



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Adoption : 3 décembre 2021

Publication : 28 avril 2022

Public

GrecoRC4(2021)25

## QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

### DEUXIÈME RAPPORT DE CONFORMITÉ

#### UKRAINE

Adopté par le GRECO lors de sa 89<sup>e</sup> réunion plénière  
(Strasbourg, 29 novembre – 3 décembre 2021)

## **I. INTRODUCTION**

1. Le deuxième Rapport de Conformité évalue les mesures prises par les autorités ukrainiennes pour mettre en œuvre les recommandations en suspens formulées dans le Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Ukraine (voir paragraphe 2), qui traite de la « Prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs ».
2. Le [Rapport d'Évaluation du Quatrième Cycle sur l'Ukraine](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 76<sup>e</sup> Réunion Plénière (le 23 juin 2017) et rendu public le 8 août 2017, avec l'autorisation de l'Ukraine. Le [Rapport de Conformité](#) correspondant a été adopté par le GRECO lors de sa 84<sup>e</sup> Réunion Plénière (le 6 décembre 2019) et rendu public le 26 mars 2020, avec l'autorisation de l'Ukraine.
3. 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 18 août 2021, et les informations soumises ultérieurement ont servi de base à l'élaboration du Rapport de Conformité.
4. Le GRECO a chargé la Suède (pour les assemblées parlementaires) et l'Arménie (pour les institutions judiciaires) 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 assistés par le Secrétariat du GRECO dans la rédaction de ce deuxième Rapport de Conformité.

## **II. ANALYSE**

5. Il est rappelé que le GRECO a adressé 31 recommandations à l'Ukraine dans son Rapport d'Évaluation. Dans le Rapport de Conformité qui a suivi, le GRECO a conclu que la recommandation xx avait été mise en œuvre de façon satisfaisante, que les recommandations xi, xvi, xxi et xxii avaient été traitées de manière satisfaisante, que les recommandations i-vi, viii, xiv, xv, xviii, xxiv, xxv, xxvii, xxviii et xxxi avaient été partiellement mises en œuvre, et que les recommandations vii, ix, x, xii, xiii, xvii, xix, xxiii, xxvi, xxix et xxx n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les sept recommandations en suspens est examinée ci-dessous.

### **Recommandation i.**

6. *Le GRECO avait 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.*
7. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. En particulier, concernant la première partie de la recommandation, la nouvelle loi avait été adoptée pour rationaliser le processus décisionnel de la NACP, introduire des procédures de recrutement transparentes, améliorer les mécanismes de contrôle (contrôle interne et audit biennal) et permettre un accès direct aux bases de données et une vérification automatique des déclarations de patrimoine. Si le GRECO avait relevé qu'il s'agissait de changements positifs, ceux-ci devaient encore être mis en œuvre dans la pratique. Concernant la deuxième partie de la recommandation, un ensemble de

nouvelles règles relatives au fonctionnement de la NACP avait été adopté<sup>1</sup> et des mesures avaient été prises pour accroître la transparence des activités de la NACP. Toutefois, un manque de coopération de la NACP avec le Conseil public avait été relevé, et des mesures supplémentaires restaient nécessaires pour assurer une mise en œuvre adéquate de la stratégie de communication de la NACP dans la pratique.

8. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités ukrainiennes déclarent à présent que, conformément à la version modifiée de la loi sur la prévention de la corruption (ci-après la « LPC »), une procédure ouverte avec mise en concurrence a été organisée pour choisir la nouvelle présidence de la NACP. Parmi 32 candidatures, la commission de concours a présélectionné huit candidats avec lesquels elle a mené des entretiens, diffusés en direct sur l'internet. À la suite de ceux-ci, une nouvelle personne a été nommée pour présider la NACP le 15 janvier 2020. Les autorités indiquent par ailleurs que les modifications législatives à la LPC adoptées en octobre 2019 visaient également à améliorer l'indépendance de la NACP, d'une part en introduisant une interdiction d'ingérence dans les activités de la NACP par les différents échelons des organismes publics, ou par leurs agents publics, et d'autre part en considérant comme « illégales » les instructions ou exigences adressées aux agents publics ou employés de la NACP, qui ne sont pas prévues dans la loi.
9. Une répartition automatisée des responsabilités en matière d'audit a été mise en place<sup>2</sup> à la NACP<sup>3</sup>. En outre, le 11 mars 2020, le département du contrôle interne<sup>4</sup>, placé sous l'autorité directe de la présidence de la NACP, a été créé dans le but de garantir l'intégrité du personnel de la NACP. Depuis le début de l'année 2020, la NACP bénéficie d'un accès total aux registres et bases de données de l'État nécessaires pour mener à bien ses missions<sup>5</sup>. La première évaluation indépendante externe des activités de la NACP devrait avoir lieu début 2022 et portera sur les activités de la NACP pendant la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2021<sup>6</sup>. Si l'évaluation conclut à l'« inefficacité » de l'activité de la NACP, il s'agira d'un motif absolu de démission de la présidence de la NACP (conformément à l'article 5, paragraphe 9, partie 5, de la LPC).
10. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités déclarent à présent que le 30 décembre 2020, la NACP a approuvé le programme de lutte

---

<sup>1</sup> Par exemple, des règles régissant l'établissement des procès-verbaux des infractions administratives, la vérification des déclarations de patrimoine, etc.

<sup>2</sup> À la suite de l'adoption des modifications à la LPC en vertu de la loi n° 524-IX du 4 mars 2020 et de l'ordonnance n° 231/20 de la NACP du 29 mai 2020, mise à jour par l'ordonnance n° 143/21 de la NACP du 3 mars 2021.

<sup>3</sup> Celles-ci portent sur les inspections relatives à l'organisation des travaux visant à prévenir et détecter la corruption au sein des organismes publics ; les personnes morales de droit public et les personnes morales visées à l'article 62, partie 2, de la LPC ; les contrôles des déclarations des agents publics et personnes assimilées ; les inspections spéciales menées conformément à l'article 56 de la LPC ; la vérification des rapports des partis politiques sur la propriété, les revenus, les dépenses et les obligations financières ; les inspections relatives à des questions liées aux attributions du département du contrôle interne.

<sup>4</sup> Parmi les compétences du département du contrôle interne figurent le contrôle de la mise en œuvre par le personnel des actes législatifs consacrés au comportement éthique, aux conflits d'intérêts et à d'autres restrictions prévues par la LPC ; le fait de contrôler que les déclarations remises par les agents publics de la NACP sont communiquées en temps voulu, exhaustives et vérifiées ; l'inspection relative au contrôle de l'intégrité et du train de vie du personnel ; la vérification des appels signalant que des membres du personnel ont commis une infraction ; les enquêtes internes concernant le personnel de la NACP ; les contrôles spéciaux concernant les candidats postulant à des postes au sein de la NACP ; la protection du personnel de la NACP signalant des actions illégales ou des omissions au sein de l'Agence.

<sup>5</sup> Les autorités illustrent par plusieurs exemples les mesures prises pour répondre aux violations constatées par la NACP à la suite des inspections, notamment en ce qui concerne le Président de l'Ukraine, un parlementaire, certains partis politiques, la direction d'une entreprise nationale, ainsi que les mesures prises pour protéger les lanceurs d'alerte.

<sup>6</sup> L'évaluation sera réalisée dans le respect des critères d'évaluation des performances de la NACP et de la méthodologie applicable à la conduite de cette évaluation, approuvés par la résolution n° 458 du Cabinet des ministres du 20 mai 2020. Ces documents définissent le périmètre de l'évaluation des performances et présentent des indicateurs permettant d'apprécier si les activités de la NACP doivent être jugées « inefficaces ».

contre la corruption pour 2021-2022. Au cours de la période 2021-2021, plusieurs ordonnances ont été adoptées par la NACP relativement à ses activités générales<sup>7</sup>. Une série de règles ont également été adoptées pour régir la vérification des déclarations effectuées par les agents publics, le contrôle financier du personnel appartenant aux services de renseignement et de contre-espionnage de l'État, la protection des canaux de communication anonymes permettant de signaler d'éventuels actes de corruption, la communication à la NACP des informations figurant dans le registre fiscal de l'État, l'élaboration d'une réglementation type sur la prévention et la lutte contre la corruption, etc. Au cours de cette même période, de nouvelles règles ont été adoptées en ce qui concerne le contrôle des états financiers des partis politiques et la coopération avec d'autres institutions publiques.

11. Il est rendu compte de la mise en œuvre pratique de la réglementation existante dans les rapports annuels de la NACP pour 2019 et 2020, ainsi que dans ses plans de travail pour 2020 et 2021. Les projets de rapport annuel pour 2019 et 2020 ont été publiés sur le site web de la NACP puis présentés au Cabinet des ministres et au Parlement. Les autorités citent également l'avis du Conseil public sur le rapport annuel 2020 de la NACP, qui livre une appréciation globalement positive sur les travaux de la NACP.
12. En ce qui concerne la sélection des membres du Conseil public de la NACP, les autorités indiquent que le 8 avril 2020, le Cabinet des ministres a modifié sa résolution du 20 novembre 2019 afin de renforcer la transparence et l'impartialité de la procédure de mise en concurrence applicable à la sélection des membres du Conseil public. À la suite de l'avis de mise en concurrence publié le 28 avril 2020, les candidats ont été soumis à un vote populaire au scrutin public organisé en ligne le 3 juin 2020 pour former la nouvelle composition du Conseil public. Les autorités indiquent que depuis la mise en place de la nouvelle composition du Conseil public, la coopération entre celui-ci et la NACP s'est nettement améliorée<sup>8</sup>.
13. Enfin, les autorités font part de plusieurs mesures visant à améliorer la communication de la NACP avec le public, notamment en mettant à jour et en remaniant le portail et le site web de l'Agence, en réalisant des enquêtes sur l'état de la corruption et en menant une action de sensibilisation sur la NACP et ses activités.
14. Le GRECO prend note, en ce qui concerne la première partie de la recommandation, des mesures supplémentaires prises pour nommer la nouvelle présidence de la NACP moyennant une procédure ouverte avec mise en concurrence, pour introduire une répartition automatisée des responsabilités en matière d'audit, pour permettre à la NACP d'accéder aux bases de données pertinentes et pour créer le département du contrôle interne, chargé de garantir l'intégrité au sein de la NACP. Ces mesures montrent l'avancée concrète opérée en ce qui concerne la mise en œuvre pratique des modifications législatives analysée dans le premier Rapport de Conformité.
15. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, le GRECO note que des améliorations considérables ont été apportées aux modalités de sélection des membres du Conseil public et que la coopération entre la NACP et le Conseil public semble s'être améliorée. En outre, le GRECO salue les consultations publiques organisées dans le cadre du projet de stratégie anticorruption pour 2020-2024 ainsi que d'autres mesures prises pour mieux informer le public sur les activités de la

---

<sup>7</sup> Elles portent notamment sur la répartition automatisée des responsabilités en matière d'audit, la réalisation d'expertises sur la lutte contre la corruption, la communication d'informations publiques, la réalisation d'inspections relatives à la prévention et la détection de la corruption, etc.

<sup>8</sup> Les autorités mentionnent en particulier la participation du Conseil public aux concours organisés pour les postes à pourvoir au sein de la NACP, l'élaboration d'actes réglementaires, la préparation de la stratégie anticorruption pour 2020-2024, etc.

NACP. Dans l'ensemble, les mesures prises récemment quant aux deux parties de cette recommandation, en combinaison avec les actions décrites dans le Rapport de Conformité précédent, semblent répondre aux exigences de la recommandation. Le GRECO encourage les autorités ukrainiennes à garantir la cohérence de leur mise en œuvre dans la pratique.

16. Le GRECO conclut que la recommandation i a été traitée de manière satisfaisante.

**Recommandation ii.**

17. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité précédent. Des mesures juridiques et réglementaires avaient été prises pour améliorer le contrôle des déclarations financières et prévoir des voies de recours, mais une « procédure de contrôle du train de vie » objective continuait de faire défaut. Plusieurs nouveautés avaient été instaurées<sup>9</sup> mais le GRECO avait encore des réserves quant au fonctionnement effectif du système dans la pratique<sup>10</sup>. En résumé, les améliorations apportées à la législation devaient être associées à des mesures pratiques remédiant aux carences relevées dans le fonctionnement du système des déclarations et dans le contrôle pratique de ces dernières.
19. Les autorités indiquent à présent que le 24 décembre 2020, la présidence de la NACP a approuvé la procédure applicable à la réalisation des contrôles d'intégrité et au contrôle du train de vie des personnes relevant du périmètre du contrôle, notamment le personnel de la NACP<sup>11</sup>. Quelques mois plus tôt, en mars 2020, la NACP a formulé des recommandations méthodologiques sur la procédure à suivre pour contrôler le train de vie, qui définissent la procédure applicable à ce contrôle. Les autorités évoquent un exemple datant de mai 2021, dans lequel les éléments collectés et transférés par la NACP dans le cadre du contrôle du train de vie d'un parlementaire ont permis au Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO) de saisir la Haute Cour anticorruption en vue de la confiscation civile des avoirs non justifiés.
20. Les autorités avancent également que la NACP a procédé, en 2020, à la mise à jour de plusieurs règlements<sup>12</sup> concernant la vérification complète des déclarations et la

---

<sup>9</sup> Parmi lesquelles l'accès direct de la NACP aux registres et bases de données de l'État, le traitement automatisé des déclarations, le comblement de lacunes dans le champ d'application (par rapport aux catégories couvertes), et l'élargissement des données déclarées.

<sup>10</sup> En particulier, le risque d'un traitement sélectif et manuel des déclarations demeurait élevé ; les dysfonctionnements et les problèmes techniques rencontrés occasionnellement par le système de déclaration électronique continuaient de susciter les critiques ; et des allégations avaient été formulées en ce qui concerne des ingérences illégales et une interopérabilité limitée avec d'autres bases de données.

<sup>11</sup> Telle que cette procédure a été approuvée par l'ordonnance n° 595/20 de la présidence de la NACP.

<sup>12</sup> Le règlement le plus récent en la matière a été approuvé le 3 mars 2021 (ordonnance n° 114/21 de la NACP). Celui-ci définirait comme suit l'ordre de priorité établi pour sélectionner les déclarations devant faire l'objet d'une vérification complète :

- le fait qu'il existe des raisons de procéder à un deuxième contrôle complet ;

répartition automatisée des déclarations entre les membres du personnel de la NACP en vue de leur vérification<sup>13</sup>. Toutefois, à la suite de l'arrêt n° 13-R/2020 de la Cour constitutionnelle<sup>14</sup> du 27 octobre 2020, la NACP a été privée d'une partie de ses fonctions liées à la collecte et au contrôle des déclarations de patrimoine. Pour remédier aux conséquences de l'arrêt n° 13-R/2020 de la Cour constitutionnelle, des modifications à la LPC ont été adoptées par le Parlement en 2021, à la suite desquelles la NACP a approuvé de nouvelles procédures pour la vérification des déclarations. Celles-ci seraient semblables à celles approuvées en 2020, c'est-à-dire que la vérification complète des déclarations continuerait d'incomber aux agents publics de la NACP, sur la base d'une répartition aléatoire<sup>15</sup>. Selon les autorités, de janvier à octobre 2021, la NACP a initié la vérification de 1 220 déclarations, dont 606 vérifications complètes ont été achevés.

21. En outre, pour régir la vérification automatisée des données, la NACP a mis à jour en 2020 un programme dédié intitulé « Système de contrôle logique et arithmétique » (système LAC), qui examine les données contenues dans toutes les déclarations<sup>16</sup>. Depuis son lancement le 1<sup>er</sup> septembre 2020, le système LAC a analysé 2 000 déclarations par semaine, atteignant une capacité de 100 000 déclarations par mois à la fin du mois de novembre 2020. Les autorités indiquent qu'en mai 2021, quelque 950 000 déclarations ont été examinées par le système LAC. Par ailleurs, l'expérience pratique acquise dans le cadre de l'exécution du système LAC a suscité la mise à jour, en 2021, des indicateurs et des listes de contrôle servant aux évaluations.
22. Enfin, les autorités signalent qu'à la suite de la mise à jour du registre des déclarations en 2020, les données figurant dans celui-ci ont été transférées sur les propres serveurs de la NACP, situés au sein du centre de protection des données dédié, pour assurer une meilleure sécurité des données et un fonctionnement plus fluide du système. Les autorités confirment également que la NACP s'est vu accorder un accès total aux seize registres et aux bases de données électroniques afin de pouvoir procéder à des vérifications croisées des déclarations en mode automatisé.
23. Le GRECO prend note des informations communiquées. Les mesures réglementaires et pratiques prises par les autorités au cours de la période concernée constituent une avancée concrète dans la mise en œuvre de cette recommandation. Le GRECO relève que les conséquences de l'arrêt n° 13-R/2020 de la Cour constitutionnelle du

- 
- le fait que le déclarant occupe un poste élevé ;
  - l'indicateur de risque de la déclaration, qui est déterminé conformément aux règles en matière de contrôle logique et arithmétique des déclarations ;
  - le dépôt d'une requête ou la notification de violations spécifiques par le déclarant ou un membre de sa famille ;
  - la mise en évidence d'incohérences en ce qui concerne le mode de vie du déclarant et les biens qu'il a déclarés sur la base des résultats issus du contrôle du train de vie réalisé par la NACP.

<sup>13</sup> La procédure décrit les actions spécifiques de la personne habilitée de la NACP pendant le contrôle, détermine les méthodes applicables à la réalisation des différents volets du contrôle, établit qu'en cas de nouvelles informations, la NACP est susceptible de procéder de nouveau à une vérification complète de la déclaration concernée, mentionne que le mécanisme de contrôle financier vérifiera également le respect des exigences relatives aux cadeaux et aux restrictions applicables après la cessation des fonctions, et définit que dans un délai de 10 jours ouvrables à compter du contrôle, la personne habilitée de la NACP doit établir un certificat de contrôle et le publier sur le site web de la NACP.

<sup>14</sup> Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a déclaré contraires à la constitution certaines des dispositions de la LPC, notamment le fait que la NACP soit habilitée à vérifier les déclarations financières communiquées par des agents publics ainsi que l'article 366-1 du Code pénal, qui érige en infraction la communication d'une fausse déclaration ou la non-communication d'une déclaration. Le NABU aurait été contraint de mettre fin à plus d'une centaine de procédures engagées pour des infractions liées aux déclarations de patrimoine.

<sup>15</sup> Ce qui permet d'éliminer la répartition manuelle des déclarations à vérifier et de minimiser le risque d'éventuels abus.

<sup>16</sup> Tout en analysant les données contenues dans les déclarations, le système LAC les compare aux informations figurant dans seize registres de l'État. Sur la base de cette analyse reposant sur un processus automatisé, le système LAC classe les déclarations à l'aide d'un filtre mesurant le risque et permet d'identifier celles devant faire l'objet d'une vérification complète, sans intervention humaine.

27 octobre 2020<sup>17</sup>, néfastes pour l'efficacité du système de lutte contre la corruption en Ukraine, ont été en partie atténuées par les modifications législatives à la Loi sur la prévention de la corruption adoptées en décembre 2020 notamment afin de restaurer la partie essentielle du champ d'action et des fonctions de la NACP concernant la prévention de la corruption<sup>18</sup>. Cela étant, les compétences des organes spécialisés anticorruption ont été soumises à plusieurs révisions substantielles ces deux dernières années, et le système de vérifications des déclarations de patrimoine sous sa forme actuelle n'a été instauré que très récemment. L'efficacité du système doit encore être mesurée dans le cadre de pratiques bien établies. De plus, aucune information n'a été communiquée concernant les voies de recours pour les sanctions imposées.

24. Au vue de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation ii demeure partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation iii.**

25. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. De nouvelles dispositions législatives avaient été adoptées pour octroyer au NABU un accès complet aux registres de l'État contenant les déclarations de patrimoine, les opérations bancaires spécifiques, etc. Par ailleurs, les directives de la NACP empêchant le NABU d'ouvrir des enquêtes préliminaires dans les cas de fausses déclarations et d'enrichissement illicite avaient été abolies. Toutefois, au vu de la nouveauté du système, le GRECO avait souhaité réévaluer la situation une fois que les nouvelles dispositions seraient mises en œuvre dans la pratique.
27. Les autorités ukrainiennes déclarent à présent qu'au cours de la période 2020-2021, plusieurs réunions de travail ont eu lieu entre la NACP et le NABU pour renforcer le contrôle financier visant les agents publics.
28. À la suite des modifications législatives octroyant au NABU l'accès au registre national unifié des déclarations, l'ordonnance conjointe n° 134/19/130 de la NACP et du NABU du 1<sup>er</sup> novembre 2020 a approuvé la procédure d'accès du NABU au registre<sup>19</sup>. En ce qui concerne l'accès du NABU aux bases de données nationales et régionales ainsi qu'aux informations spécifiques relatives aux opérations bancaires, celui-ci a été rendu possible<sup>20</sup> à la suite des modifications apportées à plusieurs actes

---

<sup>17</sup> Le GRECO renvoie à la critique exhaustive et étayée du raisonnement de la Cour constitutionnelle, et à la nécessité de veiller à l'efficacité du mécanisme national de lutte contre la corruption, exprimée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans son Avis conjoint urgent du 11 décembre 2020 sur la situation législative concernant les mécanismes anticorruption, suivant la Décision n° 13-R/2020 de la Cour constitutionnelle ukrainienne, émis conformément à l'article 14a du Règlement de la Commission de Venise le 9 décembre 2020. La version intégrale de l'Avis urgent peut être consultée sur [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)038-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)038-e).

<sup>18</sup> En particulier au moyen d'amendements aux articles 11, 12, 13, 13<sup>1</sup> et 14 LPC.

<sup>19</sup> Initialement, les enquêteurs du NABU pouvaient accéder à distance au registre, mais depuis la fin 2020, l'accès ne peut se faire qu'en recourant à une signature électronique qualifiée, dont le NABU n'a pas encore fait l'acquisition. Ainsi, les enquêteurs du NABU ne peuvent, pour l'instant, qu'accéder à ce registre depuis les locaux de la NACP, ce qui est insuffisant pour procéder à un travail d'investigation financière digne de ce nom.

<sup>20</sup> En particulier, l'article 62 de la loi sur les banques et les activités bancaires, dans sa version modifiée, prévoit que les informations concernant des personnes morales et des personnes physiques qui relèvent du secret

législatifs<sup>21</sup>, adoptées en octobre 2019. Le NABU insiste cependant sur le fait que le numéro de compte du bénéficiaire ne lui est pas transmis<sup>22</sup> par la Banque nationale<sup>23</sup>. Les autorités signalent qu'un registre unifié des comptes bancaires des personnes physiques et des personnes morales qui, de leur point de vue, augmenterait le niveau global de transparence du système financier et faciliterait les investigations financières pour identifier les actifs obtenus au moyen d'infractions pénales n'a pas encore été établi. En résumé, les autorités sont d'avis qu'à l'heure actuelle, le NABU a effectivement accès à toutes les bases de données aux niveaux national et régional qui sont nécessaires pour la bonne vérification des déclarations.

29. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semble que les obstacles pratiques à la coopération entre la NACP et le NABU en matière de contrôle des déclarations de patrimoine et de suite donnée aux cas de violation ont été levés et que l'interaction entre les deux organes de lutte contre la corruption s'est améliorée au cours de la période concernée. Toutefois, certaines difficultés subsistent, notamment en ce qui concerne l'accès direct de la NABU à la base de données de la Banque nationale en ce qui concerne les numéros de compte des bénéficiaires. Cet accès pourrait être utile, par exemple, pour vérifier l'exactitude des informations relatives aux comptes fournies dans les déclarations. Il s'ensuit que la deuxième partie de cette recommandation n'a pas été intégralement mise en œuvre.
30. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation iii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation iv.**

31. *Le GRECO avait 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.*
32. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Les seuils applicables par cadeau à titre individuel et pour plusieurs cadeaux d'une valeur cumulée reçus au cours d'une

---

bancaire, notamment lorsque des avoirs non justifiés sont détectés et qu'il y a lieu de rassembler des preuves de leur caractère non justifiable, soient communiquées au NABU sur demande écrite de celui-ci et puissent concerner les comptes, les comptes de dépôt, les opérations, les opérations d'une personne morale, entreprise individuelle ou personne physique donnée pour une période donnée, avec indication des contreparties. En outre, en vertu de l'article 62, partie 4, de la loi sur les banques et les activités bancaires, dans sa version modifiée, l'interdiction de communiquer des informations concernant des clients d'une autre banque ne s'applique pas lorsque ces informations sont communiquées conformément aux exigences énoncées aux points 3, 31 et 32 dudit article 62.

<sup>21</sup> Loi n° 263-IX du 31 octobre 2019 sur les modifications apportées à certains actes législatifs de l'Ukraine concernant la confiscation des avoirs illégaux de personnes habilitées à exercer des fonctions de l'État ou des collectivités locales et les sanctions pour l'acquisition de ces avoirs.

<sup>22</sup> Les autorités signalent que toute personne obligée de soumettre des déclarations patrimoniales d'intérêt doit également fournir tous les détails de ses comptes bancaires, y compris détenus hors d'Ukraine.

<sup>23</sup> Conformément à la résolution n° 13 du Conseil de la Banque nationale d'Ukraine (31 janvier 2020) relative à l'approbation des modifications apportées aux règles en matière de stockage, de protection, d'utilisation et de divulgation des informations relevant du secret bancaire qui concernent des opérations effectuées sur le compte d'une personne morale, une entreprise individuelle ou une personne physique (ci-après désigné « compte cible »), parmi les informations concernant le bénéficiaire faisant l'objet de la divulgation figurent le « code banque du bénéficiaire », la « banque du bénéficiaire », le « nom du bénéficiaire », le « numéro/code du bénéficiaire », mais pas le numéro de compte lui-même. En dépit des appels que le NABU a lancés à la Banque nationale pour que les règles en matière de stockage, de protection, d'utilisation et de divulgation des secrets bancaires (du 14 juillet 2006) soient mises en conformité avec la législation modifiée, la Banque nationale n'en a rien fait.



année continuaient de rester élevés et d'être liés au coût de la vie. Bien que certaines clarifications aient été apportées sur l'acceptation des cadeaux, des précisions étaient encore nécessaires en ce qui concerne les avantages en nature et la notion de marques d'hospitalité. Par ailleurs, le GRECO avait noté qu'une obligation de déclaration des cadeaux s'appliquait à l'ensemble de la fonction publique, mais sa mise en œuvre pratique pour les juges et les parlementaires faisait défaut.

33. En ce qui concerne la première partie de la recommandation, les autorités ukrainiennes font valoir que le minimum vital constitue un indicateur économique mesurable et flexible et qu'il est donc justifié de l'utiliser pour déterminer les plafonds applicables aux cadeaux acceptables. Elles indiquent également que la pratique récente de la NACP n'a pas fait ressortir que le lien entre les cadeaux autorisés et le minimum vital était problématique. En outre, pour ce qui est de la notion de « principes généralement acceptés en matière d'hospitalité », les autorités renvoient à la définition du terme « cadeau » énoncée à l'article 1 de la LPC, qui mentionne notamment « un avantage donné/reçu à titre gratuit ou à un prix inférieur au prix minimum du marché »<sup>24</sup>, réitérée dans les recommandations méthodologiques élaborées par la NACP (voir paragraphe 19 ci-dessus).
34. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités font savoir qu'il n'y a eu, depuis le précédent Rapport de Conformité, aucun fait nouveau à ce sujet en ce qui concerne les parlementaires et les juges.
35. Le GRECO prend note des informations communiquées. Dans le Rapport d'Évaluation, le GRECO a jugé insuffisant le fait de conserver le minimum vital comme indicateur pour déterminer la valeur maximale des cadeaux acceptables et il demeure de cet avis. Les autorités ne montrent pas que des mesures ont été prises pour mettre en œuvre cette partie de la recommandation. Par ailleurs, il n'a pas été énoncé de nouvelle définition, plus précise, pour clarifier de manière cohérente la notion de « marques d'hospitalité pouvant être acceptées ». Enfin, aucune mesure n'a été prise pour établir des procédures internes en matière d'évaluation et de déclaration des cadeaux applicables aux parlementaires et aux juges, selon une forme similaire à celles déjà en place concernant les procureurs.
36. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation iv demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation v.**

37. *Le GRECO avait 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.*
38. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité ; des mesures ont été prises pour améliorer la coopération avec les autorités parlementaires et judiciaires, mais aucune information n'avait été fournie sur l'élaboration de directives adaptées pour les parlementaires, les juges et les procureurs.

---

<sup>24</sup> Les autorités renvoient également aux dictionnaires de la langue ukrainienne pour les nuances du terme « avantage » ainsi qu'à l'interprétation non officielle de « principes généralement acceptés en matière d'hospitalité » qui figure dans les observations scientifiques et pratiques de la LPC.

39. Les autorités ukrainiennes indiquent à présent qu'en avril 2021, la NACP a présenté de nouvelles recommandations méthodologiques relatives à l'application de certaines dispositions de la LPC concernant la prévention et la résolution des conflits d'intérêts et le respect des restrictions liées à la lutte contre la corruption. Ces recommandations reposeraient sur les difficultés les plus persistantes que la NACP aurait rencontrées dans l'application de la législation anticorruption à l'égard des agents publics, dont les parlementaires, les juges et les procureurs.
40. Le GRECO prend note des informations communiquées. L'adoption des recommandations méthodologiques relatives à l'application des dispositions de la LPC, destinées aux parlementaires, aux juges et aux procureurs, constitue une évolution encourageante. Ces recommandations contiennent des sections relatives notamment aux conflits d'intérêt, aux cadeaux, aux activités accessoires, à la responsabilité disciplinaire, administrative et pénale pour violations des dispositions anticorruption, qui visent également des catégories spécifiques d'agents publics. Le GRECO encourage les autorités ukrainiennes à diffuser largement ce document et à sensibiliser tous les agents publics concernés.
41. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation v a été traitée de manière satisfaisante.

#### *Prévention de la corruption des parlementaires*

##### **Recommandation vi.**

42. *Le GRECO avait 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. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Des mesures avaient été prises pour renforcer la transparence, et une tendance générale positive avait été observée en ce sens au sein de plusieurs commissions. Néanmoins, les délais n'avaient pas été allongés et les autorités étaient encouragées à assurer systématiquement un niveau adéquat de transparence et de consultation. Un nombre considérable de projets de loi importants continuait d'être examiné en recourant à la procédure accélérée, alors que celle-ci ne devait être utilisée que dans des circonstances exceptionnelles et dûment justifiées.
44. Les autorités ukrainiennes déclarent à présent qu'afin de renforcer la transparence et de communiquer davantage d'informations au public, le plan de travail de la Verkhovna Rada pour l'année 2021 a été publié sur le site web de celle-ci. Il est ajouté que les réunions de la Verkhovna Rada ainsi que de ses commissions sont diffusées en ligne. En outre, sept commissions parlementaires participeraient à la mise en œuvre du protocole d'accord conclu en octobre 2020 entre la Verkhovna Rada, Eastern Europe Foundation et USAID dans le but d'aider le Parlement à organiser des auditions des commissions et des consultations publiques et à assurer une communication plus large avec les parties prenantes. Les autorités mentionnent aussi plusieurs projets de loi visant à promouvoir la transparence et la consultation publique pour les propositions de loi. Il est prévu de publier la composition de toutes

les commissions d'enquêtes, Commissions et coordonnées de contact de tous les députés sur le site internet de la Verkhovna Rada.

45. En ce qui concerne la deuxième partie de la recommandation, les autorités renvoient à la législation existante où sont énoncées les règles applicables à la procédure législative accélérée, ainsi que les dispositions relatives aux écarts exceptionnels et ad hoc par rapport à la procédure législative normale, en place au moment de l'adoption du Rapport d'Evaluation. Elles signalent aussi que des limitations à la procédure accélérée ont été posées au moyen d'amendements au Règlement intérieur de la Verkhovna Rada adoptées le 16 avril 2020.
46. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semble que, si la transparence générale des travaux législatifs en Parlement soit en passe d'augmenter, dans la pratique, un manque de cohérence persiste dans ce domaine, notamment dans ses commissions<sup>25</sup>. Par ailleurs, aucune mesure n'est évoquée pour améliorer les délais d'examen des propositions de loi, qui restent limités à 30 jours. Le GRECO note que certaines restrictions au recours aux procédures accélérées ont été introduites en avril 2020, mais on ne voit pas clairement dans quelle mesure ces restrictions limitent le recours à la procédure législative accélérée aux seules circonstances exceptionnelles et dûment justifiées.
47. Le GRECO conclut que la recommandation vi demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation vii.**

48. *Le GRECO avait 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.).*
49. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme non mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Bien que les autorités aient mentionné des dispositions législatives énonçant les principes éthiques applicables aux parlementaires, il n'a pas été élaboré de code d'éthique ni communiqué de directives détaillées.
50. Les autorités ukrainiennes indiquent à présent qu'un projet de loi<sup>26</sup> visant à faire en sorte que les parlementaires respectent mieux les normes éthiques a été enregistré à la Verkhovna Rada le 9 décembre 2019 et, le 7 septembre 2021, inscrit à l'ordre du jour de la 6<sup>e</sup> session de la Verkhovna Rada. De plus, il est fait référence aux dispositions de la LPC concernant les questions couvertes par la présente recommandation, qui sont également applicables aux parlementaires, et au rôle de la NACP s'agissant de donner des recommandations et des conseils aux différentes parties prenantes, dont les parlementaires, concernant la mise en œuvre de la législation en place. Les autorités citent de nouveau différentes dispositions législatives énonçant les principes applicables à la conduite et au comportement éthique des parlementaires et font valoir que la législation actuelle ne nécessite pas d'adopter un code de conduite distinct pour les parlementaires.

---

<sup>25</sup> Bien que certaines commissions semblent afficher un niveau plus élevé de transparence et d'engagement avec différentes parties prenantes, d'autres demeurent moins disposées à impliquer d'autres acteurs dans leurs activités.

<sup>26</sup> Ce projet de loi porte sur les modifications apportées à certains actes législatifs concernant la lutte contre la discrimination et le respect des normes éthiques par les députés de l'Ukraine.

51. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semble qu'aucune mesure concrète n'ait été prise pour mettre en œuvre cette recommandation ; ni code de conduite ni directives n'ont été adoptés.
52. Le GRECO conclut que la recommandation vii demeure non mise en œuvre.

#### **Recommandation viii.**

53. *Le GRECO avait 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.*
54. Le GRECO rappelle que cette recommandation était considérée comme partiellement mise en œuvre dans le Rapport de Conformité. Des mesures avaient été prises par la NACP pour que les parlementaires respectent mieux les règles existantes en matière d'incompatibilité (plusieurs procédures administratives engagées par la NACP contre des parlementaires et une seule décision judiciaire). Toutefois, il restait encore beaucoup à faire pour tenter de venir à bout des problèmes à la base de cette recommandation compte tenu de leur ampleur, tel que décrit dans le Rapport d'Évaluation (voir paragraphe 84 du Rapport d'Évaluation)<sup>27</sup>.
55. Les autorités ukrainiennes indiquent à présent que le 29 avril 2021, la Verkhovna Rada a adopté plusieurs modifications législatives<sup>28</sup> aux dispositions de l'article 25 de la LPC, celles-ci introduisant 1) un *délai de 15 jours* imparti aux agents publics, dont les parlementaires, pour prendre des mesures visant à mettre fin à des activités commerciales ; 2) *l'interdiction pour ces personnes de se livrer à des activités commerciales pendant ce délai*. Toutefois, les autorités évoquent également les lacunes de la législation récemment adoptée, notamment que les parlementaires sont uniquement tenus de prouver qu'ils ont « pris des mesures visant à mettre fin à leurs activités commerciales [...] » pour respecter les restrictions en matière d'incompatibilité, sans mettre effectivement fin à ces activités. En outre, la loi ne définit pas ce que sont les « mesures visant à mettre fin à des activités commerciales ». De plus, l'interdiction de se livrer à une activité commerciale ne dure que 15 jours. Pour remédier à ces lacunes, de nouveaux projets de modification ont été élaborés par la NACP dans le but d'introduire dans la loi l'obligation pour une personne de « *prendre toutes les mesures nécessaires* » visant à mettre fin à des activités commerciales incompatibles avec la fonction publique qu'elle exerce et, en cas

---

<sup>27</sup> En particulier, l'EEG a été préoccupée d'entendre de la part de différents interlocuteurs que les risques de conflits d'intérêt chez les parlementaires avaient été jugés très élevés avec 2/3 des parlementaires indirectement – mais activement – engagés dans des activités entrepreneuriales. Le cadre législatif en matière d'incompatibilité était contourné puisqu'en pratique, des parlementaires détenaient des droits capitalistiques et/ou intérêts dans des entreprises commerciales, enregistrées au nom de proches ou de connaissances. Selon des interlocuteurs, l'un des problèmes les plus pressants en Ukraine concernant la corruption est le floutage de la frontière entre l'élite politique et les intérêts commerciaux, ce qui sape gravement le processus démocratique.

<sup>28</sup> Loi ukrainienne n° 1443-IX portant sur des modifications à certaines lois de l'Ukraine sur l'amélioration de certains aspects déclaratifs. Dans le cadre de ces modifications, les autorités renvoient également à l'article 36 consacré à la prévention des conflits d'intérêts. En particulier, l'article 36 prévoit désormais que pour les agents publics, dont les parlementaires, les parts dans une société par actions située en Ukraine dont la valeur ne dépasse pas 0,25 du minimum vital en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice comptable, et qui collectivement ne dépassent pas 5 % de l'ensemble des actions avec droit de vote de la société, ne sont plus soumises à une obligation de transfert de leur gestion à d'autres personnes. Comme l'expliquent les autorités, cette modification était motivée par le fait que depuis 1995, des millions d'Ukrainiens sont devenus propriétaires minoritaires de milliers d'anciennes entreprises publiques du fait de la « privatisation par coupons » opérée en Ukraine. Le coût de la plupart de ces « coupons » est insignifiant, et de nombreux propriétaires ayant par la suite exercé une fonction publique, ils ont été contraints de transférer la gestion de leurs droits à d'autres personnes dans un délai de 30 jours à compter de leur nomination (élection) à une fonction publique. Dans la grande majorité des cas, le transfert de la gestion de ces « coupons » serait illogique d'un point de vue économique, étant donné que les coûts de gestion seraient bien supérieurs à leur valeur réelle. Dès lors, les autorités ont modifié l'article 36, libérant ainsi les agents publics de leur obligation de transfert lorsque la valeur des « coupons » n'excède pas le seuil établi.

d'incompatibilité, l'interdiction pour cette personne de participer à des activités de ce type. Le Cabinet des ministres n'a pas encore établi la version définitive de ces projets de modification.

56. En ce qui concerne les inspections menées par la NACP pour contrôler le respect par les parlementaires des restrictions concernant leur participation dans des activités entrepreneuriales, les autorités déclarent qu'en 2020, 13 infractions administratives commises par des parlementaires ont été détectées, dont quatre concernaient des violations des restrictions à la participation dans des activités entrepreneuriales. Aucune violation concernait les restrictions aux activités entrepreneuriales a été détectée au cours du premier semestre de l'année 2021.
57. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semble que des mesures législatives et pratiques supplémentaires ont été prises, mais le GRECO note que des lacunes subsistent dans la loi, comme le reconnaissent les autorités, qui ont l'intention d'y remédier par de nouvelles modifications, actuellement en cours. Le GRECO n'a pas reçu le texte de la législation nouvellement adoptée et n'est donc pas en mesure d'évaluer son efficacité pour empêcher l'implication des parlementaires dans des activités entrepreneuriales, ce qui est l'objectif central de cette recommandation. Les données statistiques amènent à penser que la NACP continue de détecter des violations par les parlementaires à ce sujet.
58. Le GRECO conclut que la recommandation viii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation ix.**

59. *Le GRECO avait recommandé d'instaurer des règles concernant la façon dont les parlementaires gèrent leurs relations avec les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer sur le processus législatif.*
60. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Deux projets de loi soumis alors au Parlement ont été révoqués.
61. Les autorités ukrainiennes indiquent que plusieurs projets de loi<sup>29</sup> en matière de lobbying, soumis à la Verkhovna Rada, avaient été abandonnés. Le 31 mars 2021, un projet de loi révisé « sur l'enregistrement par l'État de personnes faisant l'objet de lobbying et de personnes menant des activités de lobbying » a été déposé à la Verkhovna Rada. En outre, un groupe de travail<sup>30</sup> chargé d'élaborer des propositions pour réglementer les activités de lobbying prévoit de rédiger une loi sur la réglementation du lobbying et / ou d'apporter des changements progressifs en instaurant un registre des lobbyistes. En outre, un autre groupe de travail responsable de l'élaboration d'un texte réglementaire sur la question du lobbying a été établi le 20 octobre 2021 par la Commission de la politique juridique de la Verkhovna Rada. Il est signalé que les travaux sont actuellement en cours sur ce projet de loi concernant le lobbying.
62. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il est regrettable qu'aucun progrès tangible n'ait été réalisé pour instaurer des règles sur l'interaction entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers. Des initiatives législatives ont été signalées, mais aucune d'entre elles ne s'est encore concrétisée.

---

<sup>29</sup> Projets de loi « sur l'enregistrement par l'État de personnes faisant l'objet de lobbying et de personnes menant des activités de lobbying » (registre n° 3059), « sur le lobbying »(registre. n° 3059-1), « sur la réglementation légale et transparente des activités de lobbying » (registre n° 3059-2), et « sur les activités de lobbying » (registre n° 3059-3).

<sup>30</sup> Créé dans le cadre de la commission parlementaire sur la politique anticorruption.

63. Le GRECO conclut que la recommandation ix n'est toujours pas mise en œuvre

**Recommandation x.**

64. *Le GRECO avait 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.*

65. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Les réformes mentionnées par les autorités existaient déjà au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation et elles avaient été jugées insuffisantes.

66. Les autorités ukrainiennes indiquent que, conformément à la résolution de la Verkhovna Rada du 18 juillet 2020<sup>31</sup>, un département de cinq employés à temps plein chargé de la prévention de la corruption a été créé au sein du Secrétariat de la Verkhovna Rada. Les autorités précisent que ce service structurel a été chargé des missions envisagées par le nouvelle article 13 (intitulé « Services habilités pour la prévention et la détection de la corruption), paragraphe 6 de la LPC, prévues via des amendements du 15 décembre 2020. Au titre de ces missions figurent notamment celles de contrôler la mise en œuvre des mesures de prévention de la corruption, d'évaluer les risques de corruption et de proposer des mesures pour les éliminer, de fournir une assistance méthodologique et consultative sur la législation anticorruption. Il est également chargé d'identifier les mesures permettant de détecter les conflits d'intérêts et de faciliter leur résolution, d'informer en interne et l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP) de tels cas et de les résoudre, de vérifier la soumission des déclarations par les parlementaires et de notifier à la NACP la non-soumission de ces déclarations, etc.

67. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semble qu'un nouveau Département ait été créé au sein du Secrétariat du Parlement pour renforcer les mécanismes de contrôle interne en matière d'intégrité parmi les parlementaires. Le département chargé de la prévention de la corruption, nouvellement créé, et chargé de superviser le respect des règles d'intégrité par les parlementaires, pourrait devenir un outil important à cet égard. Le département a pour principale fonction de détecter les violations et de les signaler à la NACP et à d'autres organes publics chargés de la lutte contre la corruption. Toutefois, le GRECO relève que le Département lui-même n'a pas la capacité d'imposer et d'appliquer des sanctions pour les violations détectées, ces mesures étant réservées aux organes spécialisés chargés de la lutte contre la corruption, dans le contexte de violations des dispositions administratives ou pénales (NACP, NABU, SAPO et Haute Cour contre la corruption selon le cas). Cependant, le mécanisme parlementaire interne est limité à la détection et au signalement de violations des dispositions anticorruption, mais ne prévoit pas de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives au sein du Parlement. En conséquence, les mesures prises afin de donner suite à cette recommandation restent insuffisantes pour considérer qu'elle a été mise en œuvre plus que partiellement.

68. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

---

<sup>31</sup> Résolution n° 723-IX sur les amendements au paragraphe 2 de la résolution sur la structure du personnel de la Verkhovna Rada.

### **Recommandation xii.**

69. *Le GRECO avait 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.*
70. Il est rappelé que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation n'était pas mise en œuvre ; aucune information n'a été présentée par les autorités à cet égard.
71. Les autorités ukrainiennes signalent que depuis la mise en place en juillet 2020 du département chargé de la prévention de la corruption au sein du Secrétariat de la Verkhovna Rada (voir recommandation x), ce département a organisé plusieurs sessions de formation à l'intention des parlementaires, intitulées « Parlement vertueux : comment déclarer en 2021 ». Selon les autorités, 44 parlementaires ont participé à la session du 10 mars, 44 le 11 mars, 27 le 16 mars et 28 le 23 mars 2021. Les tâches du département consistent à « fournir une assistance méthodologique et consultative ainsi que des conseils sur le respect de la législation anti-corruption » et la mise en place de sessions de formation. De plus, il est signalé que, courant 2020, la NACP a assuré des formations destinées aux parlementaires et intitulées « Déclarer en 2020 ».
72. Le GRECO prend note des informations communiquées, en particulier de la création du département chargé de la prévention de la corruption au sein du Secrétariat du Parlement. Ainsi, certaines mesures initiales concernant la sensibilisation des parlementaires aux questions d'intégrité sont en cours de mise en œuvre au Parlement. Ces mesures vont dans la bonne direction, mais étant très limitées, elles ne démontrent pas l'existence de discussions institutionnelles sur les questions d'éthique, ni la participation active des structures dirigeantes du Parlement. Tant que l'on ne disposera pas d'autres exemples de pratiques cohérentes de formation et de conseils confidentiels fournis aux parlementaires sur les questions d'intégrité, le GRECO ne pourra pas considérer que cette recommandation a été mise en œuvre plus que partiellement.
73. Le GRECO conclut que la recommandation x a été partiellement mise en œuvre.

### *Prévention de la corruption des juges*

### **Recommandation xiii.**

74. *Le GRECO avait 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.*
75. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Deux nouveaux projets de loi avaient été enregistrés à l'époque, l'un visant à renforcer la responsabilité pénale des juges en vertu de l'article 375<sup>32</sup> du Code pénal, et l'autre visant à supprimer définitivement l'article 375. La question n'a toutefois pas été résolue.

---

<sup>32</sup> « la prise intentionnelle et consciente d'une décision injuste ou déraisonnable par un juge ou juge d'instruction (sentence, décision ou résolution) pour des motifs égoïstes ou autres raisons personnelles, ou si cela porte

76. Les autorités ukrainiennes indiquent que dans sa décision du 11 juin 2020, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnel l'article 375 du Code pénal, et que sa validité a été prolongée de six mois afin de permettre au Parlement d'affiner sa nouvelle formulation. Toutefois, le Parlement n'a pas apporté d'autres modifications à cet article et, à l'expiration du délai de six mois, l'article 375 du Code pénal est devenu nul et non avenu. Cela dit, les autorités indiquent que l'abolition de cette disposition est très problématique dans le cadre du niveau actuel de corruption au sein de la justice et confirment leur intention de réintroduire la responsabilité pénale des juges en cas de prise intentionnelle d'une décision sciemment injuste ou déraisonnable par les juges. Quatre projets de loi différents sur ce point ont été inscrits à l'ordre du jour de la sixième session du Parlement le 7 septembre 2021.
77. Le GRECO note avec satisfaction que l'article 375 du Code pénal n'est plus en vigueur depuis qu'il a été déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle.
78. Le GRECO conclut que la recommandation xiii a été traitée de manière satisfaisante.
79. Cela dit, l'intention de réintroduire la responsabilité pénale des juges pour « prise intentionnelle d'une décision sciemment injuste ou déraisonnable, etc. » peut déboucher sur de sérieuses préoccupations. Le GRECO demande instamment aux autorités de s'abstenir de rétablir une telle disposition pénale et se réserve le droit de réexaminer la mise en œuvre de cette recommandation, si des développements négatifs devaient intervenir à cet égard.

#### **Recommandation xiv.**

80. *Le GRECO avait 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. Il est rappelé que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Des mesures ont été prises pour améliorer la sécurité des juges. En particulier, une protection a été assurée par la police nationale et le Service de la garde nationale, et le lancement du Service de sécurité des tribunaux est imminent. Toutefois, ce service n'a pas encore commencé à fonctionner à pleine capacité.
82. Les autorités ukrainiennes indiquent que la mise en place des unités du Service de sécurité des tribunaux est terminée dans les 24 régions d'Ukraine. Depuis le 10 novembre 2021, le Service de sécurité des tribunaux assure la protection de 588 organes et institutions judiciaires, dont 532 tribunaux (2870 chambres) et 56 autres organes ou institutions, soit 80% du total de ces instances. Pour la seule année 2021, la protection du Service de sécurité de tribunaux a été étendue à 120 tribunaux supplémentaires. Il en reste encore quelque 146 qui devraient en bénéficier aussi. Ce travail est effectué par plus de 4 200 employés, y compris des unités mobiles se rendant dans des tribunaux éloignés. Des unités d'intervention rapide sont en service dans neuf régions du pays pour assurer la sécurité pendant les sessions sur des affaires judiciaires très médiatisées. En outre, la sécurité personnelle et la protection des biens sont assurées pour 30 juges. Dans l'ensemble, le Service de sécurité des tribunaux a la capacité d'employer 10 559 personnes, avec un effectif actuel de la moitié de sa pleine capacité.

---

substantiellement atteinte aux droits, libertés et intérêts de personnes privées ou de l'Etat ou aux intérêts publics, ou aux intérêts de personnes morales ».



83. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semblerait que des mesures rigoureuses aient été prises pour renforcer la sécurité physique des juges et améliorer la protection de l'ordre public dans les tribunaux. S'il s'agit là d'évolutions clairement positives, seule la moitié des effectifs du Service de sécurité des tribunaux a été utilisée. Le GRECO pourra réévaluer cette recommandation lorsque les ressources humaines et matérielles prévues pour le Service de sécurité des tribunaux seront déployées dans une plus large mesure.
84. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que la recommandation xiv demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xv.**

85. *Le GRECO avait recommandé (i) d'examiner la nécessité de réduire le nombre d'organes impliqués dans la nomination des juges et (ii) de 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. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation était partiellement mise en œuvre. L'adoption de la loi réformant l'autonomie judiciaire et l'intégration de la Haute commission de qualification des juges (HCQ) dans la structure du Conseil supérieur de la magistrature (HJC) ont été considérées comme des progrès encourageants. Toutefois, la refonte du système judiciaire est toujours en cours. La deuxième partie de cette recommandation n'avait pas été abordée à l'époque.
87. Les autorités ukrainiennes indiquent que la question de la réduction du nombre d'organes impliqués dans la nomination des juges a été sérieusement étudiée dans le cadre de l'examen d'une série d'amendements législatifs relatifs au système judiciaire en 2020-2021. En conséquence, il a été conclu que la réduction du nombre de ces organes en fusionnant le HJC et la HCQ ne serait pas souhaitable à ce stade. Par conséquent, le HJC, la HCQ, la Commission de la concurrence, le Conseil d'éthique et le Conseil public pour l'intégrité continueront d'exister. Les autorités signalent que la composition du Conseil d'éthique a été approuvée le 9 novembre 2021. De plus, il est fait référence au paragraphe 4.2.1 de la Stratégie 2021-2023 pour le développement du système judiciaire et de la justice constitutionnelle qui prévoit la possibilité de fusionner la HCQ dans la structure du HJC, une étape qui n'interviendrait qu'après que les nouveaux membres de la HQ auront procédé à l'évaluation des qualifications des juges en exercice et pourvu les fonctions judiciaires vacantes.
88. S'agissant de la deuxième partie de la recommandation, les autorités rappellent que le Conseil public pour l'intégrité est le seul organe impliqué dans l'évaluation et la sélection des juges, disposant d'une méthodologie d'évaluation de l'intégrité et de l'éthique sur la base de critères clairement définis<sup>33</sup>. Cependant, à ce jour, aucune modification législative n'a été apportée concernant les tâches et les pouvoirs du Conseil public<sup>34</sup>. Selon les autorités, le mandat des membres du Conseil public pour

---

<sup>33</sup> Les autorités se réfèrent à des initiatives internationales récentes, soutenant le rôle joué par le Conseil public pour l'intégrité (PCI) et soulignant la nécessité de préserver son implication dans les procédures d'évaluation et de sélection des juges.

<sup>34</sup> Le projet de stratégie anticorruption 2021-2025 prévoit « d'améliorer la vérification du respect des critères (indicateurs) d'intégrité des candidats dans le cadre des procédures de sélection et de nomination des nouveaux juges avec la participation du Conseil public pour l'intégrité, ayant déterminé son statut, la procédure de formation et la base organisationnelle et juridique de ses activités ».

l'intégrité a expiré à la fin 2020 et sa nouvelle composition n'a pas encore été sélectionnée<sup>35</sup>.

89. Le GRECO note, au sujet de la première partie de la recommandation, que la nécessité de réduire le nombre d'organes intervenant dans les nominations judiciaires a apparemment été revue par les autorités compétentes dans le cadre des amendements législatifs relatifs à divers organes judiciaires, et une possibilité de fusionner la HCQ au sein de la structure du HJC a été envisagée dans un document stratégique. L'exigence formelle de la première partie de la recommandation a été satisfaite. Il convient de saluer la récente adoption d'amendements législatifs aux fins de permettre aux organes judiciaires autonomes de reprendre leur fonctionnement. Cela dit, le GRECO reste préoccupé par l'impasse persistante concernant la reprise du fonctionnement de la majorité des organes judiciaires autonomes, ce qui comporte des risques pour les garanties de mise en place des institutions et des influences indues. Il est de la plus haute importance que ces organes soient constitués de manière à offrir de solides garanties d'indépendance au pouvoir judiciaire. La deuxième partie de la recommandation n'a toujours pas été traitée.

90. Le GRECO conclut que la recommandation xv demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xvii.**

91. *Le GRECO avait 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.*

92. Il est rappelé que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation n'était pas mise en œuvre. La situation n'a pas changé depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation, sauf en ce qui concerne des travaux en cours sur l'élaboration d'une méthodologie pour l'évaluation régulière des juges, qui n'avait pas été achevée à l'époque.

93. Les autorités ukrainiennes signalent désormais que, le 13 juillet 2021, le Parlement a adopté des amendements à la Loi sur la justice et le statut des juges ainsi que certaines autres loi pour relancer la HCQ. Cet organe, dans sa nouvelle composition une fois sélectionnée, reprendra ses travaux pour le développement de la méthodologie d'évaluation et d'auto-évaluation des juges. Les autorités indiquent que l'élaboration d'une méthodologie pour l'évaluation des juges, mentionnée dans le précédent Rapport de Conformité, a été interrompue.

94. Le GRECO note avec regret qu'aucun progrès n'a été réalisé dans la mise en œuvre de cette recommandation. Au contraire, les travaux préparatoires visant à élaborer des critères d'évaluation de la performance des juges ont été interrompus. Il convient de remédier d'urgence à l'absence persistante de critères clairs, uniformes et objectifs pour l'évaluation périodique des juges.

95. Le GRECO conclut que la recommandation xvii n'est toujours pas mise en œuvre.

#### **Recommandation xviii.**

96. *Le GRECO avait 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.*

---

<sup>35</sup> Les autorités précisent que de nouveaux membres du Conseil public de l'intégrité seront élus une fois que les nouveaux membres de la Haute Commission e Qualification auront été sélectionnés, ce qui n'est pas encore fait.

97. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation était partiellement mise en œuvre. La procédure modifiée de récusation d'un juge prévoyait que, si le tribunal juge la récusation non fondée, la décision de récusation devrait alors être prise par un juge d'un autre tribunal. Cependant, aucune voie de recours n'a été indiquée pour de telles décisions.
98. Les autorités ukrainiennes réitèrent une fois de plus les dispositions législatives<sup>36</sup> déjà fournies dans le cadre du précédent Rapport de Conformité. En outre, les autorités se réfèrent à l'article 81 du Code de procédure pénale, qui établit qu'en cas de récusation d'un juge d'instruction ou d'un juge unique menant une procédure judiciaire, la question de la récusation est examinée par un autre juge du même tribunal. Si une demande de récusation est faite à l'égard d'un, de plusieurs ou de tous les juges agissant collégalement, cette demande est examinée par le même tribunal. Enfin, les autorités se réfèrent aux dispositions du Code de procédure civile, du Code de procédure économique et du Code de procédure administrative, qui établissent que la violation des normes du droit procédural est un motif d'annulation obligatoire des décisions de justice.
99. Le GRECO prend note des informations communiquées. Tout en appréciant les nuances procédurales supplémentaires clarifiées par les autorités, la possibilité pour le juge, dont la récusation a été demandée, de participer à l'examen de la demande de récusation reste une source de préoccupation. De plus, les autorités n'ont pas fourni d'informations sur la possibilité de faire appel de la décision de récusation *per se*. Cette recommandation ne peut donc pas être considérée comme mise en œuvre plus que partiellement.
100. Le GRECO conclut que la recommandation xviii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xix.**

101. *Le GRECO avait 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.*
102. Il est rappelé que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Des travaux étaient en cours à l'époque concernant la mise à jour du Code d'éthique judiciaire et la préparation d'un commentaire à ce code, mais aucune modification n'avait été apportée pour définir clairement les infractions disciplinaires prévues dans la loi sur le système judiciaire et le statut des juges.
103. Les autorités ukrainiennes indiquent que le projet de stratégie anticorruption 2021-2025 a pour objectifs stratégiques la clarification des définitions de la responsabilité disciplinaire des juges, en particulier pour identifier plus précisément les signes d'infractions disciplinaires qui « ternissent le titre de juge » ou « portent atteinte à l'autorité de la justice ». En outre, la Stratégie 2021-2023 pour le développement du système judiciaire et de la justice constitutionnelle prévoit notamment l'amélioration des normes relatives à la responsabilité disciplinaire pour violation intentionnelle ou par négligence du droit procédural durant l'administration de la justice, et l'introduction d'une définition plus claire des motifs d'engagement de la responsabilité disciplinaire pour violation des règles d'éthique des juges. De plus, en juin 2020, le HJC a mis en place un groupe de travail chargé de résumer la pratique

---

<sup>36</sup> À savoir, l'article 40 du Code de procédure civile, l'article 39 du Code de procédure économique et l'article 40 du Code de procédure administrative.

disciplinaire dans le système judiciaire, qui a été remplacé en avril 2021 par un autre groupe de travail ayant une tâche similaire, composé aujourd'hui de membres du HJC.

104. Le GRECO note que, si certaines mesures sont envisagées, selon un document stratégique, aucun progrès tangible n'a été signalé visant à introduire des définitions claires des infractions disciplinaires liées à la conduite des juges. Aucune information n'a été fournie quant aux résultats réels ou attendus des activités des deux groupes de travail mentionnés par les autorités. Le GRECO souligne que la question de la clarification des définitions des infractions disciplinaires doit encore être résolue.
105. Le GRECO conclut que la recommandation xix n'est toujours pas mise en œuvre.

#### *Prévention de la corruption des procureurs*

#### **Recommandation xxiii.**

106. *Le GRECO avait 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.*
107. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Il a été noté que la nouvelle loi sur la réforme du ministère public a considérablement modifié la situation évaluée depuis l'adoption du Rapport d'Évaluation en supprimant la Commission des qualifications et de la discipline (CQD). De plus, les fonctions de recrutement avaient été temporairement transférées à des commissions du personnel, dont la composition, les fonctions et les procédures n'étaient pas réglementées par la loi.
108. Les autorités ukrainiennes se réfèrent une fois de plus aux dispositions de la loi n° 113-IX<sup>37</sup> qui dispose que l'examen des procédures disciplinaires à l'égard des procureurs doit être effectué par une commission du personnel créée par le procureur général. Cette commission a été mise en place le 9 janvier 2020 et est composée de sept employés du ministère public, dont six procureurs en exercice. En outre, les autorités indiquent qu'à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2021, les dispositions suspendues de la loi sur le ministère public concernant la création et le fonctionnement de certains organes d'autonomie du ministère public (y compris l'organe compétent pour la conduite de procédures disciplinaires, qui a remplacé la CQD), et la procédure de nomination des membres du Conseil des procureurs sont entrées à nouveau en vigueur. Conformément à l'article 74 partie 1 de la Loi sur le ministère public, l'organe disciplinaire compétent est désormais composé de cinq procureurs, nommés par la Conférence des procureurs de toute l'Ukraine les 27 et 28 août, de deux membres nommés le 9 septembre 2021 par le Congrès des facultés de droits et institutions scientifiques, et de trois membres nommés par le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme en accord avec la Commission parlementaire sur l'application du droit. Un membre supplémentaire doit encore être nommé par le Congrès des avocats de l'Ukraine. Selon les autorités, le 3 novembre 2021, cet organe disciplinaire est entré en fonctions et a pour compétences la sélection des candidats à la fonction de procureur ; la participation aux décisions concernant la mutation de procureurs ; l'examen des plaintes disciplinaires et la conduite de

---

<sup>37</sup> En particulier, le paragraphe 7, point 22 de la section II de la loi n° 113-IX « Sur les modifications de certains actes législatifs sur les mesures prioritaires de réforme du ministère public » adoptée le 19 septembre 2019. Voir notamment : <https://www.rferl.org/a/ukraine-anti-corruption-office/31501183.html> et <https://www.kyivpost.com/ukraine-politics/eu-us-urge-kyiv-to-resume-work-of-selection-to-elect-head-of-anti-corruption-prosecutors-office.html>

procédures disciplinaires concernant des procureurs ; la prise de sanctions disciplinaire, y compris une décision quant à l'impossibilité d'occuper une fonction de procureur à la suite d'une procédure disciplinaire.

109. En outre, les autorités indiquent qu'un projet de loi sur la composition de l'organe disciplinaire compétent est en préparation au ministère public. Selon ce projet, cet organe doit être composé de onze membres, ressortissants de l'Ukraine, ayant une formation juridique supérieure et au moins dix ans d'expérience professionnelle dans le domaine du droit, dont :
- 1) six procureurs sont nommés par la Conférence des procureurs de toute l'Ukraine ;
  - 2) deux personnes (scientifiques) sont nommées par le Congrès des représentants des établissements d'enseignement supérieur et des institutions scientifiques de droit ;
  - 3) une personne (avocat) est désignée par le Congrès des avocats d'Ukraine.
  - 4) deux personnes sont nommées par le commissaire aux droits de l'homme de la Verkhovna Rada en coordination avec la commission de la Verkhovna Rada, chargée de l'organisation et des activités du ministère public.
110. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il semblerait que le vide juridique et opérationnel créé par la suspension du fonctionnement des organes de poursuites autonomes responsables du recrutement, du licenciement et du contrôle disciplinaire soit en passe de se résorber. Cela étant, la composition de l'organe disciplinaire compétent ne répond pas aux conditions prévues dans la présente recommandation. Le GRECO note aussi qu'un projet de loi semble être en préparation pour répondre à l'élément clé de cette recommandation - garantir qu'une majorité absolue de ses membres soient des procureurs, élus par leurs pairs. Cependant, ce projet n'a pas encore été présenté au Parlement. Compte tenu de ce qui précède, cette recommandation ne peut être considérée comme mise en œuvre, même partiellement.
111. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii n'est toujours pas mise en œuvre.

#### **Recommandation xxiv.**

112. *Le GRECO avait 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.*
113. Il est rappelé que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Des mesures ont été prises pour réglementer la promotion/l'avancement professionnel des procureurs, mais le GRECO est très préoccupé par la suspension de la CQD et la création de commissions du personnel.
114. Les autorités ukrainiennes indiquent maintenant que le programme opérationnel pour la mise en œuvre de la Stratégie 2021-2023 pour le développement des procureurs définit des mesures spécifiques, des services responsables, des calendriers et des résultats attendus concernant entre autre la réglementation relative à la promotion/carrière des procureurs. Les autorités renvoient à l'instruction du procureur général n° 168 du 31 mai 2021 (telle qu'amendée par l'instruction n° 195 du 14 juin 2021) qui a adopté le règlement de la commission pour la sélection du personnel de haut niveau des bureaux des procureurs. Selon cette instruction, les procureurs peuvent consulter les annonces de vacances de poste pour des postes administratifs, et les candidats qui réussissent la procédure de sélection sont nommés sur ce type de poste. Cette procédure de sélection comporte plusieurs

étapes<sup>38</sup> : une épreuve de mise en situation, un contrôle de l'intégrité, et un entretien. La moitié des membres de la commission de sélection ne sont pas des procureurs, ils sont nommés par des organisations internationales et non-gouvernementales, des projets internationaux d'assistance technique et des missions diplomatiques. Les autorités signalent également que le Conseil des procureurs, qui a notamment pour mission de participer à la détermination des besoins en recrutement de procureurs été à la nomination et limogeage des procureurs affectés à des postes administratifs, a recommencé à fonctionner<sup>39</sup>.

115. De plus, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2021, l'article 38<sup>40</sup> de la loi sur le ministère public est de nouveau en vigueur. Conformément à ses dispositions, le transfert d'un procureur, y compris vers un parquet de niveau supérieur, est basé sur les résultats d'un concours, dont la procédure est déterminée par l'organe compétent menant les procédures disciplinaires<sup>41</sup>. Le concours pour la promotion des procureurs repose sur l'évaluation du niveau professionnel, les qualités de moralités et le professionnalisme du ou de la candidate et sa volonté d'exercer ses pouvoirs dans un autre organe du parquet, y compris à des niveaux plus élevés<sup>42</sup>. La Procédure applicable pour le concours à un poste vacant ou temporairement vacant au sein du parquet a été approuvée le 26 octobre 2021. Elle prévoit plusieurs étapes, dont un test de connaissances juridique et un entretien, ainsi qu'une mise en situation. La Section VI de la Procédure est réputée fixer un mécanisme pour la détermination des résultats des concours. Le paragraphe 5.12 définit comme suit les critères pour l'évaluation des candidats sur la base des résultats de l'entretien : - compétence professionnelle et volonté d'exercer les compétences d'un procureur dans un bureau du parquet de niveau plus élevé, - efficacité dans les activités de procureur, expérience du domaine concerné par le poste brigué (l'expérience préalable dans des fonctions du poste brigué peut être prise en compte), la moralité, le respect des règles d'éthique des procureurs.
116. Conformément à la Procédure ci-dessus, il est possible de faire appel devant l'organe compétent en matière de transferts et de promotion de ses décisions pour plusieurs motifs<sup>43</sup>. Enfin, l'article 130 du Règlement de l'organe disciplinaire compétent prévoit que ces décisions sont également susceptibles d'appel devant un tribunal (en vertu des articles 5 et 19 du Code de procédure administrative). Les autorités semblent

---

<sup>38</sup> Les contrôles de performance pour l'exercice de mise en situation sont menés conformément à la Méthodologie approuvée, tandis que durant l'entretien, les qualités de moralité et professionnelles du candidat sont examinées en fonction des critères définis dans la Méthodologie, en tenant compte des résultats des contrôles de la moralité, des qualités professionnelles, des compétences organisationnelles et managériales du candidat.

<sup>39</sup> Avant cela, conformément à des amendements entérinés par la Loi n° 113-IX du 19 septembre 2019, la sélection des procureurs à des hauts postes était menée par la commission compétente, établie par l'Instruction du Procureur général du 22 avril 2020. Cette commission comprenait 4 procureurs en exercice et deux représentants de la communauté scientifique.

<sup>40</sup> L'article 38 de la loi sur le ministère public est intitulé « Procédures de transfert d'un procureur à un autre parquet ».

<sup>41</sup> Le concours comprend l'évaluation du niveau professionnel, de l'expérience, des qualités morales et professionnelles du procureur et la vérification de son aptitude à exercer des pouvoirs dans un autre organe du ministère public, y compris au plus haut niveau.

<sup>42</sup> Avant cela, les promotions étaient régies par les Instructions du Procureur général n° 454 du 16 septembre 2020 et n° 519 du 11 novembre 2020, qui étaient appliquées par une commission du personnel établie à cet effet.

<sup>43</sup> Les motifs et délais pour un appel sont donc les suivants :

- concernant la décision de l'organe de refuser l'accès au concours – 5 jours ouvrés au plus tard à compter de la date de sa publication sur le site internet officiel de l'organe ;
- concernant le nombre de points à l'issue de chaque étape du concours ou le nombre total de points selon les résultats du concours – au plus tard 5 jours ouvrés à compter de la date de publication des points après chaque étape ou du total des points selon l'objet de l'appel ;
- concernant des problèmes liés à la procédure du concours – au plus tard le jour ouvré suivant l'étape concernée du concours.

dire que ce type d'appel a été interjeté régulièrement, et dans de nombreux cas s'est résolu en faveur du plaignant<sup>44</sup>.

117. Il est également signalé que la Verkhovna Rada examine actuellement le projet de modifications légales de certaines lois concernant la sélection et la formation des procureurs, recommandés le 6 octobre 2021 par la Commission parlementaire sur l'application des lois pour adoption en deuxième lecture. Ce projet envisage notamment de supprimer l'exigence d'une expérience de deux ans dans le domaine du droit pour les candidats au poste de procureur, de permettre d'obtenir directement du parquet l'expérience professionnelle nécessaire dans le domaine du droit comme condition de nomination au parquet de district<sup>45</sup>.
118. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il se félicite de la restauration le 1<sup>er</sup> septembre 2021 des dispositions pertinentes de la loi sur le ministère public, du fait que les commissions du personnel chargées des transferts et des promotions aient été supprimées et de l'entrée en fonction le 3 novembre 2021 de l'organe compétent en matière de poursuites disciplinaires. L'adoption de nouvelles procédures pour régir les transferts et promotions des procureurs, qui prévoient des critères spécifiques à appliquer durant les procédures de sélection, est également une avancée. De plus, le GRECO note avec satisfaction qu'il est maintenant possible de faire appel des décisions en matière de promotions, avec des exemples concrets à l'appui. Cependant, le nouveau système vient à peine d'entrer en vigueur, et certaines mesures sont encore en préparation. On ne sait pas non plus clairement si toutes les décisions relatives à la promotion ou l'avancement de carrière des procureurs doivent être motivées. Au vu de ce qui précède, il n'est pas possible de considérer que cette recommandation a été mise en œuvre plus que partiellement.
119. Le GRECO conclut que cette recommandation xxiv demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxv.**

120. *Le GRECO avait 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.*
121. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation était partiellement mise en œuvre. La nouvelle loi sur la réforme du ministère public prévoit évaluation périodique des procureurs, mais les modalités de son fonctionnement, notamment les critères d'évaluation, ne sont pas encore réglementés.
122. Les autorités ukrainiennes indiquent que des règlements concernant l'évaluation périodique des procureurs<sup>46</sup> ont été introduits par l'instruction n° 503 du procureur

---

<sup>44</sup> En 2020, cinq candidats ont fait appel à l'encontre des résultats de procédures de sélection pour des motifs procéduraux dans des procédures administratives. Dans trois de ces cas, l'issue a été favorable au plaignant. En outre, trois appels ont été interjetés dans des procédures administratives pour des procédures de sélection menées en 2021, y compris concernant les résultats d'entretiens non concluants et l'inadmissibilité à participer aux procédures de sélection

<sup>45</sup> Ce projet envisagerait également des possibilités de stage en deux étapes pour les candidats au poste de procureur : un premier stage au Centre de formation des procureurs (couvrant les bases de l'organisation du travail dans le bureau du procureur, les règles de déontologie du procureur, etc.) et un stage en tant que procureur stagiaire, basé sur la note obtenue par le candidat à l'issue d'un examen de qualification.

<sup>46</sup> Intitulé « Règlement temporaire sur le système d'évaluation de la qualité du travail des procureurs et d'attribution de primes aux procureurs ».

général en date du 30 octobre 2020. Ces règles couvrent l'évaluation du travail des procureurs à tous les niveaux, et comprennent les motifs et la procédure d'attribution de primes, en fonction du résultat des évaluations (par exemple, l'efficacité, la performance, la qualité, la quantité, etc.) Les résultats de l'évaluation sont enregistrés dans un rapport, rédigé par le procureur chargé de l'évaluation, et en accord avec le procureur de supervision directe. Sur la base de ses résultats, le procureur chargé de la supervision peut émettre une conclusion positive, satisfaisante ou négative. Selon les autorités, au cours de l'année 2020, près de 800 procureurs du ministère public, et environ 3 000 procureurs des parquets régionaux ont fait l'objet d'évaluations de leur performance. Quant aux parquets de district, la première évaluation de leur personnel a été effectuée en 2021, avec un total de 2000 procureurs (36% du nombre total de procureurs évalués) ayant échoués à l'évaluation.

123. Les autorités indiquent aussi que le ministère public continue de travailler à l'élaboration de systèmes d'évaluation individuelle de la qualité du travail des procureurs. Un groupe de travail à cet effet a été créé le 18 septembre 2020 par instruction n° 455 du procureur général. Une fois le système mis en place, il est prévu que l'évaluation du travail des procureurs soit effectuée annuellement, et les évaluations individuelles - au moins une fois tous les quatre ans. En cas d'évaluation annuelle positive, le procureur recevra des primes ne dépassant pas 30 % de son salaire officiel. En outre, les autorités ont l'intention d'introduire un système électronique de gestion du personnel pour évaluer le travail des procureurs, comme le prévoit le projet de stratégie anticorruption 2021-2025. Le futur système d'évaluation électronique offrira la possibilité aux procureurs ayant reçu une évaluation « négative » de faire appel des résultats auprès d'un responsable de niveau supérieur.
124. Le GRECO prend note des informations communiquées. L'introduction de l'évaluation périodique du travail des procureurs, déjà mise en œuvre en ce qui concerne le ministère public et les parquets régionaux, sont des mesures positives. Il semblerait également que les nouveaux règlements permettent aux procureurs soumis à une évaluation de participer au processus. Ces évaluations semblent être effectuées par les superviseurs immédiats des procureurs, mais ne semblent pas impliquer d'organes autonomes. En outre, le GRECO note le travail toujours en cours pour développer une procédure d'évaluation individuelle des performances des procureurs. La logique de deux systèmes d'évaluation parallèles n'est pas claire pour le GRECO. Dans l'ensemble, le GRECO ne peut pas considérer que cette recommandation a été traitée plus que partiellement.
125. Le GRECO conclut que la recommandation xxv demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxvi.**

126. *Le GRECO avait 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.*
127. Il est rappelé que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation n'était pas mise en œuvre. Un système de workflow électronique a été mis en place, et le développement d'un système de gestion électronique des affaires pour les organes de lutte contre la corruption, y compris le SAPO (Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption), avec l'intention de l'étendre à l'ensemble du système des poursuites, en est à un stade initial. Toutefois, la raison sous-jacente de cette



recommandation était la nécessité de réglementer l'attribution des affaires sur la base de critères préétablis stricts et objectifs, ce qui n'a pas été fait.

128. Les autorités ukrainiennes se réfèrent aux dispositions législatives<sup>47</sup> régissant l'attribution des affaires au sein du ministère public, qui étaient déjà en vigueur au moment du précédent Rapport de Conformité. L'instruction n° 51 du procureur général contient des critères<sup>48</sup> à respecter lors de l'attribution des affaires aux procureurs. Cependant, il laisse le pouvoir de décision concernant la distribution des affaires au chef du bureau du procureur concerné, qui est habilité à distribuer les affaires. En outre, une nouvelle instruction du procureur général serait en cours de préparation par un groupe de travail dédié, qui introduira la distribution électronique des affaires et fournira des critères supplémentaires<sup>49</sup> pour l'attribution des affaires.
129. De plus, les autorités présentent le point de vue de la NACP, qui s'oppose à l'introduction du « système électronique de distribution des affaires » qui, selon elle, aggraverait encore les retards considérables dans les poursuites et le jugement des affaires pénales, y compris en matière de corruption. La NACP soutient également qu'un système de distribution électronique des affaires au sein du ministère public serait en contradiction avec le principe de l'indépendance procédurale des procureurs et le droit de ne pas être d'accord avec la position de la direction.
130. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il regrette l'absence de progrès tangibles dans la mise en œuvre de cette recommandation. Il rappelle une fois de plus que l'attribution des affaires devrait reposer sur des critères préétablis stricts et objectifs, et être effectuée de manière aléatoire (électronique ou non) comme règle principale (voir le paragraphe 231 du Rapport d'Évaluation). Le GRECO prend aussi note de l'information des autorités selon laquelle l'article 37 du Code de procédure pénale peut être utilisé de manière abusive pour changer le(s) procureur(s) d'une affaire (voir recommandation xxviii), ce qui souligne la nécessité d'un système d'attribution aléatoire des affaires.
131. Le GRECO conclut que la recommandation xxvi n'est toujours pas mise en œuvre.

---

<sup>47</sup> Article 37 du Code de procédure pénale et instruction du procureur général n° 51 du 28 mars 2019.

<sup>48</sup> Les critères, prévus par l'instruction n° 51 du 28 mars 2019, sont les suivants :

- le nombre de procédures pénales dans lesquelles il exerce les pouvoirs de procureur de manière indépendante et en tant que membre d'un groupe de procureurs ;
- l'expérience du procureur, sa spécialisation ;
- le nombre de procureurs dans une procédure pénale particulière ;
- la complexité de la procédure pénale, à savoir la multiplicité des épisodes, le retentissement public, la gravité du crime, le lieu de commission du crime, la nécessité d'actes d'enquête et de procédures prioritaires et urgents, le volume des actes d'enquête (de recherche) et d'enquête secrète (de recherche), le volume de la participation du procureur à l'examen par les juges d'instruction des requêtes, des plaintes au cours de l'enquête préliminaire, les conditions de l'enquête préliminaire et des mesures préventives à l'encontre du suspect, la nécessité de préparer des documents pour leur poursuite, la participation à la prolongation des conditions, le nombre de participants à la procédure pénale ;
- le nombre d'enquêteurs qui effectuent l'enquête préalable au procès dans une procédure pénale donnée, leur expérience professionnelle et leur spécialisation.

<sup>49</sup> Selon le projet, lors de la détermination du procureur chargé de l'affaire, les éléments suivants doivent être pris en compte :

- la compétence territoriale du parquet ;
- le nombre d'enquêteurs qui effectuent des enquêtes préalables au procès dans une affaire pénale donnée, leur expérience professionnelle et leur spécialisation ;
- le nombre de procédures pénales dans lesquelles le procureur compétent exerce les pouvoirs de manière indépendante et au sein d'un groupe de procureurs, expérience professionnelle, spécialisation ;
- le nombre de procureurs dans une procédure pénale particulière ;
- la complexité des procédures pénales, en particulier celles à épisodes multiples, la réaction du public, la sévérité de l'infraction pénale, du lieu de commission, de la nécessité de procéder à des actes d'enquête (de recherche) prioritaires, urgents et secrets et à d'autres actes de procédure, de leur portée et de la participation du procureur à l'examen par les juges d'instruction des requêtes, des plaintes pendant l'enquête préliminaire, de la durée de l'enquête préliminaire et des mesures préventives à l'encontre du suspect, de la nécessité de préparer des documents pour leur poursuite, de la participation à la prolongation des délais, du nombre de participants à la procédure pénale.

### **Recommandation xxvii.**

132. *Le GRECO avait 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.*
133. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Les exigences en matière de prévention de la corruption ont été précisées dans le code d'éthique pour les procureurs, et des lignes directrices/recommandations concernant les cadeaux et les conflits d'intérêts ont été introduites et certaines explications ont été fournies sur le site web du ministère public concernant la déclaration électronique et le contrôle financier. Cependant, aucune orientation n'a été donnée en ce qui concerne les autres questions d'intégrité (telles que les incompatibilités, etc.). En outre, les lignes directrices disponibles étaient dispersées dans divers documents.
134. Les autorités ukrainiennes indiquent que l'amélioration et l'approfondissement du code d'éthique pour les procureurs sont inclus dans la stratégie de développement du ministère public pour 2021-2023.
135. Le GRECO note qu'aucune nouvelle mesure n'a été signalée concernant la mise en œuvre de cette recommandation.
136. Le GRECO conclut que la recommandation xxvii demeure partiellement mise en œuvre.

### **Recommandation xxviii.**

137. *Le GRECO avait 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.*
138. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation était partiellement mise en œuvre. Des mesures ont été prises pour sensibiliser les procureurs aux exigences de la disqualification et de l'auto-récusation. Cependant, la base juridique pour l'appel des décisions de récusation est restée la même qu'au moment de la visite d'évaluation.
139. Les autorités ukrainiennes signalent maintenant que le 30 septembre 2021, le Procureur général a approuvé l'instruction n° 309 sur l'organisation des activités des procureurs dans des procédures pénales, dont le paragraphe 21.1 prévoit qu'un procureur a l'obligation de se récuser lui-même en présence d'un conflit d'intérêt ou d'autres circonstances qui peuvent faire douter de son indépendance procédurale. Il est fait référence une fois à des dispositions législatives interdisant la participation<sup>50</sup> des procureurs aux affaires pénales, et la révocation du procureur<sup>51</sup>, déjà en vigueur au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation.
140. Les autorités partagent les préoccupations relatives à la possibilité pour le chef du parquet de changer le procureur en charge d'une affaire concrète au motif d'une « supervision inefficace », prévue par l'article 37 du Code de procédure pénale. Selon les autorités, cette disposition fait parfois l'objet d'abus, notamment dans des affaires très médiatisées, par le biais d'un changement de la composition du groupe

<sup>50</sup> Article 77 du Code de procédure pénale.

<sup>51</sup> Article 64 de la loi sur le ministère public.

de procureurs en charge de l'affaire, ou du transfert de l'affaire à un autre procureur, qui n'est pas non plus susceptible d'appel.

141. Le GRECO note avec satisfaction l'adoption d'un nouvel acte normatif rendant obligatoire l'auto-récusation par un procureur en présence d'un conflit d'intérêt ou d'autres circonstances qui peuvent faire douter de son indépendance procédurale. Cela étant, on ne sait toujours pas clairement si des dispositions légales ont été mises en place pour permettre un recours contre des décisions de récusation. Les dispositions du Code de procédure pénale et de la loi relative à la prévention de la corruption (LPC) citées par les autorités étaient en vigueur au moment de l'adoption du Rapport d'évaluation et ne concernent pas la récusation des procureurs dans des affaires spécifiques.

142. Le GRECO conclut que la recommandation xxviii demeure partiellement mise en œuvre.

#### **Recommandation xxix.**

143. *Le GRECO avait 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.*

144. Il est rappelé que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation n'était pas mise en œuvre. L'explication de la notion d'« actes qui discréditent le titre d'un procureur... » à laquelle les autorités font référence, avait déjà été mise en place au moment de l'adoption du Rapport d'Évaluation. Les motifs de la responsabilité disciplinaire des procureurs n'avaient pas été clarifiés. Aucune mesure n'a été prise pour répondre à la deuxième partie de la recommandation.

145. Les autorités ukrainiennes signalent maintenant qu'un nouveau Règlement sur la procédure pour le fonctionnement de l'organe disciplinaire pertinent a été adopté le 28 août 2021 par la Conférence des procureurs de toute l'Ukraine. En outre, la stratégie de développement du ministère public pour 2021-2023 comprendrait parmi ses tâches prioritaires « l'amélioration et la précision du code d'éthique et de conduite professionnelle des procureurs ». De plus, le projet d'amendement de la loi sur le ministère public, soumis au Parlement le 16 janvier 2021, suggère d'élargir les motifs de responsabilité disciplinaire des procureurs.

146. Le GRECO prend note des informations communiquées. Il constate que la situation reste globalement la même qu'au moment de l'adoption du Rapport de Conformité.

147. Le GRECO conclut que la recommandation xxix n'est toujours pas mise en œuvre.

#### **Recommandation xxx.**

148. *Le GRECO avait recommandé de renforcer l'efficacité des procédures disciplinaires en allongeant le délai de prescription, en veillant à ce que les procédures puissent aussi être lancées par des organes autonomes (non dotés de pouvoirs de décision dans les procédures disciplinaires) et des chefs de parquet, et en faisant en sorte que les recours contre les décisions disciplinaires, tant sur le fond que sur la procédure, ne puissent en fin de compte (à la suite d'une possible procédure interne au sein du ministère public) être déposés que devant une juridiction.*

149. Le GRECO rappelle que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation n'était pas mise en œuvre, le délai de prescription d'un an n'ayant pas été allongé. Aucun progrès n'a été accompli pour revoir le système d'appel.

150. Les autorités ukrainiennes signalent maintenant que la Stratégie 2021-2023 pour le développement de la justice et du système judiciaire constitutionnel envisage un règlement global sur le plan législatif des questions de responsabilité disciplinaire des procureurs. Ainsi, à son paragraphe 4.4, elle prévoit « l'amélioration des procédures disciplinaires, conformément aux normes européennes et aux meilleures pratiques internationales en la matière, pour garantir la transparence et l'objectivité de la plainte disciplinaire concernant une faute disciplinaire d'un procureur, la non-impunité et la proportionnalité de la responsabilité disciplinaire des procureurs ». En ce qui concerne l'appel des décisions disciplinaires devant un tribunal, les autorités se réfèrent une fois de plus à l'article 50 de la LPC, permettant de faire appel de la décision d'une procédure disciplinaire devant le HJC ou un tribunal et font valoir qu'une révision de ce système d'appel nécessiterait d'amender la Constitution. En pratique, pour 2021, 77 plaintes disciplinaires ont été soumises par les chefs des bureaux des procureurs, dont 58 ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure disciplinaire, 17 ont été rejetées et les 2 dernières sont à l'examen. Aucune plainte disciplinaire n'a été reçue des organes autonomes du parquet. On relèvera une fois encore que depuis le 3 novembre 2021, les procédures disciplinaires sont instruites par l'organe disciplinaire compétent.
151. Le GRECO prend note des informations communiquées. Aucune évolution tangible n'a été signalée concernant cette recommandation, même si un objectif plus général visant à traiter la responsabilité disciplinaire des procureurs est reflété dans un document stratégique. Aucune nouvelle information n'est fournie concernant le lancement de procédures disciplinaires par les organes autonomes compétents et les chefs des parquets d'office. En outre, le recours contre une décision disciplinaire n'est pas réservé aux seuls tribunaux, mais reste possible également auprès du HJC.
152. Le GRECO conclut que la recommandation xxx n'est toujours pas mise en œuvre.

#### **Recommandation xxxi.**

153. *Le GRECO avait recommandé de proposer à tous les procureurs des formations adaptées et régulières et des conseils confidentiels en matière d'éthique et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de corruption, ainsi que de sensibiliser les procureurs sur ces questions.*
154. Il est rappelé que, selon le Rapport de Conformité, cette recommandation était partiellement mise en œuvre. L'Académie nationale du ministère public a organisé des sessions de formation sur l'éthique et l'intégrité à l'intention des procureurs ; toutefois, aucune approche systématique n'a été mise en place. Une formation initiale a été instaurée, mais il reste à assurer une formation continue, qui est pour l'instant de nature plus ponctuelle. Aucune information n'a été fournie sur les conseils confidentiels.
155. Les autorités ukrainiennes signalent que l'Académie nationale du ministère public a été transformée en Centre de formation pour les procureurs. La stratégie de développement du ministère public pour 2021-2023 envisage de mener des formations spécialisées régulières pour les procureurs et de fournir des orientations, y compris confidentielles, en matière d'éthique et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de corruption. Ainsi, entre janvier et novembre 2021, quelque 175 procureurs et 572 candidats à des fonctions de procureur ont suivi une formation à l'éthique et à l'intégrité au Centre de formation des procureurs. Il semble que ce Centre mène des projets-pilote de formations à distance sur l'éthique, l'intégrité et la lutte contre la corruption. Les autorités affirment que des unités/personnes autorisées seraient disponibles dans les locaux de toutes les autorités publiques, y compris le bureau du procureur, pour fournir des conseils confidentiels sur les

questions d'éthique et d'intégrité. À titre d'exemple, il est indiqué que 30 procureurs de l'Inspection générale ont fourni 967 conseils et consultations anonymes en matière d'éthique et d'intégrité, de prévention des conflits d'intérêts et de corruption en 2020, et 310 consultations de janvier à juillet 2021.

156. Le GRECO prend note des informations communiquées. Le Centre de formation pour les procureurs est devenu opérationnel, et des sessions de formation ont démarré pour les procureurs sur les questions d'éthique et d'intégrité. Des progrès ont aussi été signalés en ce qui concerne les conseils confidentiels. Le GRECO se félicite du fait que la formation et les conseils confidentiels semblent être en place, comme l'exige la recommandation. Cependant, comme ces mesures sont très récentes, le GRECO encourage les autorités à assurer leur mise en œuvre continue et efficace sur le long terme.
157. Le GRECO conclut que la recommandation xxxi a été traitée de manière satisfaisante.

### **III. CONCLUSIONS**

158. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Ukraine a mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante neuf des trente et une recommandations contenues dans le Rapport d'Évaluation du quatrième cycle. Quatorze des recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre et huit n'ont pas été mises en œuvre.
159. Plus précisément, les recommandations i, v, xi, xiii, xvi, xx, xxi, xxii et xxxi ont été mises en œuvre de manière satisfaisante, ou traitées de manière satisfaisante. Les recommandations ii, iii, iv, vi, viii, x, xii, xiv, xv, xvii, xxiv, xxv, xxvii et xxviii ont été partiellement mises en œuvre. Les recommandations vii, ix, xix, xxiii, xxvi, xxix et xxx n'ont pas été mises en œuvre.
160. Les effets négatifs sur le fonctionnement des organes spécialisés dans la lutte contre la corruption, tels que la NACP et le NABU (Bureau national de lutte contre la corruption), entraînés par la décision de la Cour constitutionnelle du 27 octobre 2020 ont été traités dans une certaine mesure par les amendements légaux adoptés par la suite et par de nouvelles règles pour le fonctionnement de la NACP et la promotion de l'intégrité au sein de son personnel, ainsi que par de nouvelles dispositions juridiques sur la non-ingérence d'autres acteurs étatiques dans l'activité de la NACP. Il convient aussi de se féliciter de l'amélioration signalée de la coopération avec le Conseil public. Toutefois, le NABU n'a pas accès aux numéros de comptes bancaires des personnes soumises aux obligations de déclaration de patrimoine et d'intérêts, car aucune base de données unifiée des comptes bancaires n'a été mise en place à ce jour. Le GRECO souligne la nécessité de continuer à renforcer l'efficacité, l'indépendance et l'impartialité des institutions spécialisées de lutte contre la corruption<sup>52</sup>.
161. En ce qui concerne les parlementaires, peu d'améliorations sont à signaler. La pratique en matière de transparence du travail législatif reste incohérente, et aucune amélioration n'a été observée pour limiter l'utilisation des procédures législatives accélérées. Il n'y a aucun progrès dans l'adoption d'un code de conduite à l'intention des parlementaires, avec des orientations pertinentes sur les questions liées à l'intégrité, ni dans la réglementation de l'interaction entre les parlementaires et les

---

<sup>52</sup> Le GRECO renvoie à la position exprimée dans la lettre conjointe du Président du GRECO et du Président de la Commission de Venise envoyée au Président du Parlement le 31 octobre 2020, consultable sur le site <https://www.coe.int/en/web/greco/-/letter-from-the-presidents-of-the-venice-commission-and-greco-to-ukraine>

lobbyistes. Certaines avancées sont en cours pour établir des mécanismes de renforcement du contrôle interne et de sensibilisation aux questions d'intégrité. Les difficultés posées par le contournement des restrictions imposées aux parlementaires en matière d'activités entrepreneuriales n'ont pas non plus été entièrement résolues. Une unité structurelle interne a été établie au sein du Secrétariat du Parlement pour suivre et signaler aux organes spécialisés de lutte contre la corruption des violations des règles d'intégrité pertinentes et de la législation anticorruption ; cependant, toutefois, cette unité interne n'a pas d'autorité pour imposer un quelconque type de sanction pour les violations détectées des règles de conduite éthique. Certaines mesures initiales sont en cours de mise en œuvre pour sensibiliser les parlementaires à l'éthique et à l'intégrité.

162. En ce qui concerne le système judiciaire, le renforcement de l'indépendance de la justice reste une question en suspens. Certaines décisions de la Cour constitutionnelle ont été suivies de la suspension et de la révocation de ses juges, ce qui peut saper la confiance du public envers les institutions judiciaires dans leur ensemble<sup>53</sup>. Le GRECO est satisfait que l'infraction pénale consistant à « prononcer une sentence, un jugement, une décision ou une ordonnance sciemment injuste par un juge » ne soit plus applicable, et met en garde contre le rétablissement de cette disposition pénale, car elle entraînerait des risques de pression indue sur le pouvoir judiciaire et menacerait son indépendance. En outre, le GRECO est préoccupé par le fait que tous les organes judiciaires autonomes n'aient pas repris leur fonctionnement après avoir été suspendus durant un laps de temps considérable, qui prive les magistrats de mécanismes adéquats de recrutement, de supervision interne et de protection contre les influences indues. Aucun progrès n'a été signalé dans l'introduction de critères clairs, uniformes et objectifs pour l'évaluation périodique des juges, et les juges sont toujours autorisés à prendre part à leur propre procédure de récusation, sans voies de recours spécifiques contre les décisions de récusation. Il n'existe toujours pas de définition claire des infractions disciplinaires liées à la conduite des juges. L'élection de la nouvelle composition du Comité d'éthique et l'adoption de dispositions législatives pour faire redémarrer la Haute Commission de qualification sont encourageantes. Toutefois, il faut faire plus pour sauvegarder efficacement à l'indépendance du pouvoir judiciaire.
163. En ce qui concerne les procureurs, il est progressivement remédié à la suspension prolongée du fonctionnement des organes autonomes du ministère public chargés du recrutement, du licenciement et du contrôle disciplinaire : l'organe compétent en matière de poursuites disciplinaires, également compétent pour les décisions de recrutement et de promotion dans le service de poursuite, est entré en fonctions. Toutefois, dans sa composition, les procureurs élus par leurs pairs ne sont pas encore en situation de majorité absolue. Des projets de loi semblent être en cours de préparation à cet égard, mais le processus n'en est qu'à ses débuts. De nouvelles procédures ont été instaurées concernant la promotion des procureurs ; elles fixent des critères spécifiques ; cela dit, ce nouveau système est très récent, et d'autres mesures supplémentaires sont encore en préparation. Il est maintenant possible de faire appel de décisions relatives à une promotion, ce qu'il convient de saluer. Le GRECO insiste pour qu'un système d'attribution aléatoire des affaires soit mis en place comme garantie contre les manipulations et les influences indues. Des lignes directrices ont été élaborées concernant les conflits d'intérêts, cadeaux et autres questions liées à l'intégrité mais aucune disposition légale n'a été adoptée pour autoriser un appel des décisions concernant la récusation des procureurs. En outre, des définitions précises des infractions disciplinaires des procureurs n'ont toujours

---

<sup>53</sup> En particulier, il est fait référence à la suspension et à la révocation par le président ukrainien du président de la Cour constitutionnelle, prétendument en violation des dispositions constitutionnelles et d'autres lois (voir la lettre conjointe des présidents du GRECO et de la Commission de Venise du 31 octobre 2020, via le lien suivant : <https://www.coe.int/fr/web/greco/-/letter-from-the-presidents-of-the-venice-commission-and-greco-to-ukraine>

pas été introduites. Enfin, des sessions de formations pour les procureurs sur les questions d'éthique et d'intégrité ont été lancées par le Centre de formation des procureurs, et des conseils confidentiels sur ces questions sont désormais disponibles.

164. Compte tenu de ce qui précède, le GRECO note que le niveau actuel de respect des recommandations est aujourd'hui « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3 du Règlement intérieur du GRECO. Conformément au paragraphe 2, alinéa i, de l'article 32 du Règlement, le GRECO invite le chef de la délégation ukrainienne à fournir un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir les recommandations ii-iv, iv-x, xii, xiv, xv, xvii-xix, et xxiii-xxxi) dès que possible, mais - au plus tard - le 31 décembre 2022.
165. 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.