan peut revêtir la forme de contrôles internes ou externes<sup>57</sup>. Sur les 380 vérificateurs aux comptes agréés, 320 travaillent sur le terrain (et appartiennent au corps

---

<sup>57</sup> Selon l'article 18 (10) de la loi "sur l'audit d'État et le contrôle financier", les organes d'audit d'État et de contrôle financier, à l'exception des services d'audit interne d'une agence d'État, enregistrent les inspections dans le registre de contrôle. L'audit

« B »). Le Comité d'audit interne du ministère des Finances effectue des vérifications internes dans toutes les institutions et entités publiques recevant des fonds budgétaires. Les trois étapes des audits internes comprennent : une phase préparatoire (définition de la portée, du délai et du programme) ; l'audit sur place, y compris sur la base de documents demandés avant la visite sur site ; et un résumé d'audit précisant s'il convient ou non de formuler des recommandations.

213. Les recommandations découlant de l'audit sont envoyées à l'organisme concerné, mais ne sont pas juridiquement contraignantes en droit. Toutefois, la « consigne d'amélioration » émise à la suite de l'audit, est quant à elle contraignante, de sorte que son non-respect peut engager la responsabilité administrative des fonctionnaires et personnes morales ou physiques concernés et donner lieu à une amende. Il est possible de contester les résultats de l'audit dans le cadre d'une procédure en deux étapes, la première auprès du comité d'audit interne et la seconde auprès du ministère des Finances.
214. Les audits financiers quant à eux sont confiés à la Cour des comptes, qui effectue des audits externes en vue de contrôler l'exécution du budget de l'État. Il s'agit d'un organe collégial composé d'un président (nommé par le Président sur proposition du Sénat) et de sept membres, tous nommés par les organes politiques, dont deux sont désignés par le Président, trois par le *Majilis* (chambre basse du Parlement) et trois par le Sénat (chambre haute). La Cour des comptes dispose de trois unités d'audit de l'État et de 70 inspecteurs des finances (de corps « B »). Son mandat couvre toutes les institutions financées par le budget de l'État, y compris les entreprises publiques. Au niveau local, les audits externes sont effectués par la Commission de révision.
215. Selon les informations fournies par les autorités, les activités d'audit ont débouché sur la communication de 728 dossiers aux autorités répressives en 2018 (pour un montant de 83 642,4 millions de KZT), 465 dossiers en 2019 (pour un montant de 64 192,8 millions de KZT) et 251 en 2020 (pour un montant de 153 274,2 millions de KZT). Pendant les neuf premiers mois de 2021, 210 dossiers ont été transmis aux autorités répressives (pour un montant de 206 010,1 millions de KZT) aux fins de complément d'enquête.

## **b. Analyse**

216. Le concept d'« État à l'écoute » constitue désormais la pierre angulaire des mesures prises par le Kazakhstan dans le domaine de la transparence. Au fur et à mesure de la multiplication des messages publics en faveur de l'ouverture gouvernementale, l'attente du grand public en matière de participation et de consultation réelles sur les politiques publiques devrait croître elle aussi. Le développement économique renforce également les capacités du secteur privé et de la société civile à participer activement à de véritables discussions ouvertes avec le secteur public. La communication doit être comprise comme à double sens : de l'administration vers les citoyens et des citoyens vers l'administration. À supposer que la politique de transparence récemment annoncée reste lettre morte dans la pratique et que les mécanismes de consultation ne soient

---

gouvernemental se divise en plusieurs types : 1) l'audit des états financiers - l'évaluation de la fiabilité, de la validité des états financiers, de la situation comptable et financière de l'objet de l'audit gouvernemental ; 2) l'audit d'efficacité - l'évaluation et l'analyse de l'activité de l'objet de l'audit gouvernemental pour l'efficacité, l'efficience, la productivité et l'efficacité ; 3) l'audit de conformité - l'évaluation, la vérification de la conformité de l'objet de l'audit gouvernemental avec les normes de la législation du Kazakhstan, ainsi que les actes des sujets du secteur parapublic adoptés pour leur mise en œuvre. La compétence de la commission ne comprend que l'audit annuel des états financiers et l'audit de conformité. L'audit d'efficacité est effectué par le Comité des comptes pour le contrôle de l'utilisation du budget républicain, les commissions régionales d'audit et les services d'audit interne.

accessibles qu'à un cercle restreint d'individus sélectionnés de manière opaque, la montée du mécontentement social deviendrait inévitable.

217. La Loi sur l'accès à l'information couvre les institutions publiques au niveau national et local ainsi que toute autre entité agissant en leur nom, les entités exerçant un monopole d'État, les organes relevant du secteur parapublic, ainsi que les personnes morales recevant des fonds publics, en relation avec l'utilisation de ces fonds. Le champ d'application de la Loi sur l'accès à l'information s'étend également aux personnes morales en général, dès lors qu'elles détiennent des informations relatives aux situations d'urgence, aux catastrophes naturelles, à la sécurité incendie, aux conditions sanitaires ou épidémiologiques et aux radiations, à la sécurité alimentaire et à d'autres facteurs garantissant la santé et la sécurité des citoyens, des localités et des installations de production.
218. La Commission sur les questions d'accès à l'information a été créée en 2016 par le ministre de l'Information. Les autorités indiquent qu'au moins deux tiers de la composition de la Commission ont été pourvus par des représentants de la société civile, mais selon les informations figurant sur le site web du ministère de l'Information et du Développement public, la moitié des membres de la Commission sont actuellement des représentants des ministères, du parlement et d'autres organismes publics.
219. La responsabilité pour non-respect des dispositions de la législation sur l'accès à l'information est essentiellement disciplinaire et peut être déclenchée en cas de restriction indue dudit accès (refus non motivé, communication d'informations trompeuses ou classification abusive d'informations publiques en informations protégées par le secret). La sanction serait infligée au responsable de l'information (ou aux autres agents ayant restreint l'accès) par le chef du personnel de l'organisme public concerné. Aucun mécanisme ne semble avoir été prévu pour sanctionner les responsables d'institutions restreignant illégalement l'accès à l'information. Pour tenter d'offrir une solution à la situation dans laquelle l'accès est limité par des décisions injustifiées des responsables de certains organismes publics — une situation dont les autorités elles-mêmes ont reconnu qu'elle équivaut à une lacune lors de la visite sur place —, une évaluation annuelle de la transparence des organismes publics a été introduite en 2017 et les résultats publiés sur la plate-forme de gouvernance électronique. À supposer que ces résultats s'avèrent insuffisants pendant deux années consécutives ou plus, le responsable de l'organisme public concerné pourra être sanctionné à la discrétion du Président. Les interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont noté que, dans l'ensemble, l'accès à l'information s'est progressivement amélioré, les défis restant principalement au niveau local.
220. Les autorités ont indiqué à l'EEG que plus de 12 000 agents sont chargés de faciliter l'accès à l'information. Certaines entités locales ont confié cette responsabilité à des membres du personnel gérant également les relations avec les médias. Une formation serait dispensée aux responsables de l'information (notamment dans le cadre d'un programme du PNUD et par le biais de webinaires), ainsi qu'une aide pratique et méthodologique et des orientations fournies par le ministère de l'Information. Malgré ces mesures, les interlocuteurs rencontrés par l'EEG ont confirmé que la pratique au niveau local varie sensiblement d'un organisme à l'autre, tout comme la compréhension des règles régissant l'accès à l'information par les agents concernés. L'EEG relève également que les difficultés d'accès à l'information se reflètent dans le rapport du Réseau anticorruption pour l'Europe orientale et l'Asie centrale (ACN) de l'OCDE<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> Point d'étape de mars 2019, Rapport de suivi de Quatrième Cycle rédigé dans le cadre du Réseau anticorruption pour l'Europe orientale et l'Asie centrale de l'OCDE (OCDE/ACN), lequel peut être consulté en anglais à l'adresse : <https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-reforms-in-kazakhstan.htm>

221. Tout en reconnaissant que la législation sur l'accès à l'information est assez détaillée et qu'une réponse négative à une demande d'information peut faire l'objet d'un recours dans le cadre d'une procédure administrative, le GRECO est très préoccupé par l'application inégale de la loi par les agents publics concernés, telle qu'elle est décrite ci-dessus. Compte tenu de cette situation, **le GRECO recommande que les mesures législatives et pratiques nécessaires soient prises pour améliorer l'accès du public à l'information à tous les niveaux de l'administration publique en : (i) dispensant une formation aux fonctionnaires et employés concernés, y compris les responsables de l'information, en particulier ceux qui opèrent au niveau local, et (ii) en veillant à ce que la législation prévoit des sanctions pertinentes en cas de restriction illégale de l'accès à l'information.**
222. La transparence du processus décisionnel au Kazakhstan semble reposer sur le concept récemment proclamé d'« État à l'écoute ». Les 234 conseils publics comptant plus de 4000 professionnels dans divers domaines sont censés être consultés concernant plusieurs aspects de l'élaboration de la législation, y compris les budgets. À propos de la liste d'experts censés évaluer les projets d'actes réglementaires sur le plan de la lutte anticorruption, on ne sait toujours pas sur la base de quels critères et par qui ces experts sont sélectionnés, quelle est la durée de leur mandat et comment ils sont remplacés. En dehors du fichier de 125 experts chargés d'effectuer une expertise anticorruption des projets de loi, aucune disposition ne semble avoir été introduite concernant la participation des citoyens ordinaires au processus décisionnel. De plus, après la visite sur place, l'EEG a conclu que sans l'inclusion d'acteurs non étatiques — issus en particulier de la société civile et des médias non officiels — ce processus de consultation perdrait tout son sens, faute d'être suffisamment ouvert. Si les mécanismes existants ouvrent dans une certaine mesure la voie à la participation de la société civile aux consultations avant le processus décisionnel, il reste encore beaucoup à faire pour que le grand public puisse véritablement participer au processus. De plus, les projets de lois et de politiques devraient être publiés de manière à disposer d'un délai raisonnable pour procéder à ces consultations. L'EEG a le sentiment que le système actuel n'est pas suffisamment transparent en dehors des structures étatiques. Par conséquent, **le GRECO recommande d'élaborer et d'adopter des mesures législatives et pratiques exhaustives garantissant la transparence publique et la participation significative des citoyens, y compris les acteurs non étatiques concernés, aux consultations relatives au processus décisionnel des organismes publics.**
223. Les fonctionnaires et les salariés du secteur public se composent de personnes nommées par le pouvoir politique, de fonctionnaires administratifs, de fonctionnaires à statut spécial et de salariés travaillant dans le cadre d'un contrat de travail. Des personnes nommées par le pouvoir politique, moins nombreuses, sont généralement à la tête d'institutions publiques. Les fonctionnaires administratifs représentent environ 90 000 personnes réparties en deux catégories : le corps « A » et le corps « B ». Le corps « A » comprend 91 postes dont 79 étaient pourvus au moment de la visite sur place. Il se compose de cadres dirigeants d'organismes publics chargés de superviser l'exécution des tâches par leur personnel subordonné. Les agents du corps « A » sont nommés hors concours, généralement en leur qualité de président de commission ou de directeur de cabinet. Le directeur de l'organisme public concerné soumet un nom en vue de la nomination à un poste de corps « A » à la commission gouvernementale. Le Conseil national (composé du chef de l'administration présidentielle et des ministres) peut rejeter ladite proposition si le candidat ne satisfait pas aux exigences du poste et de la Loi sur la fonction publique. Les critères supplémentaires auxquels doivent répondre les candidats à un poste de corps « A » consistent en une ancienneté d'au moins six ans dans la fonction publique, dont deux ans à des postes de direction. Les corps « A » sont nommés pour une période de quatre ans renouvelables. En

revanche, une sélection sur concours aux postes vacants est organisée pour les fonctionnaires du corps « B », laquelle comprend une évaluation des connaissances en matière de législation, un test de culture générale et un entretien. Des employés à statut spécial figurent également parmi le personnel des autorités répressives, des services de renseignement et de l'armée.

224. La plupart des employés des organismes publics aux niveaux central et local sont recrutés sur la base de contrats de travail et ne sont donc pas couverts par la Loi sur la fonction publique. Au cours de la visite sur place, l'EEG a reçu des réponses incohérentes de la part des représentants des organismes publics quant aux tâches confiées à ce type d'employés, mais il semblerait qu'il s'agisse de personnels de soutien technique (chauffeurs, agents de nettoyage, cuisiniers, etc.). Certaines informations suggèrent pourtant que bon nombre d'entre eux s'acquittent aussi de tâches de fonctionnaires. Il ne semble pas y avoir de règles uniformes concernant le processus de sélection de cette catégorie de personnel et chaque organisme public peut décider de sa propre procédure de recrutement. Les autorités n'ont pas non plus été en mesure d'indiquer le nombre précis de salariés recrutés sur la base d'un contrat de travail, même si d'aucuns ont avancé le chiffre de 1,5 million pendant la visite.
225. Selon l'EEG, le recrutement et le statut des différents fonctionnaires et salariés de l'administration publique devraient être améliorés. La situation actuelle génère notamment une incertitude quant aux procédures de recrutement et à la sensibilisation des personnes employées dans l'administration publique à leurs obligations dans le cadre de la prévention et de la répression de la corruption. Dans l'ensemble, le flou entourant actuellement les procédures de recrutement et les obligations des fonctionnaires et des personnes recrutées sur la base d'un contrat de travail ne contribue pas à l'homogénéité de la politique d'intégrité, à la transparence et à la responsabilité nécessaires à toute administration publique désireuse de se protéger efficacement contre la corruption. Les mécanismes non transparents de gestion des ressources humaines sont propices aux abus, au népotisme et au favoritisme. En particulier, dans les systèmes où les cadres dirigeants sont directement responsables des fautes commises par leurs subordonnés, ces mécanismes discrétionnaires peuvent conduire à favoriser des individus appartenant à des cercles restreints, au lieu de promouvoir un système de ressources humaines fondé sur le mérite. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) d'établir des règles fondées sur le mérite et des procédures transparentes en matière de recrutement et de promotion à tous les échelons de l'administration publique et (ii) de veiller à ce que les règles pertinentes en matière d'intégrité dans le service public s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires/salariés du secteur public, y compris les personnes nommées pour des raisons politiques et celles recrutées sur la base d'un contrat de travail.**
226. Le Code d'éthique des fonctionnaires adopté en 2015 couvre toute une série de thèmes relevant du comportement attendu des fonctionnaires pendant et en dehors des heures de service. Cela dit, ses dispositions offrent des consignes limitées s'agissant des normes d'intégrité liées à la lutte contre la corruption — qu'il s'agisse des cadeaux, des incompatibilités ou des conflits d'intérêts — dans la mesure où elles ne contiennent que de vagues renvois à la législation visant la lutte anti-blanchiment et la fonction publique. À cet égard, le Code d'éthique gagnerait à être davantage nuancé et à préciser les normes d'intégrité pertinentes, ainsi que les risques de corruption et la conduite attendue des fonctionnaires en leur qualité de fournisseurs de services. **Le GRECO recommande donc que le Code d'éthique en vigueur soit complété par des orientations plus détaillées à l'intention des salariés et des agents de l'administration publique concernant les situations qu'ils peuvent rencontrer dans leur pratique quotidienne sous l'angle des normes d'intégrité et de la conduite souhaitable avec le public (par exemple, en ce qui**

**concerne les réactions aux offres de cadeaux et autres avantages, le signalement des actes de corruption et le traitement des demandes d'accès aux informations publiques).**

227. Le personnel nouvellement recruté dans la fonction publique est censé se familiariser avec le contenu du Code d'éthique. Même si certains cours de formation dispensés par l'École d'administration publique incluent des sujets liés à l'intégrité, aucune formation initiale cohérente n'englobe l'éthique et la lutte contre la corruption. La seule exception concerne quelques formations destinées aux commissaires à l'éthique et donnant lieu à la délivrance d'un certificat à la fin du cours. En 2018, des lignes directrices ont été élaborées, lesquelles comprennent des études de cas basées sur des situations concrètes. Dans la pratique, des dilemmes éthiques se posent constamment dans l'exercice de la fonction publique et, à moins qu'un effort institutionnel ne soit consenti pour encourager les fonctionnaires à solliciter des conseils et à discuter des défis émergents, la plupart des intéressés hésiteront à faire part de leurs problèmes d'intégrité. Il est donc vital de dispenser à tous les nouveaux arrivants dans la fonction publique une formation initiale portant notamment sur l'intégrité, l'éthique et la lutte contre la corruption, ainsi que de leur donner des orientations et leur fournir des outils en matière d'atténuation des risques. Les formations et les conseils actuellement disponibles revêtent un caractère insuffisant. Compte tenu de leur manque d'expérience dans le secteur public, les fonctionnaires nouvellement recrutés sont particulièrement vulnérables et, à moins d'être correctement formés et guidés, risquent donc de se retrouver en infraction avec les normes éthiques.
228. Les commissaires à l'éthique sont nommés par les dirigeants des organismes publics, auxquels ils doivent également rendre des comptes. Dans un nombre restreint d'organismes publics au niveau central (29), le commissaire à l'éthique est un haut fonctionnaire qui exerce sa fonction à plein temps. Dans la grande majorité des autres organismes publics (735), la fonction échoue à un agent exerçant également d'autres tâches au sein de la même administration. Il convient de noter que dans l'exercice de leurs fonctions, les commissaires à l'éthique sont autorisés à accéder aux informations pertinentes pour l'enquête (y compris les dossiers individuels des membres du personnel de l'organisme public concerné et divers renseignements relatifs au service public) et peuvent adresser à d'autres organismes publics des demandes de clarification de divers textes législatifs. Si le responsable de l'institution ne collabore pas avec le commissaire à l'éthique, ce dernier peut en informer l'organe autorisé pour les affaires du service public, ou sa subdivision territoriale, en vue de l'adoption de mesures appropriées. En présence de doutes quant à l'impartialité du chef de l'organisme public, le commissaire à l'éthique peut agir de manière indépendante et soumettre alors son rapport à l'organe habilité.
229. L'EEG se félicite de l'existence des commissaires à l'éthique, mais estime que ceux-ci pourraient éventuellement jouer un plus grand rôle dans la prévention et la répression de la corruption si seulement le système ne présentait pas quelques lacunes importantes. Malgré les discussions tenues au cours de la visite sur place, l'EEG n'est pas parvenue à recevoir suffisamment d'informations pour savoir si les commissaires à l'éthique peuvent disposer d'un personnel auxiliaire dans l'exercice de leurs fonctions. En l'absence d'un tel soutien, la probabilité qu'ils soient réactifs, plutôt que proactifs, dans leur travail est assez forte. En outre, le degré nécessaire d'indépendance des commissaires à l'éthique pâtit de leur position hiérarchique et de leur subordination aux dirigeants de leurs organismes publics respectifs. Par exemple, un commissaire à l'éthique déposant une plainte auprès de l'organe compétent au niveau territorial pour dénoncer le manque de coopération de la part du directeur de l'institution concernée risque fort bien de se voir relever de ses fonctions par ce dernier, avec effet immédiat. La nécessité d'une plus grande indépendance fonctionnelle des commissaires à l'éthique devient particulièrement manifeste lorsque l'un d'entre eux doit enquêter sur une violation présumée des règles éthiques par le



directeur même de l'organisme public auquel il est subordonné. Selon l'EEG, ces deux aspects mériteraient d'être traités globalement.

230. Les activités des commissaires à l'éthique sont coordonnées par le Service du contrôle au sein de l'Office de la fonction publique (OFP). Les intéressés soumettent deux fois par an au Service du contrôle de l'OFP des rapports dans lesquels ils exposent les défis rencontrés dans leurs organismes publics respectifs. Selon ces rapports, les vulnérabilités les plus fréquemment identifiées visent le niveau de moralité des institutions publiques, la rotation élevée du personnel (consécutives à la pléthore de nouveaux organismes créés chaque année, tandis que d'autres sont démantelés) et l'insuffisance des pouvoirs conférés aux commissaires pour leur permettre de s'acquitter efficacement de leurs tâches, notamment en raison du peu de canaux de communication dont ils disposent pour signaler les infractions (dans la mesure où ils rendent compte uniquement au chef du personnel de l'organisme public en cause ou à l'OFP).
231. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande (i) d'introduire, sur la base du Code d'éthique tel que modifié, une formation initiale sur l'intégrité, l'éthique et les mesures de lutte contre la corruption à l'intention de tous les salariés et agents de l'administration publique afin de prodiguer les conseils nécessaires et d'atténuer les risques ; (ii) de renforcer l'indépendance, la compétence et la capacité des commissaires à l'éthique afin de garantir leur capacité à s'acquitter de leurs tâches de manière autonome et sans pression indue.**
232. L'EEG prend note des dispositions légales — concernant les conflits d'intérêts — applicables à l'administration publique. Selon les autorités, dans le cadre de contrôles préventifs au sein d'organismes publics aux niveaux central et local, 11 cas de conflits d'intérêts ont été identifiés au cours de l'année 2020 et 11 autres au cours du premier semestre 2021. Les domaines concernés comprenaient : les demandes d'emploi ; l'attribution de terres agricoles à louer ; l'examen des recours de citoyens ; la conduite de commissions disciplinaires et autres ; l'occupation de postes subordonnés par un conjoint du fonctionnaire en cause.
233. L'EEG est d'avis que la gestion des conflits d'intérêts mériterait d'être améliorée. L'article 44, paragraphe 2, de la Loi sur la fonction publique assimile « l'omission délibérée de prendre des mesures pour prévenir et résoudre les conflits d'intérêts » à une faute disciplinaire. Alors que la loi exige que les conflits d'intérêts soient identifiés à un stade précoce et que des mesures d'atténuation soient prises par les fonctionnaires en cause et/ou leurs supérieurs, il n'existe aucune législation ni aucun mécanisme permettant d'invalider les décisions prises dans une situation de conflit d'intérêts. Ainsi, l'exécution d'un contrat suspect ne peut être remise en question que si le comportement du fonctionnaire impliqué constitue une infraction pénale, ce qui exclut les conflits d'intérêts dans la plupart des cas. D'aucuns pourraient suggérer que la situation actuelle — caractérisée par l'occultation des conflits d'intérêts et la poursuite par le fonctionnaire en cause de ses activités officielles — pourrait même s'avérer lucrative, dans la mesure où le seul risque couru par l'intéressé serait une procédure disciplinaire, pendant que les contrats à grande échelle attribués sur la base de décisions prises dans une situation de conflit d'intérêts auraient toutes les chances de rester valides. Cette situation accroît considérablement les risques de corruption et doit impérativement être traitée. **Le GRECO recommande de mettre en place un système plus efficace de prévention, de détection et de gestion des conflits d'intérêts dans l'administration publique en affinant la législation portant sur ce sujet et sur les incompatibilités et en appliquant systématiquement des mesures censées dissuader efficacement les adeptes de telles pratiques, y compris des sanctions suffisamment lourdes**

**et l'invalidation des actes juridiques et autres conclus dans des situations de conflits d'intérêts.**

234. L'EEG observe que le système de déclaration de patrimoine, d'actif et de passif récemment mis en place n'étant pas encore pleinement opérationnel, il est impossible d'évaluer son impact sur la prévention de la corruption. Il est également difficile de prévoir comment les divers formulaires de déclaration pourront se combiner dans la pratique. Les autorités espèrent que l'introduction d'une déclaration fiscale universelle permettra de répondre à leurs préoccupations concernant la part importante de l'économie souterraine dans le pays.
235. L'article 11 de la Loi anticorruption mentionne une déclaration<sup>59</sup> de patrimoine et de revenus devant être présentée à l'administration fiscale par les candidats à des fonctions publiques et par les personnes occupant des postes de fonctionnaire, ainsi que par leur conjoint et, dans le cas des candidats, par les autres membres de leur famille. Cette déclaration doit être soumise annuellement pendant toute la durée du mandat de l'intéressé et aussi, pendant les trois ans suivant leur révocation, par les agents démis de leurs fonctions. Les discussions sur place n'ont pas permis à l'EEG d'établir avec certitude si les déclarations requises en vertu de l'article 11 de la Loi anticorruption doivent être soumises par le biais des formulaires n° 250 et 270 mentionnés plus haut ou d'un formulaire différent. Les autorités ont par la suite indiqué que lors de l'entrée dans le système de déclaration, les personnes soumettent une déclaration initiale de patrimoine aux autorités fiscales de l'Etat au moyen du formulaire n° 250. Ainsi, à partir du 1er janvier 2021, les fonctionnaires et autres personnes habilitées à exercer des fonctions publiques, les personnes qui leur sont assimilées, ainsi que leurs conjoints, doivent présenter des déclarations de patrimoine au plus tard le 15 juillet 2022 sur papier, et au plus tard le 15 septembre - sous forme électronique. À partir du 1er janvier 2022, les personnes susmentionnées doivent présenter annuellement une déclaration de revenus et de patrimoine pour l'année civile considérée au moyen du formulaire n° 270, dans les mêmes délais que ceux prévus pour les déclarations de patrimoine, c'est-à-dire au plus tard le 15 juillet sur papier et le 15 septembre - sous forme électronique.
236. Par ailleurs, l'EEG note que, conformément à l'article 11, paragraphe 11, de la Loi anticorruption, les informations sur les montants et les sources des revenus des agents occupant des postes à responsabilité dans la fonction publique « peuvent être publiées ». Pourtant, différents interlocuteurs ont confirmé que les déclarations soumises par les fonctionnaires au titre de cet article ne sont pas accessibles au public à l'heure actuelle. La Loi anticorruption mentionne la possibilité d'engager la responsabilité administrative et disciplinaire des fonctionnaires ne respectant pas leurs obligations de déclaration (article 11, paragraphe 8), mais il ne semble pas exister de réglementation décrivant les mécanismes d'application de ces mesures. Selon la législation, l'administration fiscale serait compétente pour vérifier l'opportunité et l'exactitude des déclarations ; cependant, aucune information n'a été fournie sur la procédure de vérification et sa

---

<sup>59</sup> Cette déclaration doit comprendre les éléments suivants (qu'il s'agisse d'actifs détenus au Kazakhstan ou à l'étranger) :

- les dépôts auprès d'établissements bancaires et les titres, y compris ceux détenus hors du Kazakhstan, avec indication de l'établissement bancaire, ainsi que les actifs financiers dont l'agent en cause a le droit de disposer personnellement ou conjointement avec des tiers ;
- la participation en tant qu'actionnaire ou fondateur (participant) de personne morale, avec indication de la part dans le capital autorisé et les coordonnées complètes — bancaires ou autres — de ladite personne ;
- les fiducies et les États où ils sont enregistrés, avec indication des numéros de compte bancaire correspondants, dès lors que l'agent en cause ou son conjoint en est le bénéficiaire ;
- les nom et coordonnées d'autres organisations entretenant des relations contractuelles avec l'agent en cause, ainsi que les accords (y compris verbaux) et obligations relatifs à la conservation ou au stockage temporaire d'actifs matériels et financiers appartenant à l'agent ou à son conjoint et dépassant 1000 fois le montant de l'ICM.

précision, ainsi que sur la proportion de déclarations vérifiées chaque année par rapport au nombre total de déclarations soumises. **Le GRECO recommande d'établir des règles claires sur les déclarations de patrimoine et d'intérêts des agents publics, lesquelles devraient inclure des dispositions sur la divulgation du patrimoine et des intérêts, la vérification systématique des déclarations et aussi des sanctions dissuasives en cas d'irrégularités.**

237. En ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte, la législation actuelle contient quelques dispositions visant les cas où une telle protection pourrait s'appliquer, sans pourtant décrire le mécanisme de protection lui-même. Qui plus est, la législation en vigueur ne protège les lanceurs d'alerte que lorsqu'ils signalent des infractions pénales de corruption, à l'exception notamment des infractions administratives ou d'autres violations de nature à accroître les risques de corruption. La protection n'est pas non plus déclenchée lorsqu'un lanceur d'alerte dénonce des actes répréhensibles ou une mauvaise gestion dans le secteur public. Quant aux protections prévues par le CPP, l'EEG note qu'elles ne sont applicables que lorsque l'intéressé prend part à une procédure pénale en qualité de participant au sens conféré à ce terme par ledit Code (plaignant, partie civile, témoin, etc.).
238. Au cours des discussions sur place, les représentants de différents organismes publics ont reconnu le caractère généralement insuffisant de la protection des lanceurs d'alerte dans l'administration et signalé qu'une législation plus complète sur la question est en cours d'élaboration. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que la protection générale des lanceurs d'alerte soit améliorée dans la législation et dans la pratique, afin d'inclure des garanties supplémentaires protégeant les agents signalant de bonne foi des pratiques de corruption. La nouvelle législation devrait également établir la responsabilité des personnes portant atteinte au processus de protection des lanceurs d'alerte et fournir des mécanismes efficaces assurés par l'état, d'engagement concret de cette responsabilité.**
239. L'EEG croit savoir que les transactions générées par les procédures de passation de marchés publics au Kazakhstan représentent environ 8 milliards de KZT (soit 16 millions d'EUR) par an. L'EEG a aussi appris que le prix le plus bas n'est pas le seul élément pris en considération lors de l'attribution d'un marché public ; la législation comprend également une disposition sur l'élimination des offres contenant des prix de dumping. L'une des phases de la passation de marché comprend une préqualification censée permettre d'évaluer la viabilité financière et l'expérience des soumissionnaires. Lors de l'évaluation de la bonne santé financière, en particulier, les contributions apportées par l'entreprise au budget de l'État par le biais de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu sont, elles aussi, prises en considération. Ainsi, une entreprise n'acquittant pas ses impôts ne peut pas soumissionner. Les entreprises ne respectant pas leurs obligations contractuelles peuvent, elles aussi, être placées sur liste noire par les tribunaux.
240. Des commissions sont mises en place pour évaluer les soumissions et les parties mécontentes peuvent déposer une plainte, y compris par voie électronique. Le service des marchés publics dispose alors de 10 jours pour examiner ladite plainte et déterminer si la décision de passation de marché doit être maintenue ou annulée. Depuis juillet 2021, la loi impose la tenue d'auditions avant la prise de décision. La deuxième étape de la procédure d'examen de la plainte se déroule devant la commission d'appel dont la décision peut ensuite faire l'objet d'un recours devant un tribunal. Le contrat de marché public ne peut être signé que lorsque la procédure d'examen de la plainte est close.
241. Malgré l'amélioration de la législation relative aux marchés publics, les interlocuteurs rencontrés par l'EEG au cours de la visite sur place ont identifié ce secteur comme très vulnérable à la

corruption. Selon les représentants des organismes publics et des acteurs non étatiques, la mise en œuvre des règles pose problème. Il semblerait que des entreprises déclarées inactives dans les registres de l'État aient remporté des contrats pour la construction d'écoles, alors qu'elles auraient dû être exclues du processus de passation de marchés, dans la mesure où elles ne remplissaient pas les conditions de préqualification. Compte tenu de la simplification de l'enregistrement des entreprises et du moratoire actuel sur les contrôles des PME, il est possible que des entreprises récemment créées, ou ne disposant pas des capacités financières requises, se voient malgré tout attribuer des marchés publics dotés d'un budget considérable.

242. Les conflits d'intérêts constituent un motif de récusation de la procédure de passation des marchés publics. Pourtant, l'EEG a appris que rares sont les mesures adoptées en vue d'identifier de manière proactive les conflits d'intérêts dès le début de la procédure. En l'absence d'une récusation, mais en présence d'un conflit d'intérêts connu, l'Agence anticorruption doit être informée et le responsable de l'institution concernée peut prendre des mesures disciplinaires. Cela dit, dans les cas où un conflit d'intérêts a été identifié et des sanctions appliquées après la conclusion d'un contrat de marché public, ce contrat risque de rester néanmoins valide. L'EEG a été informée des difficultés rencontrées par l'Agence anticorruption lorsqu'elle doit intervenir dans des procédures de passation de marchés publics suspectes auxquelles participent des entreprises jouissant de solides relations. De tels cas ont également été signalés par des acteurs de la société civile au ministère des Finances, mais n'auraient suscité qu'une faible réaction.
243. D'autres incidents et risques de corruption peuvent apparaître au stade de l'exécution d'un contrat attribué par le biais d'une procédure de marché public. Il a ainsi été signalé que les nombreuses augmentations successives du coût total des travaux convenu dans le cadre du contrat sont monnaie courante. Ce phénomène est particulièrement flagrant lorsque le contrat a été principalement attribué sur la base du prix initial le plus bas. Les paiements aux entrepreneurs ne sont effectués qu'après réception des certificats d'acceptation de l'autorité contractante. À cet égard, l'EEG a été informée de cas où la délivrance de ces documents avait été entachée de corruption.
244. Les contrats de partenariat public-privé (PPP) sont également utilisés dans le domaine des travaux publics et il a été signalé que, depuis le renforcement du cadre juridique des marchés publics, le recours à ces PPP s'avère plus fréquent. Des représentants de la société civile ont signalé que les routes construites dans le cadre d'un PPP peuvent revenir jusqu'à cinq fois plus chères que celles construites dans le cadre d'un marché public (à titre d'exemple, l'EEG a entendu dire qu'à Almaty, le coût de la construction d'une route peut atteindre 21 millions de KZT par kilomètre, alors qu'à Nour-Sultan, il est de 3,5 millions seulement ; le coût de la construction d'une voie ferrée peut être encore plus gonflé, ce qui selon certains interlocuteurs illustre parfaitement le niveau de corruption au Kazakhstan). Selon ces mêmes allégations, les écoles construites dans le cadre d'un PPP sont parfois dix fois plus chères que celles construites dans le cadre d'un marché public. Bien que le PPP repose sur un mécanisme contractuel différent, les vulnérabilités identifiées dans ce secteur rejaillissent sur la perception de l'ensemble des procédures de passation de marchés par le grand public. Enfin, l'un des problèmes les plus flagrants tient à la faiblesse disproportionnée des salaires des fonctionnaires chargés de gérer les procédures de passation de marchés et d'attribuer les contrats, par rapport à leurs responsabilités et au budget alloué aux dits contrats. Selon certains interlocuteurs de l'EEG, la disparité est si criante qu'elle expose presque tout fonctionnaire occupant ce poste à un risque de corruption. **Le GRECO recommande que des mesures législatives et pratiques supplémentaires soient adoptées afin de prévenir la corruption dans le cadre des procédures de marchés et d'investissements publics, y compris par le biais d'une rémunération adéquate des fonctionnaires responsables, d'un**

**mécanisme de vérification plus stricte des critères d'éligibilité, de la détection et de la prévention des conflits d'intérêts, d'une exécution rigoureuse des contrats et de la possibilité de résilier un contrat en cas de conflit d'intérêts.**

245. Dans le cadre des audits internes (effectués au sein du ministère des Finances), si les vérificateurs aux comptes rencontrent des indices de corruption éventuelle au cours de leur travail, ils sont censés en référer à l'Agence anticorruption via le bureau central. Toutefois, à la demande d'une autorité répressive ou d'un tribunal, ces informations peuvent aussi être transmises directement par le vérificateur aux comptes du bureau régional. L'EEG a été informée qu'une fois tous les trois ans, les vérificateurs doivent suivre, auprès de l'École de la fonction publique, des cours de recyclage portant sur la prévention de la corruption et la promotion de la tolérance zéro envers ce fléau.
246. Les rapports d'audit externe (Cour des comptes) peuvent cibler une ou plusieurs institutions et privilégient une approche sectorielle pour identifier les problèmes structurels. Selon les représentants des autorités, les secteurs les plus problématiques identifiés lors des audits sont la construction, l'amélioration des infrastructures et les marchés publics. Dans l'ensemble, la contribution des différents organes de contrôle à la prévention et la détection de la corruption au Kazakhstan est plutôt limitée. Même si cette carence s'explique par plusieurs raisons, l'EEG estime qu'il serait possible de renforcer le rôle des autorités d'audit dans la lutte contre la corruption. Les recommandations formulées dans d'autres parties du présent rapport à l'intention des vérificateurs aux comptes, des comptables, des avocats et des contrôleurs des impôts valent également dans ce contexte.

## **VI. PERSONNES MORALES ET CORRUPTION**

### **a. Description de la situation**

#### Définition générale et constitution

247. Le Code civil énonce les règles de base applicables aux personnes morales et son article 33 définit ces entités comme des organisations dont l'activité consiste principalement à poursuivre le dégagement de revenus (organisation commerciale) ou, au contraire, comme ne cherchant pas à dégager des revenus ni à distribuer des gains entre les parties (organisation à but non lucratif). Les organisations commerciales et les OSBL peuvent créer des succursales et des représentations, lesquelles sont alors soumises aux mêmes obligations.

#### *Secteur lucratif*

248. Selon l'article 34 du Code civil, les organisations commerciales peuvent être établies sous la forme d'une entreprise publique, d'une société en nom collectif, d'une société en commandite, d'une société à responsabilité limitée, d'une société de personnes à responsabilité supplémentaire, d'une société par actions ou d'une coopérative de production. La définition des principaux types de sociétés de personnes et de sociétés commerciales s'énonce comme suit :
- Société en nom collectif : Personne morale dont les participants, en cas d'insuffisance des actifs, répondent solidairement — sur leurs biens — des obligations de la société (article 63 du Code civil).
  - Société en commandite : Société qui comprend, outre un ou plusieurs participants

assumant — sur ses/leurs biens — une responsabilité supplémentaire au titre du respect des obligations incombant à ladite société, un ou plusieurs participants dont la responsabilité n'excède pas le montant de leur apport à l'actif de la société et qui ne participent pas aux activités entrepreneuriales de cette dernière (article 72 du Code civil).

- Société à responsabilité limitée : Société de personnes créée par une ou plusieurs personnes, dont le capital social est divisé en parts sociales stipulées dans les documents de fondation. Son capital social doit être au minimum de 100 ICM (590 EUR). Les participants au capital d'une société à responsabilité limitée ne répondent pas des obligations de cette dernière et supportent le risque de pertes liées aux activités de la société dans les limites de la valeur de leur apport (article 77 du Code civil). Il s'agit de la forme de société la plus courante pour mener des affaires dans le pays, en particulier pour les investisseurs étrangers – voir également le tableau ci-dessous.
- Société de personnes à responsabilité supplémentaire : Société de personnes dont les participants répondent des obligations sur leurs apports respectifs au capital social et, si ceux-ci sont insuffisants, par les biens qui leur appartiennent à concurrence d'un multiple dudit apport (article 84 du Code civil).
- Société par actions : Personne morale qui émet des actions dans le but de réunir des fonds pour l'exercice de ses activités. Les actionnaires d'une société par actions ne répondent pas de ses obligations et supportent le risque de pertes liées à l'activité de la société, dans les limites de la valeur des actions qu'ils détiennent, sauf dans les cas prévus par la législation (article 85 du Code civil). Le capital social minimum pour créer une société par actions est fixé à 50 000 ICM (294 000 EUR).
- Coopérative de production : Association volontaire de citoyens désirant mener ensemble des activités entrepreneuriales communes ; la coopérative repose sur la participation personnelle au travail et la coopération par les membres concernant la gestion de leurs apports patrimoniaux (article 96 du Code civil).

249. La création d'organisations commerciales est régie par le Code civil, la Loi sur les sociétés de personnes, la Loi sur les sociétés à responsabilité limitée et supplémentaire, la Loi sur les sociétés par actions, la Loi sur les coopératives de production, ainsi que d'autres actes législatifs.

#### *Secteur non lucratif*

250. Le secteur non lucratif comprend les institutions, les fondations, les associations publiques, les coopératives de consommateurs, les syndicats, les associations religieuses et les partis politiques. En outre, la loi prévoit la possibilité pour les entités à but non lucratif de s'établir sous une forme organisationnelle ou juridique différente des grandes catégories susmentionnées ; c'est le cas, par exemple, des organisations éducatives autonomes, des associations d'avocats, des chambres professionnelles, des coopératives de propriétaires d'appartements, etc.

251. Le secteur non lucratif est régi par le Code civil, la Loi sur les organisations non commerciales, la Loi sur les associations publiques, la Loi sur les activités et associations religieuses, la Loi sur les partis politiques, ainsi que d'autres textes législatifs.

252. Le tableau suivant donne un aperçu du nombre d'organisations commerciales et d'organismes à but non lucratif au Kazakhstan pour les années 2017-2019 :

	Nombre de nouvelles personnes morales enregistrées par année				
	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Structures commerciales</b>	<b>16 525</b>	<b>18 047</b>	<b>21 064</b>	<b>20 385</b>	<b>12 206</b>
Sociétés en commandite	15	16	27	23	15
Sociétés en nom collectif	10	12	33	31	15
Société de personnes à responsabilité supplémentaire	5	8	18	17	14
Société à responsabilité limitée	16 411	17 920	20 827	20 185	12 069
Sociétés par actions	10	12	9	5	7
Sociétés par actions avec participation de l'État	5	7	5	0	3
Entreprises d'État (госпредприятия)	25	26	77	56	34
Entreprises publiques (из них казенные предприятия)	15	16	26	25	15
Coopératives de producteurs	29	30	42	43	34
Autres structures commerciales	0	0	0	0	0
<b>OBNL</b>	<b>1 333</b>	<b>1 734</b>	<b>1 987</b>	<b>2 021</b>	<b>1 721</b>
<b>Total :</b>	<b>17 858</b>	<b>19 781</b>	<b>23 051</b>	<b>22 406</b>	<b>13 927</b>

### Enregistrement et transparence

253. Les personnes morales exercent leurs activités sur la base : (i) de leur acte constitutif et de leur acte de fondation, (ii) uniquement de leur acte constitutif ou (iii) de leur acte constitutif et d'une décision écrite visant la création d'une personne morale lorsque cette dernière est fondée par une seule personne. L'acte constitutif d'une personne morale doit énoncer les objectifs et les buts de ses activités. Il doit indiquer le nom de la personne morale, l'adresse de son siège, la procédure d'établissement et la compétence de ses organes, ainsi que les dispositions relatives à son organisation et à la cessation de ses activités (article 41 du Code civil).
254. La personnalité juridique est acquise lors de l'enregistrement (article 42 du Code civil). Toute personne morale établie sur le territoire national est soumise à un enregistrement officiel, quels que soient son objet, le type et la nature de ses activités ou l'identité de ses membres. De même, les succursales et les bureaux de représentation de la personne morale sont soumis à enregistrement. Les motifs de refus de l'enregistrement d'une personne morale sont énoncés à l'article 11 de la Loi sur l'enregistrement officiel des personnes morales (par exemple, incohérence des documents constitutifs, incapacité du fondateur, inactivité, endettement, etc.).
255. En ce qui concerne les organisations commerciales, le Kazakhstan a adopté ces dernières années des réformes systémiques visant à améliorer le climat des affaires et à réduire la complexité/bureaucratie pesant sur les entrepreneurs. Le Kazakhstan s'est classé parmi les 25 premiers pays pour la pratique des affaires parmi les 190 repris dans le classement « [Doing Business 2020](#) » de la Banque mondiale.
256. Les frais d'enregistrement des PME ont été supprimés, de même que l'obligation pour ce type de personnes morales de présenter ses actes constitutifs/de fondation. Les délais d'enregistrement ont été raccourcis et ni l'utilisation d'un cachet de société ni la preuve d'un capital social minimum ne sont désormais exigées (même si les autorités ont expliqué que la part du capital serait vérifiée,

après l'enregistrement, par la Banque Nationale et d'autres régulateurs). Afin de faciliter la création d'entreprises, le Kazakhstan a également supprimé l'obligation pour les PME de faire authentifier leurs documents constitutifs et les signatures des fondateurs. Cela dit, certaines exigences en matière de certification restent applicables aux grandes entreprises, par exemple les sociétés par actions, ainsi que lors de l'enregistrement d'une personne morale à participation étrangère. Dans ce dernier cas, en effet, les documents supplémentaires suivants doivent être produits : un extrait légalisé du registre de commerce ou un autre document authentifié certifiant que le fondateur (une entité étrangère) est une personne morale en vertu de la législation du pays tiers en cause, avec une traduction notariée en langues kazakhe et russe, ainsi qu'une copie du passeport ou d'un autre document attestant de l'identité du fondateur étranger, avec une traduction notariée en langues kazakhe et russe.

257. L'enregistrement des organisations commerciales s'opère sur la base du principe du guichet unique : tous les documents d'enregistrement doivent être soumis à une seule autorité : la Société nationale « Gouvernement pour les citoyens ». Avant 2019, le système était basé sur un processus de certification sur support papier ; aujourd'hui, les demandes d'enregistrement peuvent être déposées directement en ligne par une personne physique/morale ou, si une assistance personnelle s'avère nécessaire, par le biais d'un centre multiservice.
258. Pour s'enregistrer en ligne, les entrepreneurs ont besoin d'une signature électronique. Outre celle de ses fondateurs, l'entreprise elle-même — en sa qualité de personne morale — doit obtenir une signature électronique. Le certificat électronique d'enregistrement d'une société est délivré en une heure (pour les petites et moyennes entreprises) ou en un jour (pour les grandes entreprises). En fait, l'enregistrement d'une société peut ne prendre qu'un quart d'heure et le certificat d'enregistrement électronique peut être imprimé, tamponné et signé par le greffier en même temps.
259. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, lors de la constitution de la société par le biais de la plate-forme électronique, il est possible de demander l'enregistrement à la TVA, l'ouverture d'un compte bancaire et l'inscription à l'assurance vie/santé obligatoire des employés. Par ailleurs, la demande d'enregistrement à la TVA peut être soumise en même temps que la demande de constitution en société lorsque les documents sont fournis en présentiel. Si l'entreprise demande l'enregistrement à la TVA pendant la constitution, elle obtiendra le certificat d'enregistrement à la TVA le jour ouvrable suivant la date de dépôt de la demande. Toute société doit s'enregistrer comme assujetti à la TVA dès lors que son chiffre d'affaires au cours d'une année civile dépasse 30 000 ICM (environ 180 000 EUR).
260. Un réenregistrement est nécessaire dans les cas suivants : (1) réduction du capital social ; (2) modification du nom ou de la raison sociale ; (3) modification de la liste des membres d'une société de personnes. Certaines modifications apportées à l'acte de fondation demeurent invalides tant que la personne morale n'a pas été réenregistrée.
261. Les organismes à but non lucratif sont soumis à l'obligation d'enregistrement auprès du ministère de la Justice. Un guichet unique est également en cours de création à l'intention de ces organismes, mais l'EEG a été informée que le projet a pris du retard, principalement en raison de la pandémie de covid-19.
262. Il existe un Registre national unifié des numéros d'identification des entreprises (lequel, par conséquent, couvre à la fois les organisations commerciales et non commerciales) dont les données sont publiques.



## Restrictions à l'exercice de certaines fonctions par des personnes physiques dans les personnes morales

263. Le Code pénal (article 50) dispose que l'interdiction d'occuper certaines fonctions ou de mener des activités spécifiques peut être prononcée à titre de sanction pénale — comme peine principale ou comme peine complémentaire — pour une durée comprise entre un et dix ans. Lorsque ce type de sanction n'est pas explicitement prévu par le Code pénal, une interdiction peut néanmoins être prononcée par le tribunal si, au vu de la nature de l'infraction et de son lien avec l'emploi occupé ou les activités menées par son auteur, le tribunal juge totalement déraisonnable que ce dernier conserve le droit d'occuper un poste particulier ou de mener des activités spécifiques.
264. La déchéance obligatoire est explicitement prévue par le Code pénal en cas d'infraction de corruption ; il s'agit d'une interdiction à vie d'occuper un poste dans la fonction publique, de siéger en tant que juge, d'occuper un poste au sein d'une collectivité locale, de la Banque Nationale de la République du Kazakhstan et de ses services, ainsi que de l'organe habilité à assumer la régulation, le contrôle et la surveillance du marché financier et des organisations financières, organismes officiels et entités parapubliques.
265. Des modifications ont été apportées au droit du travail afin de garantir que la déchéance dans le secteur parapublic s'applique à l'exercice de toute fonction et non plus aux seules fonctions de direction, comme c'était le cas auparavant. Dans le cas où un salarié du secteur parapublic commettrait un délit de corruption, son contrat de travail serait résilié.

## Législation sur la responsabilité des personnes morales, sanctions et autres mesures

266. Conformément au principe de la responsabilité individuelle, seule une personne physique peut être tenue responsable d'une infraction pénale. La question de l'établissement de la responsabilité pénale des personnes morales au titre d'infractions de corruption a été abordée par un groupe de travail multidisciplinaire spécialement établi à cette fin, lequel a conclu qu'il serait prématuré d'introduire une telle possibilité à l'heure actuelle. Cependant, cette question particulière était à nouveau sur la table au moment de la visite d'évaluation. Après la visite sur place, les autorités ont indiqué que le nouveau concept de politique de lutte contre la corruption pour la période 2022-2026, et son plan de mise en œuvre, comprennent comme mesure concrète l'établissement de la responsabilité des personnes morales.
267. Le fait pour une entreprise de verser — à une personne autorisée à exercer des fonctions publiques (ou une activité équivalente) — une rémunération matérielle, un cadeau ou des avantages ou services illicites engage la responsabilité administrative de ladite entreprise, à moins que ces actions ne présentent l'une ou l'autre des caractéristiques d'une action passible d'une sanction pénale (article 678 du CIA). La sanction administrative applicable consiste en une amende d'un montant de 750 ICM (environ 4 450 EUR), laquelle peut passer à 1 500 ICM (environ 8 900 EUR) en cas de récidive dans l'année.
268. Conformément au Programme d'action sur l'amélioration des indicateurs de l'indice de compétitivité mondiale du Forum économique mondial pour 2018-2019, il est prévu de prendre des mesures visant à introduire les principes de la gouvernance d'entreprise dans le secteur privé, en recourant notamment aux outils suivants :
- Conseil de gouvernance d'entreprise auprès de la Chambre nationale des entrepreneurs (*Atakemen*) ;
  - Modèle de Code d'éthique des entreprises ;
  - Projet de lignes directrices sur les activités commerciales de bonne foi au Kazakhstan ;

- Modèle de politique d'entreprise sur les délits d'initiés<sup>60</sup>.

269. La Chambre nationale des entrepreneurs a adopté en 2016 une Charte des entrepreneurs du Kazakhstan sur la lutte contre la corruption. Ce document comprend une liste de principes destinés aux entreprises et visant à prévenir la corruption. L'adhésion à la Charte revêt un caractère volontaire et elle est ouverte à la signature des entreprises, des organisations commerciales et des associations professionnelles. Le Bureau du médiateur des entreprises a été créé en 2014 et il est investi de pouvoirs étendus en matière de défense des droits des entreprises et des entrepreneurs, notamment en ce qui concerne les plaintes légitimes à l'encontre d'entités étatiques ou infra-étatiques ayant porté atteinte à leurs droits.

#### Déductibilité fiscale

270. La législation fiscale ne prévoit pas explicitement de déductibilité fiscale des pots-de-vin et des paiements de facilitation.

#### Administration fiscale

271. Les inspecteurs des impôts, comme tous les agents publics, sont tenus de signaler tout soupçon de corruption à leur supérieur hiérarchique ou aux autorités répressives.

272. Comme indiqué plus haut, la coopération entre la CRF et l'administration fiscale s'est renforcée ces dernières années, grâce notamment à la multiplication d'activités conjointes et à l'articulation des processus de retour d'information. L'administration fiscale peut soumettre, conformément aux dispositions relatives au secret fiscal, des informations confidentielles concernant un contribuable — sans avoir obtenu préalablement l'autorisation de l'intéressé — aux autorités répressives lorsque ces dernières lui adressent une demande motivée en ce sens avec l'aval d'un juge d'instruction ou d'un procureur. Une recommandation a déjà été formulée dans le présent rapport concernant l'amélioration de l'accès des services répressifs à la base de données des comptes bancaires détenus par l'administration fiscale (notamment, les informations qui constituent un secret fiscal).

273. En 2020, le Kazakhstan a commencé à échanger des informations fiscales avec d'autres pays en vertu de la Norme commune de l'OCDE de déclaration concernant l'échange automatique d'informations relatives aux comptes financiers.

#### Règles comptables

274. La Loi sur la comptabilité et l'information financière du 28 février 2007 énonce les règles de base en la matière. Toute personne morale doit se doter d'un système ordonné de collecte, d'enregistrement et de regroupement d'informations relatives aux transactions et événements (article 6 de la Loi sur la comptabilité et l'information financière). La documentation comptable comprend les documents primaires, les registres comptables, les rapports financiers et une description de la politique comptable (article 7). Les rapports financiers couvrent : 1) la balance comptable, 2) le rapport sur les pertes et profits, 3) les états des recettes et dépenses, 4) l'état des modifications du capital, 5) une note explicative (article 15). La période de référence pour les états financiers annuels est l'année civile courant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre (article 18).

---

<sup>60</sup> Voir aussi le rapport 2019 de l'OCDE/ACN (disponible uniquement en anglais) via le lien : <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Progress-Update-2019-ENG.pdf>

275. La responsabilité administrative et pénale peut être engagée en cas de négligence dans la comptabilité. En vertu de l'article 241 du CP, la violation des obligations en matière de tenue de livres et de responsabilité financière — sous la forme notamment de l'utilisation de documents comptables ou d'enregistrements contenant des informations fausses ou incomplètes, ainsi que de destruction de documents comptables avant l'expiration de la période de conservation obligatoire ayant pour conséquence de générer un lourd préjudice — constitue une infraction pénale passible d'une amende pouvant aller jusqu'à 80 ICM (environ 470 EUR) ou de travaux d'intérêt général du même montant, de travaux communautaires d'une durée maximale de 80 heures ou d'un emprisonnement n'excédant pas 20 jours, toute peine assortie éventuellement de l'interdiction d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités pour une durée maximale de cinq ans.
276. Conformément à l'article 239 du CIA, la violation des règles relatives à la comptabilité et à l'information financière – à savoir le défaut de tenue d'une comptabilité d'entreprise, dès lors que ce comportement ne revêt pas les caractéristiques d'un acte passible d'une sanction pénale, la représentation délibérée d'un état financier faux, le refus de produire un état financier, l'établissement de rapports financiers faussés, la dissimulation de données censées apparaître dans la comptabilité d'entreprise et également la destruction de documents comptables – entraîne l'infliction d'amendes administratives variant entre 100 et 500 ICM (590 à 2 950 EUR) selon les caractéristiques de la personne en cause ou entre 200 et 1 000 ICM (1 180 à 5 900 EUR) en cas de récidive.
277. L'article 276 du CIA prévoit également les sanctions suivantes pour défaut de documents comptables et violation de l'obligation de tenue d'une comptabilité fiscale : avertissement pour la première infraction et, en cas de récidive dans l'année, amendes comprises entre 25 et 75 ICM (147 à 442 EUR) ou jusqu'à 3 à 10 % du coût des biens non comptabilisés, selon la nature de l'infraction et les caractéristiques du contribuable.
278. L'évasion fiscale et l'utilisation de factures contenant des données incomplètes, fausses ou incorrectes s'analysent en une infraction pénale passible d'amendes, d'une peine d'emprisonnement ou d'autres sanctions (articles 216, 244 et 245 du CP) ; la sanction applicable aux infractions administratives de cette nature consiste en une amende (article 280 du CIA).

#### Rôle des vérificateurs aux comptes, comptables et membres des professions juridiques

279. Aucune obligation de signalement des soupçons d'infraction de corruption ne pèse sur les comptables, les vérificateurs aux comptes et les professionnels du droit. Cependant, la Loi anticorruption impose l'obligation générale à toute personne disposant d'informations sur une infraction de corruption d'en informer l'unité ou l'organe autorisé à combattre la corruption (articles 23 et 24). Le fait de ne pas signaler des infractions particulièrement graves, telles que l'octroi ou l'acceptation de pots-de-vin d'un montant supérieur à 10 000 ICM (environ 59 000 EUR) constitue également une infraction pénale en vertu du CP (article 3, paragraphe 3, article 11, paragraphe 5 ; article 366, paragraphe 4 ; article 367, paragraphe 4 ; et article 434). En outre, ces professionnels sont soumis à des obligations de déclaration spécifiques en vertu de la législation sur le blanchiment de capitaux. Les règles du secret professionnel peuvent s'appliquer, comme expliqué plus haut dans ce rapport.

## b. Analyse

280. Le Kazakhstan vise à devenir l'un des 50 pays les plus compétitifs au monde en matière de pratiques commerciales d'ici 2050 (Stratégie du Kazakhstan à l'horizon 2050). Le droit des affaires a été systématiquement réformé à partir de 2014 en vue de renforcer la croissance économique et d'améliorer le fonctionnement des secteurs public et privé de manière à attirer les investissements étrangers. Au cours des dernières années, sept trains d'initiatives législatives ont été adoptés pour créer des conditions favorables au développement des entreprises. De même, des efforts ont été déployés dans les domaines de l'intégrité des entreprises et de la protection des droits des entrepreneurs, qu'il s'agisse de la création en 2014 du Bureau du Médiateur des entreprises ou de diverses autres initiatives visant à promouvoir le respect des règles anticorruption dans le monde des affaires (voir, par exemple, le Code d'éthique des entreprises ou la Charte des entrepreneurs sur la lutte contre la corruption).
281. Il existe au Kazakhstan un large éventail de personnes morales différentes, d'entités à but lucratif (la SARL étant la forme la plus répandue) ainsi que d'organismes à but non lucratif. Les exigences relatives à leur création et à leur cessation d'activité sont définies dans une loi spécifique à chaque structure, ainsi que dans les dispositions générales applicables du Code civil. L'enregistrement est une condition préalable à l'acquisition de la capacité juridique. Il existe un registre électronique centralisé pour toutes les personnes morales, qu'elles soient à but lucratif ou non : le Registre national des numéros d'identification des entreprises, lequel renferme des informations sur la date d'enregistrement, les fondateurs et les organes exécutifs, le montant du capital social, le type d'activité, le nom ou la raison sociale, l'adresse du siège et d'autres renseignements communiqués au moment de l'enregistrement. Ce registre est accessible au public sur le site Web « Gouvernement ouvert », dans la section « Données en accès libre »).
282. Des mesures ont été récemment adoptées concernant les procédures d'enregistrement des personnes morales, notamment par l'introduction d'un système à « guichet unique » et l'utilisation de technologies modernes, permettant de remplir les demandes sur place ou en ligne sur le portail électronique du gouvernement. La simplification et la rationalisation des procédures d'enregistrement présentent des avantages évidents. Cette évolution réduit la complexité et le caractère bureaucratique de l'opération tout en diminuant les risques de corruption tout au long du processus d'enregistrement. D'un autre côté, la simplification des procédures d'enregistrement pouvant comporter certains risques, il importe aussi de garantir un niveau raisonnable de vérification.
283. Selon le système en place, la procédure doit être achevée en une heure (et aucun document ne doit être déposé) pour les PME et en un jour pour les grandes entreprises<sup>61</sup>. La plupart des contrôles effectués lors de l'enregistrement sont automatiques ; ils s'appuient sur les informations disponibles dans différentes bases de données intégrées auxquelles les organismes gérant les registres ont accès (par exemple le registre des biens immobiliers ou les informations détenues par l'administration fiscale). A cet égard, l'EEG a appris que jusqu'à 30 organismes officiels avaient interconnecté leurs bases de données respectives. Les contrôles portent principalement sur l'identité des fondateurs et du PDG, ainsi que sur l'adresse du siège. Aucun contrôle n'est effectué sur les bénéficiaires effectifs en dernière analyse des personnes morales ayant déposé une demande d'enregistrement (et sur les éventuels obstacles ou restrictions qui s'appliqueraient aux

---

<sup>61</sup> Les petites entreprises sont celles dont le personnel ne compte pas plus de 100 personnes en moyenne et/ou dont le revenu annuel moyen ne dépasse pas 300 IMC (1 800 EUR). Les grandes entreprises sont celles dont le personnel compte jusqu'à 250 salariés et/ou dont le revenu annuel moyen n'excède pas 3 000 000 IMC (environ 18 millions d'EUR). Quant aux entreprises moyennes, ce sont celles se situant dans l'intervalle.

dits bénéficiaires en vertu de l'article 11 de la Loi sur l'enregistrement national des personnes morales). Il n'existe pas non plus de registre des bénéficiaires effectifs en dernière analyse des personnes morales. De même, aucune vérification ne porte sur les objectifs réels des sociétés ou sur l'origine et le dépôt effectif du capital de départ. En fait, en ce qui concerne le type de personne morale le plus courant : la société à responsabilité limitée, l'organisme d'enregistrement n'a pas le droit d'exiger la présentation de documents supplémentaires autres que ceux spécifiés dans la loi (article 19, loi sur les sociétés à responsabilité limitée). Par conséquent, les organes de l'État, au cours du processus d'enregistrement, n'ont pas le droit d'évaluer l'objet de la création, le type et la nature de l'activité, ni la composition des participants de ce type d'entités. Enfin, selon la législation, les modifications des informations soumises à l'enregistrement doivent être signalées par les représentants de la personne morale en cause ; cependant, les autorités d'enregistrement ne procèdent à aucun contrôle visant à s'assurer que les informations sont à jour.

284. L'EEG reconnaît la nécessité de mettre en balance le besoin de garantir l'exhaustivité et l'exactitude des informations fournies au moment de l'enregistrement d'une part et le besoin d'un système d'enregistrement rapide et efficace, capable de gérer rapidement un grand nombre de demandes, d'autre part. Toutefois, il apparaît nécessaire de procéder à des contrôles supplémentaires concernant notamment les bénéficiaires effectifs en dernière analyse des personnes morales et les empêchements éventuels dont ils pourraient faire l'objet, ainsi que les modifications apportées aux données enregistrées initialement. À cet égard, outre l'établissement d'un registre des bénéficiaires effectifs en dernière analyse des sociétés qui devrait également être tenu à jour, le renforcement des pouvoirs des autorités d'enregistrement, la prise en considération des informations disponibles auprès d'autres sources et une coopération plus étroite avec l'administration fiscale pourraient encore renforcer le contrôle dans ce domaine. Lors de la discussion de ce point particulier avec les autorités kazakhes, celles-ci sont même convenues des contraintes qui pèsent sur elles s'agissant de suivre toute la chaîne de propriété des personnes morales afin d'éviter le recours à des sociétés-écrans. Par conséquent, **le GRECO recommande (i) de prendre des mesures appropriées pour renforcer les contrôles dans le cadre du système d'enregistrement des personnes morales, en particulier, en ce qui concerne l'identité des initiateurs, leur objectif réel, ainsi que toute autre information pertinente nécessaire à l'enregistrement et aussi les mises à jour et les modifications ultérieures ; et (ii) d'établir un registre de la propriété effective.**

285. En ce qui concerne les restrictions à l'exercice de fonctions au sein d'une personne morale, l'interdiction posée par le système en vigueur d'occuper des postes spécifiques ou d'exercer des activités données en tant que sanction pénale ne s'applique que dans le secteur public (et parapublic) à l'exclusion du secteur privé. En ce qui concerne les infractions de corruption, la déchéance obligatoire est explicitement prévue par le Code pénal sous la forme d'une interdiction à vie d'occuper un poste dans la fonction publique, de siéger comme juge, ainsi que d'occuper un poste dans les organes d'une collectivité locale, la Banque Nationale et ses subdivisions, l'organe autorisé à réguler, contrôler et surveiller le marché financier et les organisations financières, les organisations gouvernementales et les entités parapubliques (article 50 du Code pénal). Aucune restriction n'est prévue concernant l'accès des personnes physiques reconnues coupables d'une infraction de corruption à un poste de direction ou à des activités commerciales dans le secteur privé. Afin de garantir un niveau élevé de confiance générale dans les activités commerciales, il serait extrêmement utile que la disqualification professionnelle soit également envisageable dans le secteur privé, y compris sous la forme de restrictions concernant l'occupation d'un poste de direction au sein d'une personne morale, en particulier après une condamnation pour une infraction grave de corruption. Cela ne s'applique pas aux entrepreneurs individuels (travailleurs indépendants). Ce type de mesures contribuerait sensiblement à la prévention et à la répression

des infractions de corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande d'introduire des dispositions légales prévoyant la possibilité d'établir des restrictions d'exercer des fonctions exécutives au sein de personnes morales en cas de condamnation pour des infractions graves de corruption.**

286. Actuellement, il n'est pas possible au Kazakhstan d'engager la responsabilité d'une personne morale au titre d'une infraction pénale. Les autorités ont fait valoir que la responsabilité administrative d'une personne de ce type, telle qu'établie par le Code des infractions administratives, ne peut être engagée qu'en cas de corruption active dans le secteur public (article 678 du CIA). Les cas liés au défaut de surveillance ou de contrôle, par une personne physique exerçant un pouvoir de direction au sein d'une personne morale, lequel a rendu possible la commission de l'infraction, ne sont pas couverts par cette disposition. De plus, l'EEG note qu'en vertu du même CIA, les personnes morales sont soumises à la responsabilité administrative au titre d'infractions de ce type, mais pas au titre d'infractions pénales. L'EEG relève également que la sanction applicable consiste en une amende d'un montant de 750 ICM (environ 4 450 EUR), laquelle peut grimper jusqu'à 1 500 ICM (environ 8 900 EUR) en cas de récidive dans l'année. Selon les informations fournies, au cours de la période 2018-2021, ces amendes n'ont été appliquées que dans trois affaires. Aucun autre type de sanctions ne peut être infligé à une personne morale condamnée pour cette infraction. Par conséquent, le système en place ne garantit pas une responsabilité globale et adéquate des entreprises au titre des infractions de corruption et les amendes prévues ne peuvent pas être considérées comme efficaces, proportionnées ou dissuasives. L'EEG note que la nécessité d'introduire la responsabilité administrative des personnes morales au titre d'une infraction de corruption est reconnue dans la nouvelle Stratégie de lutte contre la corruption (2022-2026) et que les autorités ont indiqué, lors de la visite sur place, que la question de la responsabilité des entreprises fait effectivement l'objet de discussions, sans qu'aucune décision n'ait été encore prise, y compris sur le type de responsabilité (pénale/administrative/civile) qui leur serait applicable et sur l'éventail des sanctions disponibles. **Le GRECO recommande d'adopter les mesures législatives requises pour établir correctement la responsabilité des personnes morales au titre d'infractions de corruption et prévoir des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en la matière.**
287. La législation fiscale prévoit une liste de dépenses non déductibles au titre de l'impôt sur les sociétés (article 264 du Code des impôts). Selon les dispositions en vigueur, la déductibilité fiscale n'est autorisée que dans le cadre de transactions documentées. Il n'existe aucune disposition spécifique interdisant expressément la déductibilité fiscale des paiements illégaux ou des dépenses ou coûts encourus à la suite d'une infraction pénale. Lors de la visite sur place, les représentants de l'administration fiscale ont déclaré que les dépenses liées à de fausses factures sans exécution effective des travaux, services ou expéditions de marchandises ne sont pas acceptées. Cependant, selon l'EEG, les autorités kazakhes auraient intérêt à durcir et préciser le régime actuel de la déductibilité afin de garantir sans équivoque la contribution efficace de la législation fiscale à la lutte contre la corruption. Par conséquent, **le GRECO recommande d'interdire expressément, dans la législation, toute disposition prévoyant la déductibilité fiscale des paiements « de facilitation », pots-de-vin ou autres dépenses liées à des infractions de corruption.**
288. Les fonctionnaires des impôts sont soumis à l'obligation générale faite à tous les agents publics de signaler aux autorités répressives les soupçons de corruption qu'ils pourraient être amenés à former dans leur domaine de compétence. L'EEG note que l'administration fiscale ne semble pas suffisamment consciente du rôle important qu'elle pourrait jouer dans la prévention, la détection et le signalement des infractions de corruption. Aucune formation ou directive spécifique n'est

proposée aux fonctionnaires des impôts dans ce domaine. L'EEG estime que l'implication de l'administration fiscale dans les activités opérationnelles de lutte contre la corruption pourrait être renforcée. De plus, cette même administration a expliqué que les contrôles fiscaux portent plus particulièrement sur les factures, notamment en vue de détecter les fausses factures. Pourtant, le chiffre d'affaires annuel minimum devant être atteint par une entreprise pour devoir obligatoirement s'enregistrer en tant qu'assujettie à la TVA est de 30 000 ICM (environ 178 000 EUR), ce qui semble exagéré eu égard à l'objectif déclaré (article 82 du Code des impôts). Par ailleurs, comme décrit précédemment, depuis décembre 2020, les contrôles sur site des micro et petites entreprises font l'objet d'un moratoire, sauf en présence de soupçons de commission d'infraction pénale. Là aussi, selon l'EEG, l'administration fiscale pourrait jouer un rôle crucial dans la détection et la prévention de l'utilisation abusive de sociétés à des fins de dissimulation d'activités illégales telles que la corruption et d'autres infractions connexes. Au vu de ce qui précède, **le GRECO recommande que l'administration fiscale accorde une plus grande attention au problème de la corruption, notamment en élaborant des directives ou des lignes directrices appropriées, ainsi qu'en dispensant à intervalles réguliers une formation portant spécifiquement sur la détection des soupçons d'infractions de corruption et leur signalement aux autorités répressives compétentes.**

289. Les infractions comptables telles que l'établissement ou l'utilisation d'une facture ou de tout autre document ou enregistrement comptable contenant des informations fausses ou incomplètes et l'omission illégale d'enregistrement d'un paiement sont érigées en infractions pénales et/ou administratives. De l'avis de l'EEG, les sanctions, et plus précisément les amendes maximales, frappant les violations des obligations comptables (en vertu notamment de l'article 241 du CP et des articles 239 et 276 du CIA) sont trop légères pour être considérées comme efficaces, proportionnées et dissuasives. De plus, les amendes prévues par l'article 241 du Code pénal pour violation des obligations comptables entraînant un préjudice important pour des particuliers, des organisations ou l'État sont inférieures à celles prévues par l'article 239 du CIA au titre d'infractions administratives de nature souvent moins grave. Par ailleurs, bien que l'article 241 du CP érige en infraction pénale la destruction de documents comptables avant l'expiration de la période légale de conservation, mais selon les informations fournies à l'EEG, les règles comptables en vigueur ne précisent pas ladite période. **Le GRECO recommande (i) de préciser dans la loi la période minimale de conservation des documents comptables dans les entreprises privées et (ii) de revoir et de renforcer les sanctions applicables aux infractions comptables afin de leur conférer un caractère efficace, proportionné et dissuasif.**
290. En ce qui concerne les mesures prises pour impliquer les comptables, les vérificateurs aux comptes et autres professionnels dans la prévention de la corruption et du blanchiment de capitaux, le Trésor a publié au prix d'un gros effort des instructions sur l'application du cadre LAB/FT. Pourtant, lors de la visite sur place, l'EEG a eu l'impression que ces professionnels n'étaient pas suffisamment sensibilisés aux spécificités des infractions de corruption et qu'il fallait faire davantage pour accroître leur rôle dans la détection et la déclaration de soupçons de commission de ces infractions. Le nombre de déclarations envoyées par certains de ces professionnels à la CRF au cours de la période 2018-2020 est assez faible, s'agissant notamment des cabinets comptables et comptables (une seule) et des avocats (aucune). L'obligation de signalement prévue par la législation anticorruption et anti blanchiment se trouve en opposition avec celle du secret professionnel, notamment celui des avocats, comme nous l'avons déjà expliqué. L'EEG réitère fermement sa position sur la nécessité de soutenir, d'encourager et de renforcer davantage l'implication des comptables, des vérificateurs aux comptes et des professionnels du droit dans la dénonciation de la corruption. Une recommandation a déjà été formulée à cet égard et l'EEG

espère que les associations professionnelles concernées prendront part à sa mise en œuvre et à son renforcement, le cas échéant.

## **CONCLUSIONS**

291. La corruption au Kazakhstan est reconnue comme un problème grave enraciné dans plusieurs secteurs, institutions, organismes publics et autres entités publiques ou privées. Pourtant, il n'existe pratiquement aucune source d'information fiable permettant d'établir l'ampleur réelle de ce fléau. Les lacunes du cadre de lutte contre la corruption, le manque de réactivité dans l'élaboration des politiques et le contrôle des médias par l'État sont quelques-unes des préoccupations majeures mises en lumière par l'évaluation. De plus, l'étendue des pouvoirs présidentiels — notamment en matière de nominations au sein de l'appareil judiciaire, du ministère public et des autorités répressives, ainsi qu'en matière d'approbation de l'organisation structurelle des institutions clés dans le domaine de la lutte contre la corruption — compromet l'indépendance des intéressés et risque de rendre le système anticorruption dans son ensemble vulnérable à des influences indues. En sa qualité d'organe du Conseil de l'Europe, le GRECO considère les principes de la démocratie pluraliste, de l'État de droit et de la protection des droits humains comme des garanties fondamentales dans la prévention et la répression efficaces de la corruption. Une structure étatique fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et sur les poids et contreponds nécessaires revêt une importance tout aussi cruciale. À cet égard, des réformes fondamentales semblent nécessaires pour rapprocher les institutions kazakhes des normes anticorruption qui constituent le fondement des évaluations du GRECO.
292. Les initiatives et stratégies anticorruption ne manquent pas au Kazakhstan : la stratégie de lutte contre la corruption la plus récente couvre la période 2022-2026 et il existe une agence spécialisée dans la lutte contre la corruption. Si la lutte contre la corruption s'inscrit dans une perspective répressive marquée, elle a pourtant évolué récemment aussi vers des mesures de prévention à long terme. Des mesures supplémentaires devraient suivre pour renforcer les activités et politiques de prévention de la corruption au-delà d'une simple répression. En outre, il est essentiel que ces efforts donnent lieu à un engagement proactif et une représentation suffisamment importante des différents secteurs — qu'ils soient publics ou privés — ainsi que de la société civile au sens large.
293. En ce qui concerne les immunités des agents publics, le système actuel de procédures spéciales concernant leur arrestation doit être revu, notamment en veillant à ce qu'il ne s'étende pas au-delà de ce qui est proportionnel et nécessaire dans une société démocratique, et à ce que toute décision en la matière soit fondée sur des critères transparents et objectifs et, par conséquent, exempte de considérations politiques.
294. Dans l'ensemble, la législation sur la saisie et la confiscation est largement conforme aux normes internationales. Des progrès ont également été enregistrés en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment de capitaux. Il conviendrait de faire davantage pour que les comptables, vérificateurs aux comptes et membres d'autres professions, notamment les avocats, s'impliquent plus activement dans la détection et la dénonciation des infractions de corruption et de blanchiment de capitaux.
295. La transparence de l'administration publique est généralement médiocre, le processus décisionnel souffre d'un manque de consultations publiques adéquates et les acteurs non étatiques, en particulier la société civile et les médias indépendants, devraient être associés au processus afin de pouvoir apporter leurs contributions. Les projets de lois et de politiques devraient faire l'objet de consultations publiques beaucoup plus larges et approfondies dans un délai raisonnable. Si l'accès



du public à l'information sur la législation est désormais établi en théorie, sa mise en œuvre pratique laisse à désirer dans la mesure où aucun mécanisme adéquat n'est actuellement en place pour traiter et sanctionner efficacement les restrictions illégales à cet accès.

296. Il reste beaucoup à faire pour améliorer la capacité à prévenir, détecter et combattre la corruption dans l'administration publique. Il importe de disposer de règles fondées sur le mérite et de procédures transparentes en matière de recrutement et de promotion, lesquelles devraient s'appliquer à tous les postes. En effet, en l'absence actuelle de telles règles, il est possible de décider des nominations et des promotions sur la base de motifs illégitimes tels que des considérations politiques, l'appartenance à certains groupes d'influence ou d'intérêt ou autres ententes illicites manquant de transparence. En outre, les règles relatives à l'intégrité et aux services dans la fonction publique devraient faire l'objet d'un énoncé plus détaillé et s'appliquer à toutes les fonctions du secteur public, y compris aux personnes nommées pour des raisons politiques et aux salariés sous contrat. Par ailleurs, les personnes dénonçant des actes répréhensibles liés à la corruption ne bénéficient que d'une protection très limitée, ce dont les autorités elles-mêmes conviennent. Il conviendrait donc d'adopter une législation et des pratiques solides, dans la mesure où les lanceurs d'alerte jouent un rôle essentiel dans la révélation de comportements corrompus, de conflits d'intérêts, etc. Enfin, la corruption liée à l'utilisation de fonds publics, en particulier dans le cadre de marchés publics, est considérée comme l'un des problèmes les plus pressants au Kazakhstan ; à ce titre, elle requiert une action immédiate et résolue, notamment sous la forme d'un contrôle adéquat des critères d'éligibilité, de la détection et la prévention des conflits d'intérêts et d'une exécution rigoureuse des contrats.
297. Le renforcement du secteur financier privé constitue l'une des priorités du Kazakhstan depuis quelques années. Concernant le secteur privé, des réformes du droit des affaires ont été menées depuis 2014 afin de renforcer la croissance économique et d'attirer les investissements étrangers, notamment en réduisant les formalités administratives liées à l'enregistrement des sociétés grâce à l'introduction d'un système « à guichet unique » et à l'utilisation de technologies modernes. Il est donc facile de créer rapidement une entreprise privée au Kazakhstan. Pourtant, la garantie d'un bon niveau de contrôle demeure essentielle, notamment en ce qui concerne les activités des sociétés et l'identité de leurs propriétaires effectifs en dernière analyse. En outre, la responsabilité des entreprises en cas d'infraction de corruption reste à établir. L'administration fiscale, elle aussi, devrait accorder une plus grande attention au problème de la corruption et d'autres ajustements législatifs s'imposent s'agissant de sanctionner adéquatement les infractions comptables et d'autres formes de criminalité dans le secteur des entreprises privées, afin d'empêcher la criminalité organisée de prospérer dans le pays.
298. Au vu de ce qui précède, le GRECO adresse les recommandations suivantes au Kazakhstan :
- i) **(i) de réaliser des études complètes, y compris des recherches indépendantes de l'État, afin de mieux comprendre l'existence de risques systémiques de corruption à différents niveaux des secteurs public et privé ainsi qu'à l'échelle des citoyens ordinaires, et (ii) d'adapter et de rationaliser la politique et les stratégies de lutte anticorruption en conséquence en concentrant et en hiérarchisant les mesures de lutte contre ce fléau dans les domaines à risque identifiés et en surveillant et mesurant systématiquement leur impact. Ce suivi devrait de préférence impliquer aussi bien des représentants de l'État que d'entités non étatiques (par exemple, des organisations internationales, des ONG, etc.) (paragraphe 35) ;**

- ii) de rationaliser davantage les politiques et les actions de prévention de la corruption en tant qu'activités distinctes et complémentaires de l'application de la loi et d'élargir la composition et la représentation du (des) mécanisme(s) principal(aux) de prévention et de répression de la corruption [existant(s) ou nouveau(x)] et/ou des organes qui en dépendent, afin d'inclure les institutions publiques pertinentes de divers secteurs et niveaux et de prévoir la participation systématique d'acteurs non étatiques (par exemple, des organisations non gouvernementales indépendantes, le secteur des affaires, des syndicats professionnels autonomes, des médias non étatiques, etc.) (paragraphe 36) ;
- iii) l'adoption des mesures législatives et pratiques requises pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et doter d'une autonomie fonctionnelle adéquate les organes de poursuite et les autorités répressives chargés de lutter contre la corruption, afin de les protéger de toute influence inappropriée, y compris de la part des plus hauts dirigeants politiques et/ou membres de l'exécutif (paragraphe 89) ;
- iv) de mettre en place une procédure claire et transparente (exempte de considérations politiques) pour la nomination des directeurs et directeurs adjoints des autorités répressives, laquelle devra préciser la durée de leur mandat et les motifs autorisés de leur révocation (paragraphe 92) ;
- v) de veiller à ce que (i) la procédure d'enregistrement des déclarations des personnes dénonçant des faits de corruption à leur employeur soit claire et incitative pour les intéressés, y compris au regard des garanties contre les représailles accordées aux personnes agissant de bonne foi, et (ii) qu'une aide et une formation soient dispensées aux employeurs chargés de prendre des mesures concernant les signalements émanant de leurs subordonnés (paragraphe 95) ;
- vi) que (i) la coordination entre toutes les autorités répressives luttant contre la corruption soit optimisée et renforcée, en vue notamment de garantir l'efficacité des enquêtes financières ; (ii) la base de données des comptes bancaires gérée par l'administration fiscale soit directement accessible aux autorités répressives, en particulier à l'Agence anticorruption et à l'Agence de surveillance financière, en vue de détecter et de localiser plus efficacement les produits du crime (paragraphe 97) ;
- vii) d'assurer l'application systématique dans la pratique des dispositions légales existantes concernant la compétence d'investigation des affaires de corruption entre les différents organes chargés de l'application de la loi, qui donnent la priorité à ceux qui sont spécialisés dans la lutte contre la corruption (paragraphe 98) ;
- viii) que la formation et la spécialisation des procureurs et des juges soient renforcées en ce qui concerne les infractions de corruption, les enquêtes financières et les liens de celles-ci avec d'autres infractions telles que le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée (paragraphe 100) ;
- ix) de réviser en profondeur les dispositions légales relatives aux procédures spécifiques limitant l'arrestation/l'enquête/les poursuites à l'encontre de certains fonctionnaires, qui bénéficient ainsi *de facto* d'une immunité de poursuites pénales, notamment en (i) clarifiant leurs motifs, leur champ d'application pratique et leur durée, afin qu'elles puissent être invoquées uniquement à propos d'actes commis

dans l'exercice de fonctions officielles et pendant la durée du mandat, et n'entravent pas ni n'empêchent la poursuite effective des infractions de corruption ; et (ii) en envisageant la limitation des catégories de personnes actuellement soumises à ces procédures au niveau minimum requis dans toute société démocratique (paragraphe 116) ;

- x) d'adopter des lignes directrices fixant des critères spécifiques, objectifs et transparents à appliquer par le Parlement en vue de l'examen d'une demande de levée d'immunité afin de s'assurer que sa décision soit exempte de toute considération politique et repose uniquement sur le bien-fondé de ladite demande (paragraphe 117) ;
- xi) (i) de renforcer les systèmes et contrôles permettant de localiser les produits du crime et d'identifier les bénéficiaires effectifs en dernière analyse ; (ii) d'envisager de modifier la charge de la preuve nécessaire, dans le cadre d'une condamnation, afin d'offrir de meilleures opportunités d'utiliser plus efficacement la confiscation dans les cas de corruption (paragraphe 149) ;
- xii) (i) de prendre des mesures ciblées — y compris par la dispense de conseils et de formations adaptés aux comptables, aux vérificateurs aux comptes, aux notaires et, plus spécialement, aux avocats — afin d'améliorer la situation en ce qui concerne les déclarations de soupçons de corruption et de blanchiment de capitaux aux autorités compétentes ; et (ii) de renforcer la législation anti blanchiment, notamment en révisant et en modifiant les dispositions semblant générer une confusion quant à la corrélation entre le devoir de confidentialité d'un avocat et l'obligation de déclarer les opérations suspectes (paragraphe 154) ;
- xiii) que les mesures législatives et pratiques nécessaires soient prises pour améliorer l'accès du public à l'information à tous les niveaux de l'administration publique en : (i) dispensant une formation aux fonctionnaires et employés concernés, y compris les responsables de l'information, en particulier ceux qui opèrent au niveau local, et (ii) en veillant à ce que la législation prévoie des sanctions pertinentes en cas de restriction illégale de l'accès à l'information (paragraphe 221) ;
- xiv) d'élaborer et d'adopter des mesures législatives et pratiques exhaustives garantissant la transparence publique et la participation significative des citoyens, y compris les acteurs non étatiques concernés, aux consultations relatives au processus décisionnel des organismes publics (paragraphe 222) ;
- xv) (i) d'établir des règles fondées sur le mérite et des procédures transparentes en matière de recrutement et de promotion à tous les échelons de l'administration publique et (ii) de veiller à ce que les règles pertinentes en matière d'intégrité dans le service public s'appliquent à l'ensemble des fonctionnaires/salariés du secteur public, y compris les personnes nommées pour des raisons politiques et celles recrutées sur la base d'un contrat de travail (paragraphe 225) ;
- xvi) que le Code d'éthique en vigueur soit complété par des orientations plus détaillées à l'intention des salariés et des agents de l'administration publique concernant les situations qu'ils peuvent rencontrer dans leur pratique quotidienne sous l'angle des normes d'intégrité et de la conduite souhaitable avec le public (par exemple, en ce qui concerne les réactions aux offres de cadeaux et autres avantages, le signalement des

actes de corruption et le traitement des demandes d'accès aux informations publiques) (paragraphe 226) ;

- xvii) (i) d'introduire, sur la base du Code d'éthique tel que modifié, une formation initiale sur l'intégrité, l'éthique et les mesures de lutte contre la corruption à l'intention de tous les salariés et agents de l'administration publique afin de prodiguer les conseils nécessaires et d'atténuer les risques ; (ii) de renforcer l'indépendance, la compétence et la capacité des commissaires à l'éthique afin de garantir leur capacité à s'acquitter de leurs tâches de manière autonome et sans pression induite (paragraphe 231) ;
- xviii) de mettre en place un système plus efficace de prévention, de détection et de gestion des conflits d'intérêts dans l'administration publique en affinant la législation portant sur ce sujet et sur les incompatibilités et en appliquant systématiquement des mesures censées dissuader efficacement les adeptes de telles pratiques, y compris des sanctions suffisamment lourdes et l'invalidation des actes juridiques et autres conclus dans des situations de conflits d'intérêts (paragraphe 233) ;
- xix) d'établir des règles claires sur les déclarations de patrimoine et d'intérêts des agents publics, lesquelles devraient inclure des dispositions sur la divulgation du patrimoine et des intérêts, la vérification systématique des déclarations et aussi des sanctions dissuasives en cas d'irrégularités (paragraphe 236) ;
- xx) que la protection générale des lanceurs d'alerte soit améliorée dans la législation et dans la pratique, afin d'inclure des garanties supplémentaires protégeant les agents signalant de bonne foi des pratiques de corruption. La nouvelle législation devrait également établir la responsabilité des personnes portant atteinte au processus de protection des lanceurs d'alerte et fournir des mécanismes efficaces assurés par l'état, d'engagement concret de cette responsabilité (paragraphe 238) ;
- xxi) que des mesures législatives et pratiques supplémentaires soient adoptées afin de prévenir la corruption dans le cadre des procédures de marchés et d'investissements publics, y compris par le biais d'une rémunération adéquate des fonctionnaires responsables, d'un mécanisme de vérification plus stricte des critères d'éligibilité, de la détection et de la prévention des conflits d'intérêts, d'une exécution rigoureuse des contrats et de la possibilité de résilier un contrat en cas de conflit d'intérêts (paragraphe 244) ;
- xxii) (i) de prendre des mesures appropriées pour renforcer les contrôles dans le cadre du système d'enregistrement des personnes morales, en particulier, en ce qui concerne l'identité des initiateurs, leur objectif réel, ainsi que toute autre information pertinente nécessaire à l'enregistrement et aussi les mises à jour et les modifications ultérieures ; et (ii) d'établir un registre de la propriété effective (paragraphe 284) ;
- xxiii) d'introduire des dispositions légales prévoyant la possibilité d'établir des restrictions d'exercer des fonctions exécutives au sein de personnes morales en cas de condamnation pour des infractions graves de corruption (paragraphe 285) ;
- xxiv) d'adopter les mesures législatives requises pour établir correctement la responsabilité des personnes morales au titre d'infractions de corruption et prévoir

**des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en la matière** (paragraphe 286) ;

**xxv) d'interdire expressément, dans la législation, toute disposition prévoyant la déductibilité fiscale des paiements « de facilitation », pots-de-vin ou autres dépenses liées à des infractions de corruption** (paragraphe 287) ;

**xxvi) que l'administration fiscale accorde une plus grande attention au problème de la corruption, notamment en élaborant des directives ou des lignes directrices appropriées, ainsi qu'en dispensant à intervalles réguliers une formation portant spécifiquement sur la détection des soupçons d'infractions de corruption et leur signalement aux autorités répressives compétentes** (paragraphe 288) ;

**xxvii) (i) de préciser dans la loi la période minimale de conservation des documents comptables dans les entreprises privées et (ii) de revoir et de renforcer les sanctions applicables aux infractions comptables afin de leur conférer un caractère efficace, proportionné et dissuasif** (paragraphe 289).

299. Conformément à l'article 30.2 de son Règlement intérieur, le GRECO invite les autorités du Kazakhstan à présenter un rapport sur la mise en œuvre des recommandations susmentionnées d'ici le 30 septembre 2023. Ces mesures seront évaluées par le GRECO dans le cadre de sa procédure spécifique de conformité.

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