



Adoption : 6 décembre 2019
Publication : 26 mars 2020

Public
GrecoRC4(2019)28

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ

UKRAINE

Adopté par le GRECO lors de sa 84^e réunion plénière
(Strasbourg, 2-6 décembre 2019)

I. INTRODUCTION

1. Le Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités ukrainiennes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Ukraine, adopté par le GRECO lors de sa 76e session plénière (Strasbourg, 23 juin 2017) et rendu public le 8 août 2017, avec l'autorisation de l'Ukraine ([GrecoEval4Rep\(2016\)9](#)). Le Quatrième Cycle d'Évaluation du GRECO traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Conformément au règlement intérieur du GRECO, les autorités ukrainiennes ont soumis un Rapport de Situation sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations. Ce rapport, reçu le 11 juillet 2019, et les informations soumises ultérieurement ont servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
3. Le GRECO a chargé la Suède (PA) et à l'Arménie (JUD) de désigner des rapporteurs pour la procédure de conformité. Les rapporteurs nommés — Mme Monika OLSSON pour la Suède et Mme Kristinne GRIGORYAN pour l'Arménie, ont été assistées par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction de ce rapport.
4. Le Rapport de Conformité évalue la mise en œuvre de chaque recommandation contenue dans le Rapport d'Évaluation et donne une appréciation globale du niveau de la conformité du membre avec ces recommandations. La mise en œuvre des éventuelles recommandations en suspens (c'est-à-dire les recommandations partiellement ou non mises en œuvre) sera évaluée sur la base d'un autre Rapport de Situation que devront soumettre les autorités dans un délai de 18 mois à compter de l'adoption du présent Rapport de Conformité.

II. ANALYSE

5. Le GRECO a adressé 31 recommandations à l'Ukraine dans son Rapport d'Évaluation. La conformité avec ces recommandations est examinée ci-dessous.
6. Un nouveau parlement a été élu en juillet 2019 et un nouveau gouvernement a été formé en août 2019. Bien que des initiatives législatives aient été prises par la législature précédente pour donner suite aux recommandations du GRECO, apparemment la majorité d'entre elles ont été abandonnées. Dans l'intervalle, le Président nouvellement élu a proposé plusieurs projets de loi, dont certains ont déjà été adoptées et sont d'une importance capitale pour la lutte contre la corruption.

Prévention de la corruption de toutes les catégories de personnes soumises à l'évaluation

Recommandation i.

7. *Le GRECO a recommandé (i) d'élaborer des mesures adaptées, notamment de nature réglementaire, pour renforcer l'indépendance et l'impartialité des structures décisionnelles de l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) et (ii) de définir des règles précises, claires et objectives régissant les travaux de la NACP, en particulier ses missions d'enquête, afin de garantir pleinement la transparence et la responsabilité de la NACP dans son action concrète.*
8. Concernant la première partie de la recommandation, les autorités ukrainiennes indiquent que la Loi sur les amendements à certains actes législatifs de l'Ukraine afin d'assurer un fonctionnement efficace du mécanisme de prévention de la corruption (ci-après « Loi relançant l'Agence nationale de prévention de la corruption/NACP») a été adoptée et est entrée en vigueur en octobre 2019. La nouvelle loi prévoit entre autres la modification du système de gestion de l'Agence - un chef au lieu de cinq

commissaires. Le nouveau chef de l'agence doit être sélectionné par le biais d'un concours organisé avec la participation d'experts internationaux¹. La loi prévoit également une sélection par concours du personnel de la NACP et du Conseil civique (organe de supervision de la NACP), un accès automatique complet de l'Agence à tous les registres de l'État, la vérification automatique des déclarations de patrimoine des agents publics et des mécanismes de contrôle plus strictes. Le 18 octobre 2019, avec l'entrée en vigueur des amendements susmentionnés, les pouvoirs des commissaires, du chef et du chef adjoint du personnel de la NACP et des membres du Conseil civil de la NACP ont pris fin. Le 20 octobre 2019, le Gouvernement a nommé le nouveau chef temporaire par intérim de la NACP, qui sera en charge jusqu'à ce que le nouveau chef soit sélectionné par voie de concours, qui se tiendra dans les deux mois. Le 28 octobre 2019, le Gouvernement a désigné les membres de la Commission qui désignera le nouveau chef de la NACP. Le nouveau chef occupera son poste pour un mandat non renouvelable de quatre ans. Il/elle aura le pouvoir de nommer et de révoquer ses trois adjoints.

9. En outre, les autorités indiquent que les capacités opérationnelles et la proactivité de la NACP ont été renforcées. Une stratégie de développement institutionnel pour 2017-2020 est en place. Actuellement, la NACP est opérationnelle, comprend 13 divisions structurelles, dont 5 sont chargées de compétences fonctionnelles essentielles. Depuis le 1 janvier 2019, le personnel de la NACP a atteint son maximum légal de 408 employés. Le Conseil scientifique et expert, qui comprend des représentants d'ONG et des experts internationaux, fournit une assistance pour l'élaboration de la stratégie anticorruption et de la nouvelle législation. Le Conseil civique de la NACP, créé en avril 2017, assure la supervision publique des activités de l'Agence. Un nouveau département du contrôle interne doit être créé et un audit indépendant biennal a été introduit.
10. Par ailleurs, les autorités ont indiqué que l'Agence était légalement habilitée à accéder directement aux registres et aux bases de données de l'État et des collectivités locales. L'accès a été octroyé à trois des six registres nécessaires détenus par le ministère de la Justice (MdJ)². Des mesures sont en cours pour assurer l'échange automatisé d'informations avec trois registres du MdJ à accès restreint³, aux fins de la vérification des déclarations électroniques. La NACP a également établi un registre des personnes physiques et morales ayant commis des infractions de corruption et des infractions connexes (pénales, administratives, disciplinaires et civiles). Le [registre](#) est publiquement accessible en ligne. Le registre est publiquement accessible en ligne. De plus avec l'adoption de la Loi sur la protection des donneurs d'alerte⁴, la NACP a reçu des nouvelles compétences afin de faciliter la dénonciation de la corruption, de protéger les donneurs d'alerte et de vérifier les informations fournies par ceux-ci.
11. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités indiquent que le Règlement intérieur et le Statut du personnel de la NACP ont été établis.
12. De plus, la NACP a également approuvé les dispositions réglementaires suivantes :

¹ La commission de concours comprend trois experts proposés par le Cabinet des Ministres et trois experts des organisations internationales. Le processus de sélection devrait être complété dans deux mois à compter de l'adoption de la Loi relançant la NACP, c'est-à-dire avant décembre 2019.

² Registre national des droits de propriété sur les biens immobiliers, Registre national unifié des personnes morales, des entrepreneurs individuels et des ONG, et Registre national des hypothèques.

³ Registre d'Etat des actes de l'état civil, Registre unifié des procurations, Registre de l'héritage

⁴ Loi de l'Ukraine faisant amendements à la Loi sur la prévention de la corruption concernant les dénonciateurs adoptée le 17 octobre 2019 et en vigueur à compter du 1 janvier 2020.

- Règles régissant l'établissement des procès-verbaux des infractions administratives et l'établissement des prescriptions ;
 - Règles régissant l'envoi de copies électroniques des décisions de justice concernant les personnes ayant commis des infractions de corruption ou liées à la corruption et les personnes morales soumises à des mesures pénales liées à une infraction de corruption ;
 - Règles régissant le contrôle et la vérification complète des déclarations de patrimoine des personnes habilitées à exercer des fonctions publiques de l'État ou des collectivités locales, ainsi que d'autres règles régissant, entre autres, les déclarations de patrimoine (voir paragraphe 18) ;
 - Règles régissant le traitement des rapports sur la corruption et des notifications de violation des exigences prévues dans la loi ukrainienne sur les partis politiques, soumis à la NACP (par courrier postal, courriel, téléphone, site Web).
13. Les autorités indiquent en outre que la NACP a mis en place une nouvelle procédure de sélection des membres du Conseil civil. Elle a adopté une stratégie de développement institutionnel pour 2017-2020 et une stratégie de communication pour 2018-2020. Les réunions de l'Agence et les documents connexes (ordres du jour, procès-verbaux, décisions) sont publics. Les réunions sont retransmises et peuvent être visionnées sur YouTube⁵. La NACP publie des rapports d'activité annuels.
14. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO salue la nouvelle Loi relançant la NACP et les modifications qu'elle introduit en vue d'un processus décisionnel plus rationnel, des procédures de recrutement transparentes, des mécanismes de contrôle améliorés (contrôle interne et audit biennal), un accès direct aux bases de données et une vérification automatique des déclarations de patrimoine. Ce sont des changements législatifs positifs qui doivent maintenant être mis en œuvre efficacement. Compte tenu de la récente introduction de la loi, il reste encore beaucoup à faire. Par ailleurs, compte tenu des allégations passées de conflits d'intérêts et d'ingérence politique dans les travaux de la NACP⁶, il sera crucial de veiller à ce qu'elle soit indépendante et impartiale dans la pratique. Ainsi, la première partie de la recommandation a été partiellement mise en œuvre.
15. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note un ensemble de nouvelles règles régissant différents aspects des travaux de la NACP, notamment la procédure d'établissement des procès-verbaux pour les infractions administratives et des prescriptions, ainsi que pour la vérification des déclarations de patrimoine. Certaines de ces règles doivent être revues (voir la recommandation suivante concernant les règles de vérification des déclarations de patrimoine). Le GRECO note également les mesures prises pour accroître la transparence des activités de l'Agence. Néanmoins, certaines questions concernant la responsabilité et la transparence de l'Agence demeurent en suspens. Elles concernent en particulier le manque de coopération avec le Conseil civil. En outre, bien que l'Agence ait une stratégie de communication depuis 2018, des mesures supplémentaires restent nécessaires pour assurer sa mise en œuvre adéquate dans la pratique (actualisation régulière du site de la NACP, amélioration du niveau des réponses aux demandes d'information du public, etc.)⁷. Le GRECO espère que la redynamisation en cours de

⁵<https://www.youtube.com/channel/UCKwoUDbscWm4BT7BoBo0kMg>

⁶ <https://rpr.org.ua/en/news/rpr-calls-for-resignation-of-the-head-of-the-national-agency-on-corruption-prevention-and-demands-not-to-delay-the-investigation-of-the-abuses-of-power-at-the-agency/> ; <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/no-good-deed-goes-unpunished-the-saga-of-hanna-solomatina>

⁷http://www.pravo.org.ua/img/books/files/1553535186shadow%20report%20on%20evaluating%20the%20effectiveness%20of%20state%20anticorruption%20policy%20implementation_short.pdf

la NACP contribuera à mettre pleinement en œuvre la deuxième partie de la recommandation. Pour l'instant, elle est tout au plus partiellement mise en œuvre.

16. Le GRECO conclut que la recommandation i a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ii.

17. *Le GRECO a recommandé que des mesures réglementaires, institutionnelles et opérationnelles adaptées soient prises pour garantir le contrôle effectif des obligations existantes en matière de déclaration financière, notamment, mais sans s'y limiter, par la promulgation de décrets d'application permettant à l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) de mener à bien ses missions de vérification ; par l'adoption d'une procédure de contrôle du train de vie objective ; par l'instauration, sans délai, de vérifications croisées automatisées des données et d'une interopérabilité entre les bases de données, tout en préservant le droit au respect de la vie privée ; et par l'introduction de voies de recours contre les sanctions imposées.*
18. Les autorités ukrainiennes indiquent que plusieurs dispositions réglementaires ont été adoptées, en particulier les suivantes :
- Règles régissant la vérification des déclarations conformément à la loi ukrainienne sur la prévention de la corruption et le formulaire de signalement à la NACP des cas de non-présentation ou de présentation tardive des déclarations;
 - Formulaire de déclaration électronique et règles pour le remplir ;
 - Règles régissant la compilation, la gestion et la communication des données du Registre des déclarations ;
 - Règles régissant le contrôle et la vérification complète des déclarations de patrimoine des personnes habilitées à exercer des fonctions publiques de l'État ou des collectivités locales.
 - Règles du contrôle logique et arithmétique des déclarations de patrimoine des personnes habilitées à exercer des fonctions publiques de l'État ou des collectivités locales, de la vérification de ces déclarations et leurs facteurs de pondération.
19. En outre, les autorités indiquent que la NACP a également élaboré des directives pour travailler avec le Registre des déclarations, des réponses aux questions les plus fréquentes, ainsi que des directives pour remplir une déclaration. Des vidéos de formation en ligne ont également été réalisées. Tous ces éléments d'information, ainsi que les ressources d'autres pouvoirs publics, sont disponibles sur le site Web de l'Agence.
20. Par ailleurs, les autorités informent que le 15 janvier 2019, la NACP a lancé son système de vérification automatisée des déclarations, conçu sur la base d'un logiciel fourni par le PNUD. Elle a revu les règles de vérification logique et arithmétique des déclarations. Les règles régissant les contrôles et la vérification complète des déclarations de patrimoine ont été modifiées en conséquence. La nouvelle loi relançant la NACP prévoit un accès direct complet de l'Agence à tous les registres d'état nécessaires à la vérification des déclarations de patrimoine des agents publics. Toutefois, à l'heure actuelle, les données font encore l'objet de vérifications croisées avec d'autres bases de données par le biais de canaux de communication protégés, l'interopérabilité complète est en cours de préparation. Le Département de la vérification des déclarations et du suivi du train de vie de la NACP est composé de 58 fonctionnaires, dont 20 vérifient les déclarations et sont assistés par 20 autres

fonctionnaires. Dès le début, la NACP vérifie la non-soumission ou la soumission tardive des déclarations. Ensuite, elle vérifie automatiquement si les données contenues dans les déclarations sont correctes. Dans le "volet 1", les données contenues dans les déclarations sont classées en les analysant et en les comparant avec les informations contenues dans les déclarations précédemment soumises (sur la base de l'évaluation des risques). Si le score (somme des "facteurs de pondération") dépasse un certain seuil (niveau de risque), les déclarations sont vérifiées sous "volet 2" - par une vérification (croisée) des données avec d'autres registres. La vérification complète des déclarations n'est effectuée que dans certaines circonstances (par exemple, allégations d'informations incorrectes émanant de lanceurs d'alerte ou des médias) et selon une procédure spécifique.

21. Enfin, les autorités indiquent que les décisions de la NACP (y compris sur l'action ou l'omission d'agir) peuvent faire l'objet d'un recours devant un tribunal administratif. En 2016 et jusqu'au premier semestre 2019, un certain nombre de procès administratifs ont été intentés contre la NACP, dont 7 pour contester les décisions de procéder à des vérifications complètes de déclarations, 83 pour contester les résultats de vérifications complètes de déclarations et 11 pour demander la vérification complète de déclarations.
22. Le GRECO apprécie que des mesures juridiques et réglementaires aient été prises pour améliorer le contrôle des déclarations financières et prévoir des voies de recours. Toutefois, le GRECO regrette qu'une procédure de suivi objectif du « train de vie » n'ait pas été mise en place, comme l'exige la présente recommandation⁸. Le GRECO note en outre que la loi relançant la NACP prévoit plusieurs nouveautés, notamment l'accès direct de la NACP aux registres et bases de données d'État, le traitement automatisé des déclarations complètes, le comblement de certaines lacunes dans le champ d'application (par rapport aux catégories couvertes), l'élargissement des données à notifier, la clarification de la notion de parents proches, etc. Tous ces développements sont encourageants, d'autant plus considérant certains des inconvénients notables de la réforme législative dans ce domaine ces dernières années, tels que la décision de soumettre des activistes anti-corruption aux obligations de déclaration (annulée par la Cour constitutionnelle), la dépénalisation de l'infraction d'enrichissement illicite (récemment pénalisée de nouveau) ou à la modification des seuils de déclaration.
23. Toutefois, le GRECO a encore des réserves quant au fonctionnement effectif du système en pratique. Alors que le système automatisé de vérification a finalement été mis en place, le risque du traitement sélectif et manuel reste élevé. De même, de nombreuses critiques ont été formulées au cours des dernières années concernant les dysfonctionnements et les problèmes techniques rencontrés occasionnellement par le système de déclaration électronique⁹, les allégations d'ingérence illégale¹⁰ et une interopérabilité limitée avec d'autres bases de données. Compte tenu de ce qui précède, bien que des améliorations aient été apportées à la législation, il conviendra d'y associer des mesures plus pratiques qui permettraient de remédier aux carences relevées ci-dessus et d'assurer ainsi un contrôle adéquat des déclarations électroniques.
24. Le GRECO conclut que la recommandation ii a été partiellement mise en œuvre.

⁸ La NACP a adopté une réglementation sur le suivi du mode de vie en mai 2017, mais le Ministère de la Justice n'a pas enregistrée cette réglementation et elle n'est pas entrée en vigueur.

⁹ <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/server-ne-vidpovidaje-chinovniki-skarzhatsja-na-pereboji-v-roboti-sistemi-podachi-e-deklaratsij-879551.html>

¹⁰ Bien que la NACP est le dépositaire du système des déclarations électroniques, il est en réalité administré par une société d'Etat ("Ukrainian Special Systems") liée au Service d'Etat pour les Communications Spéciales et la Protection des Informations.

Recommandation iii.

25. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que, dans la pratique, le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU) bénéficie d'un accès effectif et sans entrave a) aux déclarations de patrimoine complètes soumises à l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) et b) dans le cadre de poursuites pénales engagées sur la base de ces déclarations, à toutes les bases de données nationales et régionales nécessaires pour contrôler convenablement les déclarations de patrimoine.*
26. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités ukrainiennes indiquent que la nouvelle Loi relançant la NACP octroie au NABU l'accès aux registres d'Etat, y compris aux déclarations de patrimoine. Un projet de règlement intérieur a été élaboré, en coopération avec la NACP, le NABU et le médiateur, afin de réglementer l'accès du NABU aux données à caractère personnel dans les déclarations de patrimoine, conformément aux obligations en matière de protection des données. La NACP a fourni aux agents autorisés du NABU un accès entièrement sécurisé au registre des déclarations dans une salle spécialement équipée pour garantir la protection des informations. En 2018, la NACP a délivré 35 autorisations à 20 enquêteurs du NABU. Aucune demande des agents du NABU n'a été refusée. En 2019, 72 autorisations ont été délivrées à 26 enquêteurs du NABU. Le logiciel concerné est en cours de mise à jour.
27. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités précisent que depuis le 24 avril 2019, le NABU dispose d'un accès direct à plus de 40 systèmes automatisés d'information et de référence, registres et bases de données, détenus ou gérés par les collectivités locales ou l'État. Le NABU a notamment accès aux informations des contribuables (particuliers), aux données relatives aux transactions d'import-export, aux personnes morales, aux droits de propriété immobilière, aux biens mobiliers, aux actes de l'état civil, aux procurations, aux débiteurs, aux infractions commises, aux armes enregistrées, aux données enregistrées des personnes et véhicules enregistrés, aux enregistrements vidéos des trajets effectués par les véhicules, aux passeports et aux données sur le passage des frontières, aux diplômes, aux portefeuilles titres, aux achats, aux décisions judiciaires, aux utilisateurs et bénéficiaires des budgets de l'État et des collectivités, aux obligations financières et budgétaires, aux dépenses de l'État et des collectivités, etc. Les autorités indiquent que l'accès aux différentes bases de données a facilité la détection et l'enquête des infractions de corruption. Les autorités ajoutent qu'une loi incriminant de nouveau l'enrichissement illicite a été adoptée¹¹. Elle prévoit entre autres l'accès du NABU aux opérations bancaires spécifiques et aux autres informations financières. Enfin, les autorités indiquent que le NABU a enquêté sur des affaires impliquant des parlementaires (3 au total), des juges (22) et des procureurs (3).
28. Le GRECO prend note des informations communiquées. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO salue les nouvelles dispositions législatives qui octroient au NABU l'accès aux registres d'Etat, notamment au registre des déclarations de patrimoine, ainsi qu'aux opérations bancaires spécifiques. GRECO apprécie également que les directives empêchant le NABU d'ouvrir des enquêtes préliminaires dans les cas de fausses déclarations et d'enrichissement illicite qui n'ont pas été vérifiés et approuvés par la NACP, ont finalement été abolies¹². Tout cela va dans la bonne direction. Le GRECO compte sur une mise en œuvre adéquate de ces

¹¹ Loi sur amendements à certains actes législatifs de l'Ukraine concernant la confiscation des avoirs acquis illégalement par les personnes habilitées à exercer des fonctions publiques de l'État ou des collectivités locales et les sanctions pour de telles acquisitions, adoptée le 31 octobre 2019.

¹² La décision de la NACP n°2729 du 27 août 2019 abolissant la décision de la NACP n°1375 du 8 décembre 2017.

dispositions juridiques et sur la solution aux difficultés pratiques qu'a connues la coopération entre le NABU et la NACP ces dernières années. La première partie de la recommandation a ainsi été partiellement mise en œuvre.

29. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO salue les nouvelles dispositions législatives qui octroie au NABU l'accès aux registres d'Etat et aux opérations bancaires spécifiques. Le GRECO apprécie également que l'accès à un certain nombre de bases de données nationales et régionales a été accordé au NABU. Toutefois, le système est récent et le GRECO attend avec intérêt d'évaluer sa mise en œuvre pratique à un stade ultérieur. La deuxième partie de la recommandation a également été partiellement mise en œuvre.
30. De manière plus générale, le GRECO note qu'il y a eu des initiatives législatives répétées visant à réduire le mandat et l'indépendance opérationnelle du NABU. Récemment, un nouveau projet de loi a été déposé à la Verkhovna Rada afin d'élargir les pouvoirs du Président concernant le NABU (ex. en relation aux procédures de nomination et de démission du Directeur du NABU et du Directeur du Bureau d'Etat d'Enquête)¹³. Les autorités font néanmoins valoir que les modifications législatives proposées visent à donner une base constitutionnelle aux pouvoirs octroyés au président par la loi. Le GRECO ne peut que réitérer son appel à protéger le NABU contre toute influence ou pression indue et à garantir son indépendance opérationnelle, répondant pleinement aux attentes de la présente recommandation.
31. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation iv.

32. *Le GRECO a recommandé de (i) poursuivre l'élaboration des règles applicables à l'acceptation de cadeaux par les parlementaires, les juges et les procureurs, notamment en abaissant le seuil des cadeaux acceptables ; de prévoir des définitions plus précises pour s'assurer qu'elles couvrent tous les avantages, y compris ceux en nature ; de clarifier la notion de marques d'hospitalité qui peuvent être acceptées ; (ii) établir des procédures internes pour l'évaluation et la déclaration des cadeaux et le retour de ceux qui sont inacceptables.*
33. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités ukrainiennes indiquent que les directives méthodologiques sur la prévention et la résolution des conflits d'intérêts¹⁴ contiennent des dispositions sur l'acceptation de cadeaux. En particulier, l'acceptation d'un cadeau est autorisée s'il correspond « à la notion généralement admise d'hospitalité » et si sa valeur ne dépasse pas un « revenu vital » mensuel (environ 72-75 Euro), ou si la valeur globale de l'ensemble des cadeaux offerts sur une année par une même personne, ou un même groupe de personnes ne dépasse pas deux fois le revenu vital (144-150 Euro). Les autorités estiment que les limites d'acceptation des cadeaux sont considérablement basses. Elles précisent que ces dernières années le salaire minimum vital n'a pas beaucoup changé.
34. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités précisent que les règles et procédures en vigueur pour les « personnes habilitées à exercer des fonctions de l'Etat ou des collectivités » s'appliquent aux parlementaires, aux juges et aux procureurs qui, par conséquent, doivent signaler par écrit les cadeaux ou

¹³ Projet de loi n°1014 portant amendements à l'article 106 de la Constitution de l'Ukraine (concernant la formalisation des pouvoirs du président de l'Ukraine de créer des organes de supervision indépendants, le Bureau national de lutte contre la corruption, de nommer et de démettre le directeur du Bureau national de lutte contre la corruption et le directeur du Bureau national d'enquête).

¹⁴ Approuvées par la décision n° 839 de la NACP du 29 septembre 2017

avantages illicites à leurs supérieurs hiérarchiques directs ou aux organismes de lutte contre la corruption. La NACP n'a reçu aucun signalement en ce sens de la part des parlementaires, des juges ou des procureurs. Les autorités indiquent que le Parquet général a adopté une ordonnance qui détaille les règles d'acceptation des cadeaux¹⁵.

35. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il regrette que les plafonds acceptables par cadeau à titre individuel et pour plusieurs cadeaux d'une valeur cumulée reçus au cours d'une année continuent de rester élevés et d'être liés au coût de la vie (actuellement « revenu vital » mensuel). Le GRECO avait déjà averti, dans le Rapport d'Évaluation, que cela semait le doute quant au caractère réellement approprié des cadeaux reçus. Bien que certaines clarifications sur l'acceptation des cadeaux aient été développées dans la réglementation, des clarifications supplémentaires sont encore nécessaires en ce qui concerne les avantages en nature et la notion de marques d'hospitalité, éventuellement en les illustrant par des exemples.
36. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note que l'obligation de déclarer les cadeaux s'applique à l'ensemble de la fonction publique. Il semble également qu'il y a certaines explications générales qui indiquent que l'autorité en question devrait créer une commission spéciale chargée d'évaluer les cadeaux et de décider de son utilisation ou de son stockage. Bien que certaines explications aient été adoptées pour les procureurs, l'obligation de déclaration manque de précision pour les juges et les parlementaires.
37. Le GRECO conclut que la recommandation iv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation v.

38. *Le GRECO a recommandé que l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP), en étroite coordination avec le parlement, les services de l'autorité judiciaire et le ministère public, poursuive le développement de canaux de communication et de conseil avec ces derniers et élabore des orientations adaptées sur la mise en œuvre de la loi sur la prévention de la corruption, telle qu'appliquée à chacune des professions respectives.*
39. Les autorités ukrainiennes indiquent que la NACP a signé un mémorandum de coopération avec l'École nationale de la magistrature en août 2017 et un mémorandum de coopération et d'échange d'informations avec le Conseil supérieur de la magistrature en octobre 2018. Les autorités indiquent également que la NACP coopère avec la commission sur la politique anticorruption de la Verkhovna Rada.
40. Le GRECO note que la NACP a pris des mesures pour améliorer la coopération avec les autorités parlementaires et judiciaires. Cependant, aucune information n'a été fournie sur l'élaboration de directives adaptées pour les parlementaires, les juges et les procureurs.
41. Le GRECO conclut que la recommandation v a été partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des parlementaires

¹⁵ Ordonnance n° 96 du 21 mai 2018 sur les particularités de réception des cadeaux pour l'Etat par les personnes autorisées du Parquet et leur transfert.

Recommandation vi.

42. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que toutes les propositions législatives soient traitées avec un niveau satisfaisant de transparence et en laissant suffisamment de place à la consultation, notamment (i) en garantissant le caractère inclusif des travaux des commissions parlementaires, en théorie comme en pratique, y compris par l'organisation de consultations publiques et d'auditions d'experts, ainsi que par l'adoption de délais adéquats ; (ii) en introduisant des règles précises concernant la procédure législative accélérée et en s'assurant qu'elle n'est appliquée au Parlement que dans des circonstances exceptionnelles et dûment justifiées.*
43. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités ukrainiennes indiquent que la Verkhovna Rada a approuvé un plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration sur l'ouverture parlementaire visant à accroître la transparence des travaux et des structures du Parlement, des députés et du secrétariat parlementaire. Une stratégie de communication (2017-2021) a été adoptée dans le cadre de ce plan ; elle vise à mieux faire connaître les travaux parlementaires, à améliorer l'image du Parlement et à renforcer la confiance du public dans l'institution.
44. En outre, les autorités indiquent que le site web de la Verkhovna Rada contient notamment des informations sur les lois, les projets de loi, les résolutions parlementaires, les traités internationaux, les séances plénières et les auditions parlementaires, les activités des commissions et des commissions d'enquête temporaires spéciales et temporaires, la coopération interparlementaire, les contrôles effectués en vertu de la loi sur la lustration, l'accès à l'information publique, les règles concernant l'accès du public au Parlement, et la couverture médiatique des travaux du Parlement et de son secrétariat. Le Parlement a créé un "[Portail sur les discussions publiques des projets de loi](#)" sur son site afin que les citoyens puissent participer au processus législatif en temps réel. Les autorités indiquent également que les commissions parlementaires informent le public de leurs travaux, notamment en publiant leur plan de travail, le calendrier et les procès-verbaux de leurs réunions et auditions, ainsi que les actes adoptés. Les médias et les ONG sont autorisés à assister aux réunions des commissions.
45. Par ailleurs, les autorités signalent que, malgré le recours à la procédure accélérée, la loi relançant la NACP ainsi que les lois sur l'enrichissement illicite et la protection des lanceurs d'alerte ont fait l'objet de consultations. La commission parlementaire sur la politique anticorruption a sollicité et obtenu des avis d'experts nationaux et étrangers sur les projets de loi en question. À la suite de ces consultations, des amendements aux projets de loi ont été élaborés et ensuite approuvés par la commission. Cette dernière a également assuré la participation d'experts et de représentants d'ONG intéressés aux audiences de la commission sur ces projets de loi.
46. Plus précisément, les autorités indiquent que la commission sur la politique anticorruption veille à la transparence et à l'ouverture de ses travaux, en invitant des experts, des universitaires ainsi que des représentants de la société civile, des organisations internationales et des missions diplomatiques aux réunions de commissions, auditions de commissions et parlementaires, etc. La commission reçoit et examine les commentaires et les propositions de loi émanant du public (citoyens, organisations publiques, experts, etc.). Des représentants d'organismes publics ou de ministères compétents sont également invités aux réunions des commissions. Au cours de la période allant de février 2017 à juin 2019, elle a tenu 49 réunions et examiné 2 623 projets de loi du point de leur conformité avec les normes anticorruption (« évaluation des risques de corruption ») ; 152 projets de loi ont été jugés non conformes. La commission a préparé 41 projets de loi et a adopté des

décisions concernant 19 autres. Depuis 2017, elle a publié cinq rapports d'activité semestriels¹⁶ et un rapport final pour la période 2017-2019. La commission a également publié régulièrement ses rapports ainsi que les transcriptions, procès-verbaux et enregistrements audio de toutes ses réunions. De plus, les réunions et les auditions de la commission sont diffusées en continu sur son site Web.

47. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il rappelle que la raison d'être de la recommandation actuelle découlait des pratiques différentes des commissions parlementaires en termes de transparence et de consultation sur les projets de loi et du recours fréquent à la procédure accélérée lors de l'adoption des lois. Le GRECO note que, de façon générale, la Verkhovna Rada a pris des mesures pour améliorer sa transparence, notamment en adoptant un plan pour la mise en œuvre de la Déclaration sur l'ouverture parlementaire et en créant sur son site Web un Portail du débat public sur les projets de loi. Il ressort des informations fournies par les autorités que la commission sur la politique anticorruption veille à un certain niveau de transparence et de consultation. Les autorités indiquent que la tendance générale pour les autres comités est également encourageante (tous ont leur site web et publient des procès-verbaux, des projets, des ordres du jour, etc. et impliquent des représentants des ONG). Le GRECO invite les autorités à poursuivre leurs efforts pour assurer systématiquement un niveau adéquat de transparence et de consultation, notamment en améliorant le caractère inclusif des travaux des comités, compte tenu en particulier du manque de consultations mentionné dans la deuxième partie de la recommandation. Il s'ensuit que la première partie de la recommandation a été partiellement traitée.
48. Le GRECO note que récemment le Parlement a examiné un nombre impressionnant des lois en utilisant la procédure accélérée. Le GRECO regrette que plusieurs projets de loi importants (notamment le projet de loi n°1008 sur la Réforme de l'auto-gouvernance judiciaire et le projet de loi n°1032 sur la Réforme du parquet, analysés plus loin dans le présent rapport) aient été considérés via la procédure accélérée, sans débats ni justification suffisants, ni une implication adéquate de toutes les parties prenantes, ni une véritable consultation publique. Le GRECO rappelle que la procédure accélérée devrait être utilisée à titre exceptionnel dans des circonstances dûment justifiées et être fondée sur des règles claires et objectives. Par conséquent, la deuxième partie de la recommandation n'a pas été traitée.
49. Le GRECO conclut que la recommandation vi a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii.

50. *Le GRECO a recommandé (i) qu'un code de conduite pour les parlementaires soit élaboré et adopté avec la participation des parlementaires eux-mêmes et soit facilement accessible au public ; et (ii) qu'il soit assorti de directives écrites détaillées sur sa mise en œuvre pratique (par exemple, prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions parlementaires, divulgation ad hoc et possibilités d'auto-récusation concernant les situations spécifiques de conflit d'intérêts, cadeaux et autres avantages, contacts de tiers, etc.).*
51. Les autorités ukrainiennes indiquent qu'en vertu de l'article 92 (par. 21) de la Constitution de l'Ukraine, le statut des parlementaires est défini exclusivement par la loi. Elles rappellent que la loi relative au statut des députés du peuple régit l'éthique parlementaire, avec des règles générales de moralité, de dignité et d'honneur. Le même article précise également qu'un député ne doit pas utiliser son mandat pour servir ses intérêts personnels.

¹⁶ <http://www.golos.com.ua/article/313206>; <http://www.golos.com.ua/article/307403> ; <http://www.golos.com.ua/article/313206>

52. En outre, les autorités indiquent que la NACP a achevé le contrôle de la mise en œuvre des dispositions relatives aux conflits d'intérêts contenues dans la loi sur la prévention de la corruption des parlementaires adoptée sous la législature précédente, qui a révélé, en particulier, des infractions à l'obligation de transférer la gestion d'une entreprise ou les droits détenus dans des sociétés après l'élection. La NACP a dressé 38 procès-verbaux pour des infractions administratives aux obligations issues de la loi sur la prévention de la corruption commises par 23 parlementaires ; 29 procès-verbaux portaient sur les exigences en matière de prévention et de résolution des conflits d'intérêts.
53. Le GRECO prend note des informations communiquées. Les autorités font référence à la loi relative au statut des députés du peuple d'Ukraine qui était en vigueur au moment du rapport d'évaluation et qui contient des dispositions générales sur les principes éthiques et exigences applicables aux parlementaires. Le Rapport d'Évaluation évoque également les dispositions du Règlement intérieur du Parlement et les dispositions portant sur les conflits d'intérêts contenues dans la loi relative à la prévention de la corruption. Toutefois, le cadre juridique national ne régleme nte pas certaines questions éthiques, comme le lobbying ou le comportement éthique à l'extérieur du Parlement. Le GRECO rappelle que la raison d'être de la recommandation actuelle était d'élaborer, avec la participation active des parlementaires eux-mêmes, un code de conduite donnant une vue d'ensemble complète des normes existantes réunies dans un seul document, et complété par des conseils pratiques et des explications pour leur application. Bien que les résultats attendus de la stratégie de communication de la Verkhovna Rada prévoient l'élaboration d'un code de conduite pour les parlementaires et que son absence soit considérée comme une faiblesse, aucune mesure n'a été communiquée à cet égard. En l'absence de résultats tangibles, les deux parties de la recommandation restent à traiter.
54. Le GRECO conclut que la recommandation vii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation viii.

55. *Le GRECO a recommandé de prendre d'autres mesures adaptées, non seulement légales mais aussi pratiques, pour empêcher les parlementaires de contourner les restrictions concernant leur participation dans des activités entrepreneuriales.*
56. Les autorités ukrainiennes rappellent que les parlementaires ne peuvent exercer d'autre activité rémunérée que leur mandat parlementaire, à l'exception des activités d'enseignement, de recherche et de création, ainsi que l'exercice d'une activité médicale. Ils ne peuvent pas être membres d'un organe de direction ou d'un comité de surveillance d'une entreprise/organisation à but lucratif¹⁷. Les autorités rappellent également que, dans l'éventualité où un député entreprendrait des activités incompatibles, il est tenu d'y mettre fin dans un délai de 20 jours ou de renoncer à ses fonctions parlementaires. La Commission chargée de l'éthique parlementaire examine la question du retrait avant terme du mandat d'un parlementaire, à la demande de ce dernier. Elle soumet ensuite un rapport au président du Parlement qui saisit un tribunal ou renvoie l'affaire devant la même commission dans un délai de 10 jours. S'il est considéré qu'il respecte les critères d'incompatibilité, le député concerné est réhabilité.
57. Les autorités signalent également que la NACP a contrôlé le respect, par les parlementaires de l'ancienne législature, des règles en matière d'incompatibilité prévues par la loi sur la prévention de la corruption. Ainsi, au cours de la période

¹⁷ Article 78 de la Constitution, article 25 de la loi sur la prévention de la corruption et article 3 de la loi relative au statut des députés du peuple d'Ukraine

2017-2019, la NACP a dressé sept procès-verbaux d'infraction administrative concernant des parlementaires (deux pour exercice d'une activité ou d'une entreprise lucrative et cinq pour participation à un organe de direction ou à un comité de surveillance d'une entreprise/organisation à but lucratif). Une décision de justice a déjà reconnu la responsabilité administrative d'un parlementaire qui n'avait pas respecté les règles en matière d'incompatibilité. La NACP a demandé au président de la Verkhovna Rada de charger la commission compétente¹⁸ d'émettre des directives sur le respect des exigences en matière d'incompatibilité par les parlementaires.

58. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite des mesures prises par la NACP pour améliorer le respect par les parlementaires des règles existantes en matière d'incompatibilité. Il semble que les progrès accomplis grâce à ces mesures soient limités au regard de la recommandation en question (à savoir que la NACP a engagé plusieurs procédures administratives contre des députés mais qu'il n'y a eu qu'une seule décision judiciaire à ce sujet). Compte tenu de l'ampleur du problème (voir le paragraphe 84 du Rapport d'Évaluation), il reste toutefois encore beaucoup à faire pour obtenir des résultats tangibles dans la mise en œuvre de la recommandation actuelle. C'est pourquoi le GRECO ne peut que se féliciter de l'élaboration de directives ciblées sur les incompatibilités, qui a été anticipée par les autorités. Ces projets doivent se traduire par des faits.
59. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation ix.

60. *Le GRECO a recommandé d'instaurer des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif.*
61. Les autorités informent que le 20 mars 2018, le projet de loi sur la défense d'intérêts du public a été ajouté à l'ordre du jour parlementaire (n°2351-VIII). Le projet de loi réglemente la « défense d'intérêts » (lobbying) et prévoit l'enregistrement des lobbyistes, la définition de leurs droits et responsabilités, et une supervision publique du lobbying. De plus, un projet de loi sur la transparence et la légitimité de la communication avec des personnes de pouvoir a également été inclus à l'ordre du jour parlementaire. Ces projets de loi ont été révoqués par la législature actuelle. Les autorités indiquent qu'en novembre 2019, la commission parlementaire sur la politique anticorruption de la Verkhovna Rada a créé un groupe de travail chargé de préparer un projet de loi sur les activités des lobbyistes.
62. Le GRECO note avec regret que les deux projets de loi prévoyant certaines règles en matière de lobbying et enregistrés avant au Parlement ont finalement été révoqués. En conséquence, la recommandation actuelle n'a pas été traitée.
63. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation x.

64. *Le GRECO a recommandé de renforcer de manière significative les mécanismes de contrôle interne de l'intégrité au sein du parlement, afin de garantir une surveillance et une mise en œuvre indépendantes, suivies et proactives des règles pertinentes. Cela suppose clairement qu'il y ait un éventail de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.*

¹⁸ Commission des règles de procédure et d'aide aux travaux parlementaires de la Verkhovna Rada d'Ukraine

65. Les autorités ukrainiennes rappellent que le Règlement intérieur du Parlement a été modifié à la suite de l'adoption de la loi sur la prévention de la corruption, en vue d'améliorer la gestion et le contrôle des conflits d'intérêts. Elles rappellent également le rôle joué par la commission des règles de procédure et d'aide aux travaux parlementaires de la Verkhovna Rada à cet égard.
66. Le GRECO prend note des informations communiquées. Les autorités ont mentionné les réformes pertinentes du Règlement intérieur du Parlement qui ont eu lieu en 2014 et qui étaient connues au moment de la visite d'évaluation. Le GRECO rappelle que la raison d'être de cette recommandation était l'inadéquation du mécanisme parlementaire interne de contrôle et de mise en œuvre des règles d'intégrité, y compris l'inexistence d'un système crédible de sanctions. Aucun progrès n'ayant été signalé à cet égard, le GRECO conclut que la recommandation x n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xi.

67. *Le GRECO a recommandé que des mesures résolues soient prises afin de s'assurer que les procédures de levée de l'immunité des parlementaires n'entravent ni n'empêchent les poursuites pénales visant des parlementaires suspectés d'avoir commis des infractions relatives à la corruption, notamment en adoptant des lignes directrices définissant des critères clairs et objectifs à cet égard.*
68. Les autorités indiquent que la Constitution de l'Ukraine a été amendée en septembre 2019 abolissant l'immunité procédurale protégeant les parlementaires. Les projets de loi prévoyant des amendements correspondants nécessaires au Code de procédure pénale ont été enregistrés au Parlement.
69. Les autorités ajoutent qu'au 9 novembre 2018, le Procureur général avait déposé au Parlement 23 demandes pour obtenir l'autorisation d'arrêter, de détenir et de poursuivre des parlementaires. Le NABU avait déposé sept demandes similaires.
70. Le GRECO salue l'adoption récente des amendements constitutionnels abolissant l'immunité procédurale des parlementaires. Ces amendements faciliteraient les poursuites pénales, notamment de la corruption. Le GRECO comprend que des modifications législatives (procédurales) sont en cours. Le GRECO est confiant que ces modifications aboutiront sans délai.
71. Le GRECO note également que l'application de la nouvelle loi dans la pratique de telle sorte qu'elle ne soit pas utilisée à des fins abusives ni politiquement biaisée – ce qui compromettrait le fonctionnement démocratique du Parlement et les droits de l'opposition politique – est étroitement liée aux améliorations en matière d'indépendance de la justice, conformément aux recommandations formulées par le GRECO dans ce domaine (voir ci-après).
72. Le GRECO conclut que la recommandation xi a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xii.

73. *Le GRECO a recommandé de mettre en place des mécanismes internes efficaces pour promouvoir et sensibiliser le Parlement aux questions d'intégrité, à la fois sur une base individuelle (conseils confidentiels) et au niveau institutionnel (formation, discussions institutionnelles sur les questions éthiques, participation active des structures dirigeantes).*
74. Les autorités n'ont fourni aucune information concernant cette recommandation.

75. Le GRECO regrette l'absence de progrès dans sa mise en œuvre et conclut que la recommandation xii n'a pas été mise en œuvre.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation xiii.

76. *Le GRECO a recommandé de supprimer l'infraction pénale de « prononcé par un juge d'une sentence, d'un jugement, d'une décision ou d'une ordonnance qu'il sait injuste » (article 375 du Code pénal) et/ou, au moins, de veiller à ce que cette infraction et d'autres infractions pénales n'incriminent que les erreurs judiciaires délibérées et ne soient pas utilisées abusivement par les services répressifs pour exercer une influence et des pressions indues sur les juges.*
77. Les autorités rappellent que les juges jouissent de l'immunité fonctionnelle, en ce qu'ils ne peuvent être tenus responsables des décisions qu'ils prennent, sauf s'ils commettent une infraction pénale ou disciplinaire (article 126 de la Constitution). Les autorités expliquent que l'article 375 du Code pénal doit être interprété en tenant compte de cette immunité fonctionnelle. Le 1^{er} mars 2018, le Conseil supérieur de la magistrature a adopté une décision dans laquelle il demandait au Président de l'Ukraine et au Cabinet des ministres de proposer des amendements à l'article 214 du Code de procédure pénale précisant que seuls le Procureur général ou son adjoint peuvent initier les poursuites pénales contre les juges et les enregistrer au Registre unifié des enquêtes préliminaires. Les autorités estiment que de telles amendements réduiraient la pression sur les juges et accélèreraient les enquêtes préliminaires diligentées contre eux.
78. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il note que les amendements auxquels se réfèrent les autorités n'ont pas été déposés au Parlement. Entre-temps, un projet de loi a récemment été déposé au Parlement pour renforcer la responsabilité des juges en vertu de l'article 375 du code pénal¹⁹. Le GRECO est préoccupé par cette évolution inquiétante, allant à l'encontre de la présente recommandation. Le GRECO note également qu'un projet de loi alternatif a été enregistré au Parlement, prévoyant la suppression de l'article 375²⁰, ce qui constitue un développement positif. Le GRECO appelle les autorités à faire preuve de détermination et à mettre en œuvre la recommandation actuelle. Pour l'instant, elle reste à traiter.
79. Le GRECO conclut que la recommandation xiii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xiv.

80. *Le GRECO a recommandé que des mesures soient prises pour assurer la sécurité des juges et les rendre moins vulnérables aux pressions extérieures et à la corruption.*
81. Les autorités indiquent que la mise en place du Service de sécurité des tribunaux, chargé de veiller à la protection et à l'ordre public dans les tribunaux, est en cours. À la suite d'un concours public et des contrôles d'intégrité requis, le Conseil supérieur de la magistrature a nommé le chef du service de sécurité des tribunaux en mars 2019. Il a nommé quatre suppléants au chef, les employés du bureau central, les directeurs ainsi que les directeurs adjoints des divisions territoriales en juin 2019. Un financement spécifique est prévu pour 2020.

¹⁹ Projet de loi 2113 modifiant certaines lois de l'Ukraine en ce qui concerne l'optimisation de la responsabilité pénale des juges pour la prise d'une décision sciemment injuste.

²⁰ Projet de loi 2113-1 sur la modification de l'article 375 du Code pénal pour l'aligner avec les recommandations du GRECO du Conseil de l'Europe.

82. En outre, les autorités précisent qu'avant que le service de sécurité des tribunaux ne commence à exercer pleinement ses pouvoirs, la Police nationale et le Service de la Garde nationale de l'Ukraine veillent à l'ordre public dans les tribunaux et protègent leurs locaux, ainsi que la sécurité personnelle des juges et des membres de leurs familles, des employés des tribunaux et des participants aux procès. Le Conseil supérieur de la magistrature a adopté des règles de procédure provisoires relatives à la protection des tribunaux²¹.
83. Enfin, les autorités informent que le CSM est doté de compétences spécifiques, juridiquement établies, qui visent à garantir l'indépendance des juges et l'autorité de la justice (article 73 de la loi sur le Conseil supérieur de la magistrature). En particulier, il publie et assure le suivi des notifications d'ingérence dans les activités des juges, suit les enquêtes sur les infractions commises par les tribunaux, les juges et les employés des tribunaux, etc. Sur ces questions, le CSM coopère avec le Conseil des juges, le Conseil public pour l'intégrité, des ONG, des homologues étrangers et des organisations internationales. Il a adopté 223 décisions relatives à l'ingérence dans les activités des juges, notamment dans des affaires d'agressions contre des juges, de blocage des travaux des tribunaux, d'entrave au bon fonctionnement de la justice (menaces, harcèlement physique, propos injurieux, organisation de manifestations ou de rassemblements, etc.).
84. Le GRECO se félicite des mesures prises pour améliorer la sécurité des juges, en particulier la protection actuellement assurée par la police nationale et le Service de la garde nationale, les activités pertinentes du Conseil supérieur de la magistrature, ainsi que des mesures en cours visant à lancer l'activité du Service de sécurité des tribunaux. Toutes ces initiatives vont dans la bonne direction. Toutefois, bien que toutes les conditions préalables soient réunies (approbation du cadre réglementaire et nomination de la direction), le Service de sécurité des tribunaux n'a pas encore commencé à fonctionner à pleine capacité. Par conséquent, le GRECO conclut que la recommandation xiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xv.

85. *Le GRECO a recommandé de (i) examiner la nécessité de réduire le nombre d'organes impliqués dans la nomination des juges et (ii) définir plus précisément les fonctions et les attributions du Conseil public pour l'intégrité, en veillant davantage à ce que sa composition traduise la diversité de la société et en renforçant les règles relatives aux conflits d'intérêts — notamment par la création d'un mécanisme de contrôle effectif et efficace.*
86. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités ukrainiennes précisent que la Loi portant modification à certaines lois de l'Ukraine concernant les activités des organes de l'autogouvernance judiciaire (ci-après dénommée «Loi sur la réforme de la gouvernance judiciaire») a été adoptée le 16 octobre 2019. La nouvelle loi prévoit la subordination de la Haute commission de qualification des juges (HCQ) au Conseil supérieur de la magistrature (CSM), unifie les procédures de nomination et de révocation des juges et simplifie les procédures relatives à la carrière judiciaire. Conformément à la loi, le Conseil supérieur de la magistrature nomme les membres de la Haute commission de qualification (12 au total) sur la base d'un concours. Le jury de sélection de ce dernier comprend trois membres du Conseil de la magistrature et trois experts internationaux. En outre, un nouvel organe, la Commission d'intégrité et d'éthique, a été créé au sein du CSJ. Les autorités soulignent que, bien que la Commission de Venise ait constaté que l'existence parallèle du CSM et de la HCQ en tant qu'organes distincts (au lieu de

²¹ Les Règles de procédure pour la protection et le maintien de l'ordre au sein des tribunaux et des institutions judiciaires, adoptées par la Décision n°3470/0/15-16 du 26 décembre 2016.

branches spécialisées du CSM) avait rendu le système complexe, elle a laissé la question à la discrétion des autorités ukrainiennes²². Elles ajoutent également que l'OSCE était plutôt en faveur de deux organes distincts²³.

87. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités rappellent que le Conseil public pour l'intégrité (CPI) aide la Haute commission de qualification des juges à contrôler l'intégrité des juges (article 87 de la Loi sur le système judiciaire et le statut des juges). L'ancien CPI a fonctionné du 11 novembre 2016 au 10 novembre 2018. Le nouveau CPI a été élu le 17 décembre 2018 et a tenu sa première réunion le 27 décembre 2018.
88. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, le GRECO note l'adoption de la Loi sur la réforme de la gouvernance judiciaire, qui rapproche la HCQ et le CSM, ce qui est positif.
89. Cependant, le GRECO reste prudent concernant la réforme récente qui implique une refonte du système judiciaire évalué dans le Rapport d'évaluation. À l'époque, le GRECO avait reconnu les caractéristiques positives des réformes entreprises au cours de la période 2016-2017 pour renforcer l'indépendance, l'intégrité et l'efficacité de la justice, et avait proposé des améliorations ciblées. À cet égard, le GRECO est particulièrement préoccupé par l'absence de l'exigence d'une majorité des juges élus par leurs pairs dans la composition proposée du Conseil supérieur de la magistrature ainsi que par la restructuration de la Cour suprême et la re-nomination de tous ses juges.
90. En outre, le GRECO note que la nouvelle commission pour l'intégrité et l'éthique est dotée de pouvoirs décisionnels considérables en ce qui concerne la sélection et la révocation des membres de la HCQ et du CSM, ainsi qu'en ce qui concerne les procédures disciplinaires (la majorité requise pour la prise de décisions est de quatre voix sur six, dont une seulement sur les trois dont disposent les experts internationaux). Bien que ces derniers puissent potentiellement accélérer les processus et dépasser les principaux blocages opérationnels (problème récurrent des structures de prise de décision au sein de la justice ukrainienne), ils comportent également le risque qu'un groupe de personnes exerce un pouvoir et une influence importants sur les structures de la gouvernance judiciaire. Des garanties seraient nécessaires pour le nouvel organe afin de limiter les risques de conflits d'intérêts, d'influence indue et d'abus.
91. De même, il sera essentiel de veiller à ce que la nouvelle structure institutionnelle garantisse, à tout moment, l'indépendance individuelle des juges (y compris les voix dissidentes) et les protège des pressions politiques indues. Enfin, le GRECO regrette qu'une réforme d'une telle importance n'ait pas été examinée de manière adéquate et discutée avec les parties prenantes concernées.
92. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note qu'aucun nouveau développement n'a été signalé concernant les tâches, les pouvoirs, la composition et le système d'intégrité du Conseil public d'intégrité (PCI). Il s'ensuit que la deuxième partie de la recommandation reste à traiter. De plus, il reste à voir comment le PCI coordonnera son rôle avec la nouvelle Commission d'intégrité et d'éthique. Plus généralement, le fonctionnement de tous les organes nouvellement créés doit être suivi de près.
93. Le GRECO conclut que la recommandation xv a été partiellement mise en œuvre.

²² Voir l'avis de la Commission de Venise CDL-AD(2015)026, paragraphe 35.

²³ OSCE/ODIHR Opinion JUD-UKR/298/2017 [RJU/AT] on the Law of Ukraine On the judiciary and the status of judges, 30.09.2017, see <https://www.osce.org/odihr/335406?download=true>

Recommandation xvi.

94. *Le GRECO a recommandé d'élargir les possibilités de recours pour les candidats à la fonction de juge participant à une procédure de nomination, pour veiller à ce que les décisions prises dans ce cadre puissent être frappées d'appel par les candidats non retenus aussi bien pour des motifs de fond que de procédure.*
95. Les autorités ukrainiennes indiquent que, conformément à la procédure prescrite par le Code de procédure administrative et judiciaire, un candidat à la fonction de juge peut faire appel des décisions de la Haute commission de qualification concernant l'évaluation de ses qualifications pour des raisons de fond et de procédure. Elles rappellent que la loi sur le système judiciaire et le statut des juges définit les motifs permettant de faire appel des décisions prises par la HCQ après l'évaluation des qualifications des candidats à la fonction de juge. Ces motifs concernent, en particulier, l'omission par la commission de mentionner les motifs/dispositions juridiques pertinents ou de motiver ses décisions (article 88). Les autorités soulignent également que les décisions du CSM concernant les nominations peuvent faire l'objet d'un recours devant la Cour suprême pour des motifs de procédure et de fond. Il existe une pratique judiciaire à cet égard.
96. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il note que les candidats à la fonction de juge sont en mesure de faire appel dans les procédures de nomination pour des motifs tant de fond que de procédure. Le GRECO conclut que la recommandation xvi a été mise en oeuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xvii.

97. *Le GRECO a recommandé que l'évaluation périodique de la performance des juges soit effectuée par des juges sur la base de critères prédéfinis, uniformes et objectifs en rapport avec leur travail quotidien.*
98. Les autorités ukrainiennes rappellent que les juges sont régulièrement évalués selon une procédure formelle (par des enseignants de l'École nationale de la magistrature) et selon une procédure informelle (évaluation par d'autres juges du même tribunal ou par le juge lui-même, en remplissant un questionnaire d'autoévaluation). En outre, un juge peut être évalué par des associations publiques qui réalisent une évaluation indépendante de son travail pendant les audiences du tribunal (également en remplissant un questionnaire). De l'avis des autorités, le système en place permet une évaluation complète des activités, des compétences et de l'intégrité des juges. L'évaluation régulière des juges suit la méthodologie de l'évaluation des qualifications, en utilisant des critères uniformes et objectifs (couvrant l'éthique et l'intégrité professionnelles). La HCQ a élaboré un projet d'ordonnance et de méthodologie pour l'évaluation et l'autoévaluation des juges.
99. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il observe que la situation n'a pas changé depuis le Rapport d'Évaluation, à l'exception des travaux actuellement en cours pour élaborer une méthodologie pour l'évaluation régulière des juges. Le système doit être rationalisé au profit de l'évaluation par les pairs en tant que principale forme d'évaluation régulière des juges. Il devrait être basé sur les critères clairs, comme l'exige la recommandation.
100. Le GRECO conclut que la recommandation xvii n'a pas été mise en oeuvre.

Recommandation xviii.

101. *Le GRECO a recommandé de veiller à ce que, pour toutes les procédures judiciaires, toutes les décisions relatives à la récusation d'un juge soient prises sans sa participation et puissent être frappées d'appel.*
102. Les autorités ukrainiennes mentionnent la loi portant modification du Code de procédure commerciale, du Code de procédure civile, du Code de procédure administrative et d'autres textes législatifs (n° 2147-VIII), adoptée le 3 octobre 2017 et entrée en vigueur le 15 décembre 2017. La loi a introduit une nouvelle approche de la procédure de révocation des juges (paragraphe 3 de l'article 39 du Code de procédure commerciale de l'Ukraine, paragraphe 3 de l'article 40 du Code de procédure civile, paragraphe 4 de l'article 40 du Code de procédure administrative). En particulier, le tribunal suspend la procédure s'il conclut que la révocation alléguée est injustifiée. Dans ce cas, il appartient à un juge ne faisant pas partie du tribunal saisi de l'affaire et choisi par le Système unique d'information judiciaire et de télécommunication (de manière aléatoire, en fonction de la spécialisation des juridictions, de la charge de travail, de l'ordre chronologique, etc.) de trancher.
103. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il note que la procédure de révocation des juges telle que modifiée prévoit que le tribunal saisi de l'affaire décide de la révocation d'un juge. En cas d'impossibilité, c'est le tribunal le plus proche de la même instance qui statue sur l'affaire. Dans les tribunaux comptant moins de trois juges, c'est le juge chargé de l'affaire qui tranche. Cette situation n'est pas différente de celle décrite au moment du Rapport d'Évaluation, puisque le juge qui doit être révoqué prend part à la décision concernant sa propre révocation. Toutefois, la nouvelle procédure prévoit que si le tribunal décide que la révocation n'est pas fondée, la décision doit être prise par un juge d'un autre tribunal, choisi de manière aléatoire. Cette garantie supplémentaire va dans le sens de la présente recommandation. Toutefois, le rapport ne contient aucune information sur les voies de recours en cas de décision de révocation.
104. Le GRECO conclut que la recommandation xviii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix.

105. *Le GRECO a recommandé de définir plus précisément les infractions disciplinaires relatives à la conduite des juges, notamment en remplaçant la mention des « normes relatives à l'éthique judiciaire et aux règles de conduite qui assurent la confiance du public dans le système judiciaire » par des infractions claires et spécifiques.*
106. Les autorités ukrainiennes indiquent que le 21 septembre 2018, les représentants du Conseil supérieur de la magistrature, du Conseil des procureurs et du Conseil des avocats ont examiné les normes de l'éthique professionnelle dans le domaine de la justice et leur respect. Ils ont signé la résolution « Éthique professionnelle de la justice » et créé le Comité de coordination de la justice.
107. De plus, les autorités indiquent qu'en juin 2018, le Conseil des juges, en collaboration avec l'École nationale de la magistrature, le Conseil supérieur de la magistrature et l'administration judiciaire de l'État, a créé un groupe de travail et l'a chargé de moderniser les dispositions du Code d'éthique judiciaire, de rédiger un commentaire sur le Code, de mettre à jour les règles de conduite du personnel judiciaire et de définir des règles éthiques communes pour les avocats. Le groupe de travail a organisé une série de réunions et d'événements sur cette question dans tout le pays. Les projets de modifications du Code d'éthique judiciaire ont été élaborés et approuvés par la communauté judiciaire ; ils seront soumis à l'approbation du Congrès des juges. Enfin, les autorités précisent que les infractions disciplinaires ne

peuvent à elles seules conduire à un licenciement ; elles doivent être combinées à des violations de procédure. Ils font valoir que la pratique judiciaire précise les infractions disciplinaires telles que prévues par la loi sur le judiciaire et le statut des juges.

108. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le GRECO rappelle que la raison pour cette recommandation était un manque de clarté dans les définitions des infractions disciplinaires prévues par la Loi sur le judiciaire et le statut des juges. La situation n'ayant pas changé depuis la visite d'évaluation, le GRECO conclue que la recommandation xix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xx.

109. *Le GRECO a recommandé d'analyser l'application pratique des nouvelles dispositions constitutionnelles et légales relatives à l'immunité des juges et, si c'est nécessaire pour une mise en œuvre effective de la loi, de prendre des mesures juridiques appropriées pour limiter davantage leur immunité.*
110. Les autorités ukrainiennes rapportent que le Conseil supérieur de la magistrature a analysé l'application de la nouvelle législation sur l'immunité des juges. Les rapports annuels du CSM pour 2017 et 2018 traitent de cette question. Le CSM considère que l'immunité procédurale existante, exigeant son consentement à la détention des juges (sauf en cas de flagrant délit de crimes graves ou particulièrement graves), de garde à vue ou d'arrestation devrait être préservée afin d'éviter toute pression induite sur les juges. Il ne juge pas approprié de limiter davantage l'immunité judiciaire. En outre, le CSM indique qu'il examine sans tarder les demandes d'autorisation pour la détention, la garde à vue ou l'arrestation d'un juge (la loi exige que ces demandes soient accordées dans un délai de cinq jours ou immédiatement pour des infractions graves ou particulièrement graves). Le CSM a amélioré la communication à cet égard avec le Parquet général en utilisant des moyens de contact électroniques et en mettant en place des canaux d'interaction opérationnels entre les organes compétents.
111. Le GRECO rappelle que la raison d'être de la présente recommandation était la nécessité de suivre l'application de la nouvelle législation sur les immunités des juges, afin de prévenir l'impunité, qui était une préoccupation récurrente dans le passé (les juges s'enfuyaient pour éviter la punition à l'époque de la législation précédente). À cet égard, le GRECO prend note des explications fournies par les autorités sur la nécessité de préserver l'inviolabilité (et en tant que garantie de l'indépendance de la justice), ainsi que des assurances données quant au consentement accordé à temps par le CSM à la levée de l'immunité des juges.
112. Le GRECO conclut que la recommandation xx a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxi.

113. *Le GRECO a recommandé de fournir à tous les juges des formations spécifiques et régulières ainsi que davantage d'orientations pratiques en matière d'éthique et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de corruption, de sensibiliser les juges sur ces questions et de renforcer le Comité d'éthique du Conseil des juges pour lui permettre de jouer un rôle proactif dans ce contexte et de prodiguer des conseils à un grand nombre de juges.*
114. Les autorités ukrainiennes rappellent que l'École nationale de la magistrature (ENM), créée sous l'égide de la HCQ, est chargée de la formation régulière des juges, qui doivent suivre une formation continue au sein de l'ENM tous les trois ans.

115. En 2017, l'ENM et ses divisions régionales ont organisé les activités de formation suivantes :
- 52 conférences sur la législation anticorruption et la loi sur la prévention de la corruption suivies par 1 455 juges ;
 - 16 sessions de formation spécialisée sur la législation anticorruption et son application dans la pratique suivies par 655 juges ;
 - 2 séminaires sur les conflits d'intérêts suivis par 69 juges ;
 - 27 formations sur l'éthique judiciaire et l'intégrité suivies par 746 juges ;
 - cours en ligne sur l'éthique judiciaire et l'intégrité suivis par 50 juges.
116. En 2018 et jusqu'en mai 2019, l'ENM et ses divisions régionales ont organisé les activités de formation suivantes :
- 67 conférences sur la législation anticorruption suivies par 1 868 juges ;
 - 12 sessions de formation spécialisée sur la législation anticorruption et son application dans la pratique suivies par 244 juges ;
 - 2 séminaires sur le rôle du président du tribunal dans le respect de la législation anticorruption suivies par 25 présidents de cours d'appel et de tribunaux locaux ;
 - 4 séminaires sur le respect des obligations issues de la loi sur la prévention de la corruption et les questions pratiques relatives à l'application des normes anticorruption dans le cadre des activités professionnelles suivies par 146 juges ;
 - 17 conférences sur les conflits d'intérêts suivies par 771 juges ;
 - 11 formations sur la déontologie et l'intégrité judiciaires suivies par 427 juges ;
 - 4 cours en ligne sur la déontologie et l'intégrité judiciaires suivies par 90 juges.
117. De plus, en 2018-2019, l'ENM a également organisé deux sessions de formation initiale pour les candidats à la magistrature (postes de juges dans des tribunaux de première instance). Le programme de formation initiale comprend des sessions de formation interactives d'une journée consacrées aux aspects de la législation anticorruption et à sa mise en œuvre et aux normes européennes connexes, ainsi qu'à la manière de traiter des affaires de corruption, etc. Au total 656 candidats ont participé à ces sessions de formation. Des sessions de formation spécifiques sur la lutte contre la corruption ont également été organisées à l'intention du personnel judiciaire.
118. Du 1^{er} au 19 avril 2019, l'ENM a organisé un cours à l'intention des 38 juges de la Haute Cour anticorruption. L'École a également organisé deux sessions de formation pour les juges de la Cour suprême : une en novembre 2017 (107 juges) et une en mai 2019 (75 juges).
119. Les autorités rappellent que le Code d'éthique judiciaire a été adopté en 2013 et que le Commentaire sur le Code d'éthique judiciaire a été approuvé en 2016. Le Conseil des juges a élaboré et publié des notes explicatives sur les conflits d'intérêts à l'intention des juges. De son côté, le Conseil de la magistrature a élaboré un manuel sur les conflits d'intérêts qui contient des recommandations sur la prévention et la résolution des conflits d'intérêts. Enfin, le Conseil des juges, et en particulier son Comité d'éthique, a élaboré, en coopération avec l'ENM, des cours de formation sur la responsabilité disciplinaire des juges et l'application de la législation anticorruption.
120. Une série d'activités sur les conflits d'intérêts et l'intégrité ont été organisées à l'intention des juges, en particulier par le Conseil des juges, à savoir :

- Table ronde pour les juges de l'oblast de Lviv, organisée avec l'aide du Projet canadien de soutien de la réforme judiciaire (20 juin 2018) ;
- Réunion consultative pour les juges de l'oblast d'Odessa (3 septembre 2018) ;
- Table ronde sur l'indépendance judiciaire et la responsabilité pour violation des obligations en matière de prévention de la corruption et des conflits d'intérêts (Odessa, 4 septembre 2018) ;
- Table ronde sur l'influence du lobbying sur l'indépendance des juges (Lviv, 16 janvier 2019) ;
- Réunion consultative organisée avec l'aide du Projet canadien de soutien de la réforme judiciaire (Ivano-Frankivsk, 18 janvier 2019) ;
- Table ronde pour les présidents des tribunaux locaux de l'oblast de Zaporizhzhya (24 janvier 2019) ;
- Séminaire pour les juges de l'oblast de Zhytomyr (28 février 2019) ;
- Réunion consultative pour les présidents des tribunaux régionaux de l'oblast Zaporizhzhya, organisée avec l'aide du Projet canadien de soutien de la réforme judiciaire (25 mai 2019).

121. Le GRECO prend note des informations communiquées. L'École nationale de la magistrature et le Conseil de la magistrature ont organisé, à l'intention des juges, un certain nombre d'activités de formation sur l'éthique, l'intégrité, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption, notamment avec le soutien de l'assistance technique. Il semblerait que la formation à l'éthique fasse partie intégrante de la formation préparatoire et d'intégration des juges. L'élaboration de cours de formation en ligne sur l'éthique et l'intégrité judiciaires est également positive. En outre, le Conseil des juges a publié un manuel contenant des explications et des recommandations sur les conflits d'intérêts à l'intention des juges. Le GRECO comprend que le Comité d'éthique du Conseil des juges a participé à des activités de formation et de sensibilisation. Il attend avec intérêt la version actualisée du commentaire sur le Code d'éthique judiciaire.

122. Le GRECO conclut que la recommandation xxi a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xxii.

123. *Le GRECO a recommandé d'envisager sérieusement de réviser les procédures de nomination et de révocation du procureur général pour que ce processus soit moins exposé à l'ingérence politique induite et davantage axé sur des critères objectifs liés aux qualités des candidats.*

124. Les autorités ukrainiennes rappellent que le Procureur général est nommé et révoqué par le Président ukrainien avec l'accord de la Verkhovna Rada (article 131-1 de la Constitution), qui peut ne pas accorder la confiance au procureur général et le contraindre à démissionner (article 85 de la Constitution). La loi sur le ministère public spécifie les raisons pour la démission du Procureur général. En outre, les autorités indiquent que le Règlement intérieur de la Verkhovna Rada (articles 212 et 213) prévoit l'approbation par la Commission compétente de la Verkhovna Rada des requêtes en nomination et destitution du Procureur général. Les candidats à ce poste font l'objet d'un audit spécial.

125. En outre, les autorités ont indiqué que le Parlement a adopté récemment la Loi modifiant certains actes législatifs concernant les mesures prioritaires pour réformer le parquet (ci-après «Loi sur la réforme du parquet»). La loi oblige de nouveau le Procureur général à être titulaire d'un diplôme en droit («formation juridique

supérieure et expérience professionnelle dans le domaine juridique d'au moins de dix ans»)

126. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il rappelle que la raison d'être de la présente recommandation était la nécessité de limiter le risque d'ingérence ou de pression politique induite dans le cadre de la nomination et de la révocation du Procureur général. Cela nécessitait l'implication dans ce processus d'une expertise non politique, par exemple en sollicitant des avis sur la qualification professionnelle des candidats auprès de sources compétentes, telles que représentants du milieu juridique (y compris des procureurs) et des organes d'autogouvernance des procureurs ou encore, au niveau du Parlement, dans le cadre des travaux préparatoires d'une commission parlementaire, etc. (par. 208 du Rapport d'Évaluation).
127. Le GRECO prend note de la nouvelle Loi sur la réforme du parquet. De façon générale, la loi confère au Procureur général des pouvoirs étendus, en particulier en ce qui concerne les questions structurelles et de personnel, ainsi que les procédures disciplinaires. Elle vise, semble-t-il, une réforme globale et une réduction des effectifs. En outre, la loi prévoit l'obligation pour le Procureur général d'être titulaire d'un diplôme en droit, ce qui n'était pas le cas auparavant, et d'avoir une expérience professionnelle d'au moins dix ans dans le domaine juridique, ce qui est également nouveau. Ces éléments constituent une évolution positive. Il est également positif que les motions de nomination et de révocation du Procureur général soient soumises à des discussions préalables et à l'approbation de la commission parlementaire compétente avant d'être confirmées par le Parlement.
128. Bien que d'autres réformes visant à limiter l'influence politique semblent nécessaires, le GRECO reconnaît que la présente recommandation, qui exige seulement que l'Ukraine envisage de revoir les procédures de nomination et de révocation du Procureur général, a été dûment examinée. Par exemple, des critères de qualification ont été introduits et des procédures parlementaires transparentes semblent être suivies.
129. Le GRECO conclut que la recommandation xxii a été mise en œuvre de manière satisfaisante.

Recommandation xxiii.

130. *Le GRECO a recommandé de modifier la composition statutaire de la Commission des qualifications et de la discipline pour garantir une majorité absolue des professionnels du ministère public élus par leurs pairs.*
131. Les autorités ukrainiennes rappellent que la Feuille de route pour la réforme du ministère public, approuvée par le Procureur général, prévoit un certain nombre de mesures visant à garantir l'indépendance des procureurs et des organes d'autogouvernance du parquet, et à renforcer les capacités de prévention de la corruption conformément aux normes du Conseil de l'Europe.
132. Les autorités se réfèrent à la nouvelle Loi sur la réforme du parquet, qui suspend la Commission des qualifications et de la discipline (CQD) jusqu'en 2021. Pendant cette période de transition, avant la reprise des travaux de la CQD, les commissions spéciales du personnel seront compétentes pour traiter des questions de recrutement et de la carrière des procureurs d'une manière plus expéditive. Des exigences claires concernant la composition et les fonctions de ces commissions ainsi que les procédures pertinentes seront définies avec la participation d'experts internationaux. Des commissions seront constituées de procureurs ayant achevé un processus difficile de requalification («attestation») en quatre étapes, dotés de hautes qualités professionnelles et d'un niveau élevé d'intégrité. Les commissions comprendront trois

représentants d'organisations internationales, qui constitueront la moitié de leurs membres et serviront de garantie d'impartialité dans les travaux des commissions.

133. Le GRECO note que la nouvelle Loi sur la réforme du parquet modifie radicalement la situation évaluée lors de la visite d'évaluation, puisqu'elle suspend les organes d'autogouvernance des procureurs (Conseil des procureurs et Commission des qualifications et de la discipline) pour une période provisoire jusqu'au 1 septembre 2021, sans préciser clairement comment ces organes reprendront leurs activités.
134. Si, dans le contexte de l'Ukraine, une réforme en profondeur des organes du ministère public reste nécessaire, elle devrait être dûment justifiée et expliquée. Le GRECO est extrêmement préoccupé de la suspension des organes d'autogouvernance, qui sont les gardiens de l'indépendance et de l'autonomie des procureurs et qui, à ce titre, devraient être maintenus afin de protéger le parquet d'une influence politique indue, qu'elle soit réelle ou perçue. De plus, le fait de remplacer le système actuel de recrutement et de promotion des procureurs par des commissions du personnel, sans en régler la composition, les fonctions et les procédures, est clairement insatisfaisant.
135. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxiv.

136. *Le GRECO a recommandé de réglementer plus précisément les promotions/l'avancement professionnel des procureurs pour garantir des procédures cohérentes et transparentes se fondant sur des critères précis et objectifs, notamment le mérite, et de s'assurer que toutes les décisions relatives à la promotion/l'avancement de carrière soient motivées et susceptibles d'appel.*
137. Les autorités ukrainiennes indiquent que la feuille de route de la réforme du parquet prévoit des mesures visant à améliorer la procédure de recrutement et d'avancement professionnel et rappellent que le transfert d'un procureur dans un parquet de rang supérieur se fait sur concours, avec l'accord du procureur concerné (art. 38 de la loi sur le ministère public). La Commission des qualifications et de la discipline a approuvé le règlement du concours et actualisé le règlement relatif à la nomination des candidats aux postes de procureurs²⁴, ainsi qu'une méthode d'évaluation du niveau, de l'expérience et des qualités professionnels des candidats (sur la base d'une série de tests, de travaux pratiques et d'indicateurs spécifiques). Les profils de poste dans les bureaux des procureurs locaux, ainsi que les compétences et exigences correspondantes, ont été approuvés et des règles plus générales concernant les ressources humaines et les travaux de la Commission des qualifications et de discipline ont été adoptées (pour couvrir les versions mises à jour des procédures de sélection, de nomination, de mutation et de révocation des procureurs). Tous ces documents sont publics.
138. En outre, les autorités indiquent que le Procureur général a approuvé une procédure de vérification de l'intégrité des procureurs et un questionnaire sur l'intégrité rempli périodiquement par chaque procureur (Ordonnance n°205 du 16 juin 2016, enregistrée par le ministère de la Justice le 17 juin 2016 sous le n° 875/29005).
139. Les autorités indiquent également que les salaires des procureurs ont augmenté et que les primes basées sur les résultats obtenus par un procureur ont été limitées pour contrer les manipulations de salaires et réduire les risques de corruption.

²⁴ Procédure d'organisation du concours pour le recrutement à un poste vacant ou temporairement vacant en vue de transférer un procureur vers un parquet de niveau supérieur ; Règle de procédure relative aux travaux de la Commission des qualifications et de la discipline.

140. Enfin, les autorités ajoutent qu'après l'adoption de la nouvelle Loi sur la réforme du parquet, un nouveau modèle de promotion / avancement de carrière des procureurs est en cours d'élaboration avec la participation des experts internationaux.
141. Le GRECO prend note des informations communiquées. Certaines mesures positives ont été prises pour réglementer de façon plus précise la promotion et l'avancement professionnel des procureurs. La réglementation des contrôles d'intégrité, l'augmentation des salaires et la limitation des primes constituent des avancées positives dans le cadre de la nouvelle loi. Cela dit, le système a radicalement changé. Le GRECO a déjà exprimé certaines préoccupations concernant la nouvelle situation (voir les paragraphes 133-134), et en particulier le processus de restructuration qui a déjà commencé. Un manque de procédures clairement articulées sur les questions clés relatives à la carrière des procureurs, en particulier concernant la possibilité de recours reste insatisfaisant. Le transfert des procureurs sans leur accord, prévu dans la nouvelle loi, pourrait favoriser l'exercice de pressions indues sur les procureurs.
142. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxv.

143. *Le GRECO a recommandé de prévoir dans la législation une évaluation périodique des performances des procureurs au sein du ministère public – avec la participation des organes d'autogouvernance – sur la base de critères préétablis et objectifs, tout en veillant à ce qu'il soit véritablement permis aux procureurs de contribuer au processus d'évaluation.*
144. Les autorités ukrainiennes indiquent que la nouvelle loi sur la réforme du parquet adoptée récemment prévoit l'adoption par le Procureur général d'un système d'évaluation des procureurs (article 9). Ce nouveau modèle s'appuiera sur les travaux déjà menés par les experts du Conseil de l'Europe et de la Mission du Conseil de l'Union européenne (EUAM). La performance de chaque procureur sera évaluée chaque année sur la base d'un plan et d'objectifs définis pour l'année et d'un plan de formation correspondant. Les décisions prises dans le cadre d'une évaluation annuelle des performances individuelles serviront de fondement à la promotion et à l'avancement professionnel. Le règlement en la matière devrait être adopté par le Procureur général, en précisant les critères d'évaluation. Le procureur aurait la possibilité d'être en désaccord et de faire appel des résultats de son évaluation.
145. Les autorités indiquent aussi qu'en 2018, le Parquet général a chargé un groupe de travail²⁵ spécialement créé de mettre en place l'évaluation périodique des procureurs. Le groupe de travail a élaboré les amendements nécessaires à la loi sur le ministère public (soumis à l'avis d'un expert du Conseil de l'Europe) ainsi qu'un projet de réglementation concernant l'évaluation périodique des performances des procureurs. Les commissions compétentes qui seront créées au sein du Parquet général devraient procéder à l'évaluation périodique des procureurs tous les quatre ans. L'élaboration de critères d'évaluation qualitatifs et quantitatifs est en cours.
146. Enfin, les autorités indiquent que des consultants internationaux ont analysé la gestion institutionnelle et les aspects administratifs du Parquet général du point de vue de leur organisation (y compris la gestion des ressources humaines), avec le soutien du Conseil de l'Europe²⁶.

²⁵ Créé sur instruction du Procureur général du 3 mars 2018, n° 38 ; le groupe de travail est composé de représentants du Parquet général, des parquets régionaux, de l'École nationale des procureurs, d'ONG, ainsi que d'experts du Conseil de l'Europe et de l'UE.

²⁶ Projet du Conseil de l'Europe "Soutien continu à la réforme de la justice pénale en Ukraine".

147. Le GRECO prend note des informations communiquées. La nouvelle loi sur la réforme du parquet prévoit l'adoption d'un système d'évaluation des procureurs. Les modalités du nouveau système, y compris ses critères d'évaluation, doivent encore être réglementées. Des efforts sont actuellement déployés à cet égard, sur la base des travaux antérieurs menés avec l'assistance technique.

148. Le GRECO conclut que la recommandation xxv a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxvi.

149. *Le GRECO a recommandé de mettre en place un système d'attribution aléatoire des affaires pour tous les procureurs, reposant sur des critères préétablis stricts et objectifs, dont la spécialisation, et associé à des garanties adéquates – notamment des contrôles stricts – contre toute manipulation éventuelle du système.*

150. Les autorités ukrainiennes indiquent que, depuis le 1^{er} janvier 2019, un système de workflow électronique a été mis en place au ministère public, dans le cadre de la feuille de route de la réforme. En outre, un groupe de travail a été constitué et chargé de concevoir et de mettre en place la procédure pénale électronique. Par ailleurs, les autorités précisent qu'un plan d'action pour la mise en place d'un système de gestion des dossiers électroniques entre le SAPO (au sein du Bureau du Procureur général), le NABU et la Haute Cour anti-corruption a été adopté en septembre 2019. Le système de gestion des dossiers électroniques est en cours d'élaboration, avec l'appui de l'assistance technique internationale²⁷, et devrait être lancé le 20 avril 2020. Il est en outre prévu de l'étendre à l'ensemble du système de poursuites.

151. En outre, les autorités indiquent que le programme de lutte contre la corruption du parquet général pour 2019-2020 prévoit la mise en œuvre de cette recommandation. Le Parquet général étudie actuellement les meilleures pratiques en matière de répartition aléatoire des affaires entre les procureurs qui existent dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Après cette analyse, une décision sera prise sur le mécanisme à mettre en place.

152. Le GRECO note qu'un système de workflow électronique a été mis en place. En outre, le GRECO prend note de l'élaboration en cours d'un système de gestion des dossiers électroniques pour les organes de lutte contre la corruption, y compris le SAPO, avec l'intention de l'étendre à l'ensemble du système de poursuites. Ce travail n'en est qu'à ses débuts. Il rappelle que la raison d'être de la présente recommandation était la nécessité de réglementer plus précisément l'attribution des affaires, sur la base de critères stricts et objectifs préétablis. Le GRECO encourage les autorités à poursuivre leurs efforts sur cette question.

153. Le GRECO conclut que la recommandation xxvi n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxvii.

154. *Le GRECO a recommandé (i) que le nouveau code d'éthique pour les procureurs soit complété par des lignes directrices concrètes (concernant par exemple les conflits d'intérêts, les cadeaux et d'autres questions en rapport avec l'intégrité) ; et (ii) que ces documents soient portés à l'attention de tous les procureurs et rendus publics.*

155. Les autorités ukrainiennes indiquent que, le 21 décembre 2018, la Conférence panukrainienne des procureurs a approuvé les amendements au Code d'éthique professionnelle des procureurs visant à renforcer les exigences en matière de

²⁷ European Union Anti-Corruption Initiative (EUACI), financée par l'UE, co-financée et mise en œuvre par l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA).

prévention de la corruption (en créant notamment une exigence qui empêchera les relations extraprofessionnelles favorisant les abus dans l'exécution des obligations professionnelles ou l'abus de fonction, article 19 du Code d'éthique).

156. Les autorités indiquent également que le Parquet général a approuvé et publié des recommandations visant à prévenir et à résoudre les conflits d'intérêts²⁸, accompagnées de documents détaillés et visuels (y compris graphiques), notamment un test d'autoévaluation, des directives à l'intention des employés et de leurs supérieurs, ainsi que des exemples et des documents types. En août 2018, le Parquet général a également adressé à tous les bureaux régionaux des procureurs un courrier dans lequel il les sensibilise aux conflits d'intérêts. Le 21 mai 2018, il a émis une instruction sur l'acceptation des cadeaux (instruction n° 96). Le 24 septembre 2018, il a approuvé et publié des recommandations concernant les restrictions à l'acceptation de cadeaux²⁹. Le Parquet général a également publié d'autres directives, notamment sur la déclaration électronique des avoirs, des intérêts et du passif, ainsi que sur le contrôle financier³⁰.
157. Les autorités indiquent par ailleurs que l'École nationale des procureurs a élaboré et diffusé des manuels qui traitent, en particulier, de l'éthique des procureurs et d'autres sujets anticorruptions. Elles citent notamment les activités de formation suivantes :
- 2017 : séminaire sur les principaux aspects de la mise en œuvre de la législation anticorruption, y compris les restrictions à l'acceptation de cadeaux (Kiev, 326 participants) ; 5 séminaires régionaux sur les enquêtes dans les affaires de corruption (Kharkiv, Kiev, Vinnytsia, Lviv, Dnipro, 293 participants) ;
 - 2018 : séminaire sur le respect des exigences de la législation en matière de contrôle financier et de lutte contre la corruption ;
 - janvier-mai 2019 : 6 activités de formation sur l'éthique des procureurs et la prévention de la corruption.
158. Enfin, les autorités informent que le Parquet général est en train de mener des réformes qui prévoient la révision du Code d'éthique. Un ensemble de mesures de soutien approuvées par le Procureur général dans le cadre du projet de coopération PRAVO-Police³¹, renforcent les efforts déployés sur cette question.
159. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il observe que les exigences en matière de prévention de la corruption ont été précisées dans le Code d'éthique des procureurs et se félicite des directives/recommandations concernant les cadeaux et les conflits d'intérêts. Ces recommandations sur les cadeaux (préparées par le Parquet général et l'École nationale des procureurs/ centre de formation des procureurs) proposent des orientations et des exemples pratiques. Bien que moins explicatives, les directives sur les conflits d'intérêts contiennent aussi des commentaires utiles et des exemples pratiques. On trouve également sur le site Web du Parquet général des explications sur la déclaration électronique et le contrôle financier. Ces directives sont toutes publiques. Toutefois, les autorités ne mentionnent aucune directive concernant d'autres questions liées à l'intégrité (telles que les incompatibilités, etc.). En outre, les directives existantes sont disséminées dans différents textes réglementaires. L'École nationale des procureurs semble avoir élaboré des manuels d'éthique à l'intention des procureurs. Les activités de formation

²⁸ https://www.gp.gov.ua/ua/adminkor.html?_m=publications&_t=rec&id=252776

²⁹ http://www.gp.gov.ua/ua/adminkor.html?_m=publications&_t=rec&id=252776

³⁰ https://www.gp.gov.ua/ua/adminkor.html?_m=publications&_t=cat&id=117078

³¹ Projet financé par l'UE "Soutien aux réformes de l'Etat de droit en Ukraine dans les domaines de la Police, du Parquet et de la Bonne Gouvernance", mis en œuvre par le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) en coordination étroite avec la Mission de Conseil de l'Union européenne (EUAM).

et de sensibilisation mentionnées ont été développées. . Le GRECO attend avec intérêt une approche véritablement systémique à cet égard, en particulier par le futur Centre de formation des procureurs (qui doit remplacer l'Ecole nationale).

160. Le GRECO conclut que la recommandation xxvii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxviii.

161. *Le GRECO a recommandé (i) d'encourager les procureurs de manière adaptée à se récuser dès lors qu'un risque de partialité apparaît ; (ii) de veiller à ce que toute décision relative à la récusation d'un procureur soit susceptible de recours.*

162. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités ukrainiennes renvoient aux recommandations du Parquet général sur les conflits d'intérêts, qui contiennent des commentaires explicatifs sur la disqualification d'un procureur. Elles indiquent également que, dans la pratique, les procureurs respectent les obligations légales en matière de disqualification/récusation en cas de conflit d'intérêts, citant l'exemple du procureur général et de ses adjoints ainsi que du directeur du Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO) qui se sont récusés. Les autres exemples donnés concernent par exemple des procureurs des parquets régionaux ou locaux qui ont été disqualifiés ou se sont récusés (oblasts de Zakarpattia, Lviv, Kherson, Chernihiv). Les autorités reconnaissent aussi que les exigences en matière de disqualification ou de récusation n'ont pas toujours été respectées.

163. Les autorités ajoutent que la question de la prévention des conflits d'intérêts et de leur résolution a été examinée lors de cinq séminaires régionaux consacrés aux enquêtes dans les affaires de corruption (Kharkiv, Kiev, Vinnytsia, Lviv et Dnipro). Des exemples de bonnes pratiques ont été diffusés auprès des procureurs. Les autorités soulignent que les procureurs sont informés et orientés au sujet de la prévention de la corruption et des conflits d'intérêts et en particulier au sujet de la disqualification et de l'autorécusation.

164. Aucune information n'a été fournie concernant la deuxième partie de la présente recommandation.

165. Le GRECO prend note de la mise à jour communiquée. Il salue le fait que des mesures ont été prises pour sensibiliser davantage les procureurs aux obligations en matière de disqualification et d'autorécusation. Le GRECO comprend que le fondement juridique de l'appel des décisions de récusation est le même qu'au moment de la visite d'évaluation.

166. Le GRECO conclut que la recommandation xxviii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxix.

167. *Le GRECO a recommandé (i) de définir plus précisément les infractions disciplinaires relatives à la conduite des procureurs et à leur respect des normes éthiques ; (ii) d'élargir l'éventail des sanctions disciplinaires disponibles pour garantir une meilleure proportionnalité et améliorer leur efficacité.*

168. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités ukrainiennes précisent que les dispositions du Code d'éthique et de conduite des procureurs sont générales et établissent les principes, normes morales et règles éthiques de base au sein du ministère public. Elles rappellent que la loi sur le ministère public (art. 43) prévoit des motifs engageant la responsabilité disciplinaire des procureurs, tels que « violation de l'éthique des procureurs », « violations

« systématiques (deux fois ou plus) de l'éthique des procureurs » ou « violation unique flagrante de l'éthique du procureur », « actes qui discréditent le procureur et peuvent mettre en doute sur leur objectivité, impartialité et l'indépendance, sur l'honnêteté et l'intégrité du parquet ». Les autorités précisent que la Procédure de l'organisation des travaux de la sécurité intérieure du Parquet se réfère à la définition des « actes qui discréditent le procureur... ».

169. En outre, les autorités indiquent que la question du respect des règles professionnelles d'éthique et d'intégrité peut être soulevée pendant les entretiens avec les commissions du personnel dans le cadre de la réévaluation («attestation») des procureurs³².
170. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités reconnaissent que les sanctions prévues par la loi sur le ministère public (art. 49) ne sont pas suffisamment larges pour garantir la proportionnalité et doivent être étendues.
171. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le GRECO note que l'explication de la notion des « actes qui discréditent le procureur... » au niveau de la législation secondaire a déjà été en place au moment de l'adoption du Rapport d'évaluation. Les motifs de la responsabilité disciplinaire des procureurs restent à clarifier. Aucune mesure n'a été prise pour traiter la deuxième partie de la recommandation. En l'absence de résultats tangibles concernant les deux parties de la recommandation, le GRECO conclut que la recommandation xxix n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxx.

172. *Le GRECO a recommandé renforcer l'efficacité des procédures disciplinaires en allongeant le délai de prescription, en veillant à ce que les procédures puissent aussi être lancées par des organes autonomes (non dotés de pouvoirs de décision dans les procédures disciplinaires) et des chefs de parquet, et en faisant en sorte que les recours contre les décisions disciplinaires, tant sur le fond que sur la procédure, ne puissent en fin de compte (à la suite d'une possible procédure interne au sein du ministère public) être déposés que devant une juridiction.*
173. Les autorités ukrainiennes indiquent que le délai de prescription applicable aux infractions disciplinaires (un an) est plus long que le délai fixé légalement pour les poursuites (trois mois) et le délai prévu par le Code du travail (six mois). Avec l'adoption de la nouvelle loi sur la réforme du parquet, les commissions du personnel et les bureaux régionaux seront chargés maintenant des procédures disciplinaires.
174. Les autorités indiquent également que la Constitution prévoit un recours contre les décisions disciplinaires devant le Conseil supérieur de la magistrature. Toute simplification du système de recours, avec seulement une possibilité de faire appel devant les tribunaux, nécessiterait des modifications constitutionnelles.
175. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le délai de prescription actuel d'un an est insuffisant puisque souvent les procureurs évitent la responsabilité disciplinaire en raison de la longueur de la procédure disciplinaire. La nouvelle loi sur la réforme du parquet suspend l'application des règles relatives aux procédures disciplinaires (articles 45 et 48 de la Loi sur le parquet). Les commissions du personnel et les bureaux régionaux seraient maintenant responsables des procédures disciplinaires. Non seulement la suspension des organes d'autogouverance pose problème, mais aussi l'absence de réglementation pour les commissions du

³² Procédure pour l'attestation des procureurs, approuvée par Ordonnance du Procureur general de l'Ukraine n°221 du 03 octobre 2019.

personnel, qui doit être décidée par le Procureur général. Enfin, aucun progrès n'a été réalisé dans la révision du système de recours.

176. Le GRECO conclut que la recommandation xxx n'a pas été mise en œuvre.

Recommandation xxxi.

177. *Le GRECO a recommandé proposer à tous les procureurs des formations adaptées et régulières et des conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de corruption, ainsi que de sensibiliser les procureurs sur ces questions.*

178. Les autorités ukrainiennes indiquent qu'en 2017-2018, l'École nationale des procureurs / Centre de formation des procureurs a formé 2 449 employés du ministère public à l'éthique et à l'intégrité, aux conflits d'intérêts et à la prévention de la corruption. Au total, 4 500 employés du ministère public ont été formés au cours de cette période. La formation spéciale sur l'éthique du ministère public a été dispensée à 257 candidats à un poste de procureur. Les employés de l'Inspection générale ont systématiquement participé à des activités de formation sur l'intégrité et la prévention de la corruption. Les autorités ont notamment fait état des formations suivantes :

- 2017 : 19 activités de formation ; séminaire sur l'application de la législation anticorruption concernant l'acceptation de cadeaux pour 326 procureurs (Kiev) et 5 séminaires régionaux sur les enquêtes dans les affaires de corruption pour 293 procureurs (Kharkiv, Kiev, Vinnytsia, Lviv et Dnipro) ;
- 2018 : 5 sessions de formation sur l'éthique et l'intégrité, la prévention des conflits et la lutte contre la corruption, séminaire sur la législation anticorruption et le respect des exigences en matière de contrôle financier, 9 sessions de formation, conférences et tables rondes sur l'éthique des procureurs et la prévention de la corruption ;
- 2019 : la NACP a organisé des formations thématiques sur l'éthique, l'intégrité, les conflits d'intérêts et la prévention de la corruption pour 495 procureurs directement et pour 883 procureurs à distance. Au total 516 procureurs ont participé dans la formation spécialisée.

179. Les autorités signalent également que le Parquet général et l'École nationale des procureurs / Centre de formation des procureurs ont signé un mémorandum de coopération visant à renforcer les activités de sensibilisation et d'éducation à la prévention de la corruption, en tenant compte des meilleures pratiques internationales et nationales et des activités visant à améliorer le cadre juridique pertinent et son application. Ils ont également élaboré un manuel sur les voies de recours juridiques contre la corruption.

180. Enfin, les autorités précisent qu'après la re-qualification («attestation») des procureurs qui est en cours, une formation thématique régulière dédiée sur l'éthique, l'intégrité, les conflits d'intérêts, la prévention de la corruption, etc. sera mise en place.

181. Le GRECO prend note des informations communiquées. L'École nationale des procureurs / Centre de formation des procureurs a organisé un certain nombre d'activités de formation sur l'éthique et l'intégrité à l'intention des procureurs. Il semble que les activités de formation aient été renforcées, mais elles ne s'inscrivent toujours pas dans une approche systématique. La formation initiale est en place, mais la formation en cours d'emploi doit être garantie ; à l'heure actuelle, la formation en cours d'emploi a plutôt un caractère ad hoc. Le nouveau Centre de formation des procureurs (qui remplacera l'École nationale) prévoit une formation

régulière à la déontologie à compter du 1 janvier 2020. En outre, le GRECO regrette qu'aucune information n'ait été fournie sur l'apport de conseils, à titre confidentiel, sur l'éthique et l'intégrité, ainsi que sur la prévention des conflits d'intérêts et de la corruption.

182. Le GRECO conclut que la recommandation xxxi a été partiellement mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

183. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Ukraine a mis en œuvre de manière satisfaisante ou traitée de manière satisfaisante cinq des trente et une recommandations contenues dans le rapport d'évaluation du quatrième cycle. Quinze des recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre et onze n'ont pas été mises en œuvre.
184. Plus précisément, la recommandation xx a été mise en œuvre de manière satisfaisante. Les recommandations xi, xvi,xxi et xxii ont été traitées de manière satisfaisante. Les recommandations i-vi, viii, xiv, xv, xviii, xxiv, xxv, xxvii, xxviii et xxxi ont été partiellement mises en œuvre. Les recommandations vii, ix, x, xii, xiii, xvii, xix, xxiii, xxvi, xxix et xxx n'ont pas été mises en œuvre.
185. Un nouveau Parlement a été élu en juillet 2019 et un nouveau gouvernement a été formé en août 2019. Bien que la législature précédente ait pris certaines initiatives législatives pour donner suite aux recommandations du GRECO, apparemment la plupart d'entre elles ont été abandonnées. Entre-temps, le président nouvellement élu a proposé plusieurs projets de loi, dont certains ont déjà été adoptés et revêtent une grande importance pour la lutte contre la corruption. Le GRECO se félicite de la nouvelle Loi relançant la NACP qui a été adoptée et est entrée en vigueur en octobre 2019. Elle vise à faciliter le travail opérationnel pour la NACP en établissant, entre autres, un accès direct aux registres de l'État et une vérification automatisée des déclarations financières. Il est également positif que l'enrichissement illicite ait été de nouveau incriminé, que les militants de la société civile ne soient plus soumis à la divulgation d'informations financières, que le fondement juridique de la protection des lanceurs d'alerte ait été renforcé et que le tribunal de lutte contre la corruption ait été mis en place. Bien que ces questions ne fassent pas l'objet de recommandations spécifiques, elles sont importantes pour l'articulation adéquate du système de lutte contre la corruption. Il est essentiel que les mesures législatives nouvellement établies soient correctement mises en œuvre. Étant donné l'adoption récente de plusieurs lois, il reste encore beaucoup à faire. De même, l'indépendance et l'impartialité des institutions de lutte contre la corruption doivent être garanties non seulement par la loi, mais également dans la pratique.
186. Alors que le Parlement avait adopté des mesures pour renforcer la transparence, un grand nombre de lois ont récemment été examinées et adoptées selon une procédure accélérée, sans discussion ni justification suffisantes, sans implication adéquate de toutes les parties prenantes et en une véritable consultation publique. Le GRECO s'inquiète de cette tendance. Pour ce qui est des députés, le GRECO regrette également qu'aucun progrès significatif n'ait été accompli en ce qui concerne l'adoption d'un code de conduite des parlementaires contenant des orientations pertinentes sur les questions liées à l'intégrité, afin de réglementer l'interaction des parlementaires avec les lobbyistes, de renforcer le contrôle interne et de développer des mécanismes pour sensibiliser les députés aux questions d'intégrité. Il faudrait faire davantage pour empêcher le contournement des restrictions imposées à la participation des parlementaires aux activités entrepreneuriales. Enfin, la Constitution de l'Ukraine a été modifiée en septembre 2019 afin de supprimer l'immunité procédurale des parlementaires, ce qui constitue un développement

positif. La mise en œuvre concrète de ce changement fondamental (d'une manière qui ne soit pas utilisée à mauvais escient ou politiquement instrumentalisée) est étroitement liée à l'amélioration de l'indépendance judiciaire, qui reste une question en suspens, comme mentionné ci-dessous.

187. En ce qui concerne les juges, une loi réformant la gouvernance judiciaire a été adoptée en octobre 2019. Elle instaure une nouvelle structure institutionnelle, avec des responsabilités redéfinies. Avant tout, le GRECO regrette qu'une réforme d'une telle importance n'ait pas été précédée d'une évaluation de l'ancien système, ce qui justifierait sa refonte complète, et ne s'est pas accompagnée d'une implication adéquate de toutes les parties prenantes concernées. De plus, il sera crucial de veiller à ce que la nouvelle structure institutionnelle garantisse à tout moment l'indépendance individuelle des juges (y compris les voix dissidentes) et les protège des pressions politiques indues. Le GRECO regrette en outre qu'aucun progrès significatif n'ait été accompli pour réviser le système d'évaluation périodique de la performance des juges et pour réviser les définitions des infractions disciplinaires. Sur une note plus positive, le GRECO note les mesures prises pour améliorer la sécurité des juges, surveiller l'application pratique du régime d'inviolabilité des juges afin de prévenir l'impunité et prévoir une formation régulière sur l'intégrité des juges.
188. Enfin, en ce qui concerne les procureurs, une nouvelle loi sur la réforme du parquet a été adoptée en octobre 2019. Elle prévoit une restructuration complète et une réduction des effectifs. La réforme prévoit une révision du système de sélection, de nomination et de discipline des procureurs. Une procédure de requalification de tous les procureurs en exercice aurait été lancée à des fins d'intégrité. Cette évolution nécessite un suivi étroit. La création de commissions du personnel temporaires, dont la composition et les règles de fonctionnement sont du ressort du procureur général, et qui se voient attribuer des pouvoirs essentiels en matière de nomination et de discipline, est également un sujet de préoccupation. Un système d'attribution aléatoire des cas n'a pas encore été mis en place. Sur une note plus encourageante, des critères de qualification ont été introduits pour la nomination du Procureur général et des efforts sont en cours pour mettre en place un nouveau système de promotion et d'évaluation périodique des procureurs, ainsi que pour mieux les sensibiliser aux questions d'intégrité (conflits d'intérêts, disqualification / récusation, cadeaux, déclarations électroniques, etc.).
189. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO note qu'en l'absence de résultats définitifs, de nouveaux progrès significatifs sont nécessaires pour démontrer qu'un niveau acceptable de conformité aux recommandations peut être atteint dans les 18 prochains mois. Toutefois, compte tenu du fait que plusieurs réformes substantielles sont en cours et étant entendu que les autorités ukrainiennes poursuivront leurs efforts, le GRECO conclut que le faible niveau actuel de respect des recommandations n'est pas "globalement insatisfaisant" au sens de l'article 31, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur du GRECO. Le GRECO invite le chef de la délégation ukrainienne à soumettre des informations complémentaires concernant la mise en œuvre des recommandations i-x, xii-xv, xvii-xix, xxii-xxx d'ici au 30 juin 2021.
190. Enfin, le GRECO invite les autorités ukrainiennes à autoriser dès que possible la publication du rapport, à le faire traduire dans la langue nationale et à rendre cette traduction publique.