

Adoption : 24 mars 2023
Publication : 24 mars 2023

Public
GrecoRC4(2023)2

QUATRIÈME CYCLE D'ÉVALUATION

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

RAPPORT DE CONFORMITÉ *INTÉRIMAIRE*

UKRAINE

Adopté par le GRECO à sa 93^e réunion plénière
(Strasbourg, 20-24 mars 2023)

I. INTRODUCTION

1. Le présent Rapport de conformité intérimaire évalue les mesures prises par les autorités ukrainiennes pour mettre en œuvre les recommandations formulées dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle sur ce pays (voir paragraphe 2) consacré à 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^e réunion plénière (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^e réunion plénière (6 décembre 2019) et rendu public le 26 mars 2020, avec l'autorisation de l'Ukraine.
3. Le [Deuxième Rapport de conformité](#) a été adopté par le GRECO lors de sa 89^e réunion plénière (29 novembre-3 décembre 2021) et rendu public le 28 avril 2022, avec l'autorisation de l'Ukraine. Le GRECO concluait dans ce rapport que le degré de conformité aux recommandations était « globalement insatisfaisant » au sens de l'article 31 révisé, paragraphe 8.3, de son Règlement intérieur. Il a donc décidé d'appliquer l'article 32, paragraphe 2 (i), qui concerne les membres qui ne respectent pas les recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation, et a demandé au Chef de la délégation de l'Ukraine de fournir un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations en suspens (ii-iv, iv-x, xii, xiv, xv, xvii-xix, et xxiii-xxxi). Ce rapport, reçu le 31 décembre 2022, a servi de base au présent Rapport de conformité intérimaire.
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 sont M^{me} Monika OLSSON pour la Suède et M^{me} Kristine GABUZYAN pour l'Arménie. Ces rapporteurs ont bénéficié de l'assistance du Secrétariat du GRECO pour rédiger le présent Rapport de conformité intérimaire.
5. Le présent [Rapport de conformité intérimaire](#) a pour objet d'évaluer la mise en œuvre des recommandations restées en suspens depuis l'adoption du Deuxième Rapport de conformité. Il présente une évaluation globale du niveau de conformité de l'Ukraine avec ces recommandations.

II. ANALYSE

6. Il est rappelé que le GRECO a adressé 31 recommandations à l'Ukraine dans son Rapport d'évaluation. Dans le Deuxième Rapport de conformité, le GRECO a jugé que les recommandations i, v, xi, xiii, xvi, xx, xxi, xxii et xxxi avaient 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 avaient été partiellement mises en œuvre. Les recommandations vii, ix, xix, xxiii, xxvi, xxix et xxx n'avaient pas été mises en œuvre. La conformité avec les vingt-deux recommandations en suspens est examinée ci-dessous.
7. Les autorités ukrainiennes expliquent que l'agression armée à grande échelle de la Fédération de Russie, non provoquée et injustifiée, a eu un impact sur de nombreuses réformes de la gestion publique qui étaient en cours, notamment sur le terrain de la lutte contre la corruption.
8. Parallèlement, les autorités soulignent les initiatives qu'elles ont prises pour progresser dans la mise en œuvre des recommandations du GRECO (et leur détermination à y parvenir), malgré les conditions exécrales qui règnent dans le pays. La [Stratégie de lutte contre la corruption 2021-2025](#) a été adoptée en juin 2022. Partant de là, l'Agence nationale de prévention de la corruption (ci-après, l'Agence nationale) a élaboré un projet de Programme de lutte contre la corruption

(ci-après, le PLC), qui présente des mesures détaillées pour atteindre les objectifs fixés dans la stratégie susmentionnée. Le PLC a été adopté par le Cabinet des ministres le 4 mars 2023.

9. L'Ukraine s'est vu accorder le statut de candidat à l'Union européenne (UE) le 24 juin 2022, sous réserve que sept mesures clés soient prises¹ ; une évaluation préliminaire de leur mise en œuvre doit être effectuée par la Commission européenne au printemps 2023. Le 3 février 2023, le sommet Ukraine-UE s'est tenu à Kiev. L'UE a reconnu les efforts considérables déployés par l'Ukraine dans des moments difficiles et a encouragé le pays dans sa demande d'adhésion. En ce qui concerne plus particulièrement les réformes relatives à la corruption, l'UE s'est félicitée des progrès accomplis pour garantir le fonctionnement indépendant et efficace des institutions de lutte contre la corruption². Des mesures notables ont été prises à cet égard au cours des derniers mois, notamment la nomination du chef du bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO), la réalisation d'enquêtes proactives et efficaces sur la corruption (de haut niveau) et l'établissement d'un bilan de poursuites et de condamnations réussies, ainsi que le lancement d'un concours pour la nomination d'un nouveau directeur du bureau national de lutte contre la corruption (NABU)³.
10. Le Conseil de l'Europe a confirmé sa volonté de contribuer au processus de relance de l'Ukraine et de soutenir le pays dans son parcours d'intégration à l'UE. À cette fin, l'Organisation a adopté, le 14 décembre 2022, un Plan d'action ciblé intitulé [Plan d'action pour l'Ukraine « Résilience, relance et reconstruction » \(2023-2026\)](#). Ce plan traite d'importantes priorités qui sont aussi de mise pour l'adhésion de l'Ukraine au GRECO (par exemple, renforcer encore l'indépendance structurelle du pouvoir judiciaire et du ministère public, notamment en développant leurs organes d'autogouvernance respectifs, soutenir la Stratégie de lutte contre la corruption et le programme pour sa mise en œuvre, améliorer le système de déclaration de patrimoine, etc.).

Recommandation ii

11. *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.*
12. Le GRECO rappelle que cette recommandation avait été considérée comme étant partiellement mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de conformité. Il avait demandé des informations complémentaires sur l'efficacité du système de vérification

¹ Voir [Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'Union européenne](#). Les actions présentées recommandent, entre autres, l'adoption et la mise en œuvre d'une législation sur les procédures de sélection et de nomination des juges de la Cour constitutionnelle d'Ukraine et le fonctionnement de la Cour conformément aux recommandations de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le renforcement de la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent, la mise en œuvre de procédures de vérification de l'intégrité pour les candidats au Conseil supérieur de la justice et le rétablissement de la Commission supérieure pour la qualification des juges de l'Ukraine, l'adoption d'une loi sur les médias conforme à la directive de l'UE sur les services de médias audiovisuels et le renforcement de l'organe indépendant de régulation des médias, la finalisation de la réforme du cadre juridique applicable aux minorités nationales et la mise en place de mécanismes de mise en œuvre efficaces.

² Voir [Déclaration conjointe à l'issue du 24e sommet UE-Ukraine](#).

³ Les autorités indiquent que le concours pour le nouveau directeur de la NABU devrait être terminé dans les prochains mois.

des déclarations de patrimoine (étant donné sa mise en place récente et la nécessité de le tester sur le terrain). De même, il manquait des informations sur les voies de recours disponibles contre les sanctions imposées.

13. Les autorités ukrainiennes fournissent des statistiques sur le fonctionnement du système de déclaration financière et sur les mesures prises à la suite de manquements aux obligations de déclaration. En 2021, l'Agence nationale a effectué une vérification complète de 1 026 déclarations et a estimé que les informations non déclarées ou fausses représentaient plus d'un milliard d'UAH environ (quelque 42 millions de USD en 2021). Des indices d'infractions de corruption ont été détectés dans une déclaration sur trois faisant l'objet d'une vérification complète, notamment dans les déclarations de deux juges de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, deux juges d'instances judiciaires supérieures, 19 parlementaires, trois directeurs adjoints d'administrations régionales et 65 membres de conseils locaux. Dans 11 déclarations, des actifs injustifiés totalisant 84,8 millions d'UAH (3 millions de USD environ en 2021) ont été relevés. Dans 171 déclarations parmi celles qui avaient été soumises, des indices d'infractions administratives en lien avec la corruption ont été constatés, notamment de la part d'un juge de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, d'un juge de la Cour suprême, de deux ministres, de sept vice-ministres, de 16 parlementaires, de cinq chefs adjoints d'administrations régionales et de 48 membres de conseils locaux. Il leur est possible de faire appel aux sanctions imposées pour des violations de la divulgation financière devant un tribunal administratif/pénal (article 294 du Code des infractions administratives et article 393 du Code pénal, respectivement).
14. Des vérifications très complètes ont été effectuées sur la base : i) des postes de haut rang selon l'ordre de priorité établi, qui comprend une liste de hauts fonctionnaires dont les déclarations doivent être vérifiées en premier (669 déclarations), ii) des actions engagées par des citoyens et des journalistes (183 déclarations), iii) des résultats des analyses de risques dans les déclarations réalisées au moyen d'outils informatiques (161 déclarations), iv) des résultats du contrôle du train de vie (13 déclarations). Quant aux vérifications spéciales (concernant les personnes fortement vulnérables à la corruption), l'Agence nationale en a effectué 16 169 en 2021.
15. À la suite de l'agression armée de grande envergure perpétrée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, un régime de loi martiale a été imposé⁴. Au vu de l'ampleur sans précédent des combats (y compris dans l'espace numérique), l'accès du public à certains registres d'État, notamment le registre des déclarations financières, a été restreint, afin d'empêcher tout accès non autorisé et de protéger des données sensibles⁵. Pendant la période d'application de la loi martiale, la soumission des déclarations est facultative et les vérifications de l'Agence nationale sont suspendues. Cette situation temporaire a été strictement limitée à l'état de guerre par une disposition réglementaire. Il est prévu qu'une fois le conflit terminé, les personnes qui sont tenues de déposer des déclarations financières le fassent dans les trois mois et que les vérifications reprennent immédiatement. En outre, dans le contexte de l'intégration de l'Ukraine à l'UE (s'agissant notamment de la condition préalable imposant de satisfaire à certains critères en matière de lutte contre la corruption), un projet de proposition législative a été déposé pour relancer la déclaration financière obligatoire et « dégeler » les pouvoirs de l'Agence nationale en matière de contrôle financier.

⁴ Décret n° 64/2022 du Président de l'Ukraine relatif à la proclamation de la loi martiale en Ukraine, 24 février 2022.

⁵ L'accès est limité par le décret n° 263/2023 du Cabinet des ministres de l'Ukraine portant sur certaines questions relatives au maintien du fonctionnement des systèmes d'information et de communication, des systèmes de communication électronique et des registres électroniques publics sous la loi martiale, 12 mars 2022.

16. Malgré cela, les autorités soulignent que l'Agence nationale continue d'être proactive dans ce domaine, dans la mesure où cela est possible dans les conditions susmentionnées. L'agence continue d'effectuer ses contrôles financiers dans les cas qui ne sont pas soumis aux restrictions imposées pendant la période d'application de la loi martiale, bien que cette activité ait diminué par rapport aux chiffres de 2021 enregistrés avant la guerre. Ainsi, en 2022, 1 346 contrôles spéciaux ont été effectués (contre 16 169 en 2021, soit seulement 8 % par rapport à l'an dernier). Au total, 22 procès-verbaux ont été établis et transmis à un tribunal pour dépôt tardif d'une déclaration sans motif valable. Sept des fonctionnaires en cause ont été reconnus coupables et traduits en justice (à noter que 292 procès-verbaux ont été établis en 2021).
17. En outre, l'Agence nationale réfléchit à des moyens d'améliorer le système de déclaration électronique : utilisation de moteurs de recherche perfectionnés, simplification de la procédure de déclaration électronique et assistance aux utilisateurs pour éviter les erreurs, fonctions logiques et arithmétiques du registre, développement d'algorithmes pour mieux repérer les données erronées (en particulier pour les postes présentant un risque élevé), recommandations méthodologiques internes pour le contrôle du train de vie, etc. L'Agence nationale a également plaidé en faveur de l'élargissement de la liste des personnes déclarantes. C'est pourquoi les responsables de la plus grande entreprise publique, Naftogaz, sont dorénavant tenus de soumettre des déclarations⁶.
18. Les autorités indiquent en outre que le système de contrôle du train de vie est stable et efficace. L'Agence nationale a transmis plusieurs cas d'enrichissement illicite au SAPO ainsi qu'aux procureurs spécialisés dans ce domaine, chaque fois qu'il y avait lieu de le faire.
19. Le GRECO reconnaît les actions concrètes menées par l'Ukraine pour améliorer la supervision du mécanisme de déclaration financière et apprécie particulièrement le rôle proactif joué par l'Agence nationale dans ce cadre. Des mesures concrètes de nature réglementaire et institutionnelle ont été prises ces dernières années, notamment en recourant à un système de contrôle automatique. L'efficacité de ce système a été renforcée grâce, entre autres, à une technologie logicielle de pointe, une méthode de contrôle du train de vie, la mise en place de la déclaration électronique et des formulaires de déclaration simplifiés.
20. Les chiffres fournis par les autorités montrent qu'avant le début de la guerre d'agression contre l'Ukraine, le système était opérationnel et avait commencé à produire des résultats. Toutefois, l'adoption de la loi martiale a mis en suspens le système de déclaration financière ainsi que sa supervision. Le GRECO note que les autorités ont exprimé leur ferme intention de rétablir la pleine opérabilité du système dès que la situation sur le terrain le permettra. Pour le GRECO, la déclaration de la situation financière est un outil essentiel de la lutte contre la corruption.
21. Le GRECO conclut que la recommandation ii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation iii

22. *Le GRECO avait recommandé de veiller à ce que, dans la pratique, le Bureau national de lutte contre la corruption bénéficie d'un accès effectif et sans entrave a) aux déclarations de patrimoine complètes soumises à l'Agence nationale de prévention*

⁶ Selon la loi sur la prévention de la corruption, les personnes qui ont l'obligation d'effectuer une déclaration sont les fonctionnaires des personnes morales de droit public, les fonctionnaires des personnes morales de droit privé n'y étant pas tenus. Conformément aux recommandations de l'Agence nationale, le Cabinet des ministres de l'Ukraine a approuvé une nouvelle version de la Charte de la société Naftogaz, dans laquelle la disposition précisant que cette société est une entité juridique de droit privé a été retirée.

de la corruption 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.

23. Il est rappelé que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. La première partie de la recommandation avait été jugée effectivement satisfaite ; toutefois, en ce qui concerne la seconde partie, le GRECO avait noté que certaines difficultés subsistaient quant à l'accès direct de la NABU aux numéros de compte des bénéficiaires stockés dans la base de données de la Banque Nationale. Le GRECO avait considéré que cet accès pouvait être utile pour les recoupements d'informations.
24. Les autorités ukrainiennes indiquent que des modifications réglementaires ont suivi l'adoption par le conseil d'administration de la Banque nationale d'Ukraine de la résolution n° 21 sur les modifications des règles de stockage, de protection, d'utilisation et de divulgation du secret bancaire, qui est entrée en vigueur le 17 mars 2023. L'annexe de la résolution susmentionnée, qui comprend le formulaire de fourniture d'informations, contient désormais une colonne correspondante où les numéros de compte des destinataires sont indiqués, ce qui facilite l'accès de la NABU aux détails requis pour accélérer les vérifications croisées et les tâches de surveillance.
25. La NABU estime en outre que la mise en place d'un registre centralisé des comptes bancaires serait un outil essentiel dans la lutte contre la corruption et améliorerait l'efficacité de l'action de la NABU. Cette mesure, prévue par la législation, a été mise en suspens pour l'instant en raison des risques de sécurité dans le contexte de la guerre d'agression contre l'Ukraine, qui est toujours en cours.
26. Le GRECO se félicite que les incohérences réglementaires antérieures aient été résolues suite à l'adoption par le Conseil de la Banque nationale d'Ukraine de la Résolution n° 21 sur les amendements aux règles de stockage, de protection, d'utilisation et de divulgation du secret bancaire, qui est entrée en vigueur le 17 mars 2023. Cette résolution aligne toutes les dispositions applicables dans ce domaine et établit donc sans équivoque que la NABU doit avoir un accès direct aux numéros de compte des destinataires. Grâce à cette mesure, tous les éléments de la recommandation iii ont été effectivement respectés.
27. Le GRECO prend note du point de vue de la NABU concernant l'établissement d'un registre centralisé des comptes bancaires et encourage les autorités à poursuivre leur action à cet égard.
28. Le GRECO conclut que la recommandation iii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation iv

29. *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.*
30. Il est rappelé que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. La notion de marques d'hospitalité n'avait toujours pas été éclaircie. Enfin, aucune mesure n'avait

été prise pour définir des procédures internes en matière d'évaluation et de déclaration des cadeaux applicables aux parlementaires et aux juges.

31. Les autorités ukrainiennes indiquent que des modifications législatives sont en cours pour édicter des règles plus strictes en matière d'acceptation de cadeaux (y compris la clarification de la notion de marques d'hospitalité)⁷. Cette question est un produit spécifique de la Stratégie de lutte contre la corruption et de son programme de mise en œuvre (PLC). L'Agence nationale a entrepris des consultations avec les parties prenantes internationales et internes, une audition publique a été organisée, un projet de loi a été soumis au Cabinet des ministres et attend d'être adopté.
32. En ce qui concerne les procédures internes d'évaluation et de déclaration des cadeaux applicables aux parlementaires et aux juges, aucun progrès n'est à signaler depuis le Deuxième Rapport de conformité.
33. Le GRECO se félicite de l'élaboration de modifications législatives visant à mieux réglementer la question des cadeaux et de leur acceptation afin de prévenir les conflits d'intérêts et la corruption. Il attend avec intérêt l'adoption effective de règles en la matière. Aucun progrès n'a été signalé en ce qui concerne la mise en place de procédures internes pour l'évaluation et la déclaration des cadeaux, et le retour de ceux qui ne sont pas acceptables.
34. Le GRECO conclut que la recommandation iv reste partiellement mise en œuvre.

Prévention de la corruption des parlementaires

Recommandation vi

35. *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.*
36. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Certaines mesures avaient été prises pour améliorer la transparence, mais un manque de cohérence persistait, y compris au sein des commissions. Les délais d'examen des propositions de loi n'avaient pas été allongés. Enfin, si certaines restrictions concernant le recours aux procédures accélérées avaient été mises en place, on ne voyait pas clairement dans quelle mesure elles limitaient le recours à ces procédures aux seules circonstances exceptionnelles et dûment justifiées.
37. Les autorités ukrainiennes réaffirment que les commissions de la Verkhovna Rada (Parlement) sont tenues, en vertu de la législation pertinente, de fonder leurs

⁷ La Stratégie de lutte contre la corruption apporte les améliorations suivantes en ce qui concerne les cadeaux : 1) la définition législative d'« autre activité lucrative » est introduite aux fins du droit ; 2) la liste des cas qui ne sont pas couverts par l'interdiction d'accepter un cadeau est détaillée et les exceptions correspondantes sont mieux définies (en particulier, en ce qui concerne les règles applicables à la détermination de la période pendant laquelle une personne n'a pas le droit de prendre des décisions ou d'effectuer des actions en faveur de la personne qui lui a donné le cadeau) ; 3) la réglementation de la procédure indiquant comment réagir lorsqu'on se voit offrir un avantage illégal ou un cadeau, notamment la prise en compte des modalités d'acceptation de l'avantage ou du cadeau sous une forme non matérielle, est améliorée ; 4) l'éventail des personnes visées par les restrictions, notamment en matière de participation aux conseils de surveillance, aux autres organes exécutifs ou de contrôle et aux conseils de surveillance de l'organisation génératrice de profits, est élargi.

travaux, en particulier, sur les principes de l'État de droit, de la légalité, de la communication au public, de la planification, de la libre discussion et de la résolution des problèmes, et qu'elles sont aussi tenues d'informer le public de leurs activités, notamment en publiant leur plan de travail, le calendrier des réunions, les actes adoptés, les procès-verbaux, les transcriptions des réunions et des auditions, et de mettre en ligne d'autres informations sur leurs sites web officiels respectifs. Les autorités soulignent en outre que la gouvernance numérique est une réalité en Ukraine et qu'elle permet de renforcer la transparence et le caractère inclusif des travaux législatifs. Elle se concrétise notamment par l'utilisation du système des commissions électroniques, qui permet le vote électronique et l'affichage du suffrage en ligne, le développement de sites web et de chaînes de réseaux sociaux, la diffusion des réunions sur YouTube, etc. Un projet de loi sur l'élaboration des lois fait l'objet d'une première audition au Parlement ; il renforce la transparence du processus législatif.

38. En ce qui concerne l'évolution des pratiques dans ce domaine, afin d'interagir activement avec la société, les commissions publient leur calendrier sur leur page Facebook, donnent des informations sur la procédure à suivre pour assister à leurs réunions et fournissent des informations à jour sur les résultats de leurs travaux. Les réunions des commissions et autres événements sont ouverts à tous. Sont tenus d'y assister les rédacteurs et les personnes à l'origine des projets de loi, les représentants des ministères et agences concernés, les instances autonomes des collectivités locales et leurs associations, les organisations civiles et internationales, les professionnels et les experts des instituts de recherche. Les journalistes et les représentants des médias accrédités sont aussi présents.
39. Les autorités réactualisent également les exemples de travaux de certaines commissions, notamment celles qui relèvent de l'actuel projet d'assistance technique de l'USAID « Rada : Next Generation »⁸, à savoir, entre autres, la commission de la politique relative à l'action humanitaire et à l'information, la commission de la politique environnementale et des ressources naturelles, et la commission sur l'organisation des pouvoirs publics, de l'autonomie locale, du développement régional et de l'urbanisme.
40. En ce qui concerne l'application des procédures accélérées, les autorités renvoient à nouveau aux dispositions en vigueur qui visent à les limiter au strict nécessaire : les procédures accélérées ne peuvent pas être appliquées aux codes ou lois contenant plus de 100 articles ou paragraphes, et leur application exige la majorité des votes à l'assemblée. Les autorités fournissent également des chiffres sur le recours aux procédures accélérées du 1^{er} janvier au 28 octobre 2022 : avec la réduction du délai de préparation en deuxième lecture, 76 lois ont été adoptées (26 lois à la même période l'an dernier), avec la réduction du délai d'adoption des projets de loi alternatifs, 11 lois ont été adoptées (9 lois à la même période l'an dernier), et, au 14 novembre 2022, 160 lois avaient été adoptées immédiatement en tant que textes

⁸ Le projet « Rada : Next Generation » a pour objet d'améliorer la coopération des commissions de la Verkhovna Rada avec le gouvernement et les ministères d'exécution, de veiller à ce que les commissions assurent des fonctions de contrôle et de renforcer les capacités des agents des secrétariats des commissions. De plus, ce projet contribue à augmenter la visibilité des travaux des commissions, à associer le public et d'autres parties prenantes à leurs activités et à renforcer les échanges entre les commissions et les partenaires internationaux. En février 2022, lorsque l'armée russe a envahi l'Ukraine, le projet commençait à peine à être mis en œuvre. Le programme continue de produire des rapports, assortis de recommandations sur l'amélioration de la participation de la société civile à la rédaction des textes de loi, aux services de recherche parlementaire, à l'ensemble du cycle politique et au contrôle post-législatif. En réponse à l'ouverture des hostilités, les questions relatives aux procédures hybrides et en ligne et à l'élaboration des politiques en situation de conflit ont été ajoutées au projet.

de base et dans leur intégralité (c'est-à-dire en une seule lecture), dont 28 lois sur la ratification et 13 sur la dénonciation des accords internationaux de l'Ukraine.

41. Les autorités soulignent que par rapport à la situation précédant l'agression de la Russie contre l'Ukraine, le nombre de projets de loi adoptés selon la procédure accélérée représente une minorité substantielle. Leur augmentation en 2022 est liée à l'agression de grande envergure de la Fédération de Russie et à la nécessité de répondre rapidement aux menaces auxquels l'État doit faire face. En ces temps difficiles, la Verkhovna Rada se concentre sur l'élaboration et l'adoption d'actes législatifs utiles et urgents pour l'État alors que la loi martiale est en vigueur. Ces actes concernent notamment la sécurité et la défense nationales, les politiques économiques, sociales, juridiques et humanitaires, l'éducation et la science, l'écologie, la conclusion d'accords internationaux multilatéraux et bilatéraux et l'intégration à l'UE.
42. Le GRECO reconnaît la difficulté d'évaluer la régularité des procédures législatives lorsque l'état d'urgence a été décrété et que le pays est en guerre, ce qui est le cas de l'Ukraine depuis plus d'un an. Les données fournies par l'Ukraine confirment l'évolution positive consignée dans les précédents rapports de conformité, à savoir une amélioration constante de la transparence et de l'ouverture des travaux des commissions sur l'extérieur. Toutefois, il n'est pas possible de déterminer, à partir des informations fournies, si la participation d'experts et la tenue d'auditions publiques constituent une pratique bien établie dans toutes les commissions et pas seulement dans certaines d'entre elles. Il semblerait également que depuis le début de la guerre d'agression contre l'Ukraine, la quantité des informations concernant les travaux des commissions ait été limitée et que certaines d'entre elles ne soient plus du tout communiquées pour des raisons de sécurité⁹.
43. Le rapport ne fait état d'aucune évolution récente concernant le délai de 30 jours dont disposent les commissions pour examiner un projet de loi et le recommander en séance plénière. Dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle, le GRECO a considéré que ce délai était trop court, en particulier dans les cas où le texte examiné a une portée étendue ou aborde des sujets prêtant à controverse. Il ne semble pas, d'après les informations fournies par les autorités, qu'il y ait eu une réflexion sur l'adéquation de ce délai avec la tenue de débats approfondis sur les projets de loi. À cet égard, la société civile reste critique : les informations sur les projets de loi arrivent trop tard dans le processus pour permettre une participation pleinement pertinente des experts indépendants et du public en général (voir note de bas de page 9).
44. Le GRECO note une relative augmentation du recours aux procédures législatives accélérées, qui s'explique par la nécessité de faire face à l'urgence en temps de guerre. Il comprend que cette augmentation avait été justifiée par la souplesse nécessaire pour répondre à l'évolution des besoins dans le contexte actuel, marqué par l'instabilité et le risque élevé. Cela étant, une fois cette période difficile terminée, le GRECO estime que les limitations prévues par la loi ne seront pas suffisantes pour garantir que les procédures accélérées sont appliquées seulement dans des circonstances exceptionnelles et dûment justifiées. Plutôt que de prendre en considération la durée des projets de loi, le principe devrait être le suivant : avant d'adopter des décisions concernant des questions d'importance majeure pour la société (justice pénale ou lutte contre la corruption par exemple), il est essentiel de mener de larges consultations quant au fond.

⁹ D'après les recherches menées par l'ONG Chesno, qui surveille le travail parlementaire, la transparence des travaux des commissions est toujours inégale et a diminué en raison de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine. Les informations sur les projets de loi sont fournies tardivement dans le processus législatif et certaines commissions n'associent le public qu'au stade de la deuxième lecture. Voir <https://www.kyivpost.com/post/5677>.

45. Le GRECO conclut que la recommandation vi reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation vii

46. *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'autorécusation concernant les situations spécifiques de conflit d'intérêts, cadeaux et autres avantages, contacts de tiers, etc.).*
47. Pour rappel, cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de conformité : il n'avait pas été élaboré de code d'éthique ni communiqué de directives détaillées.
48. Les autorités ukrainiennes indiquent que l'élaboration de dispositions sur l'éthique et la conduite des parlementaires est un produit spécifique de la Stratégie de lutte contre la corruption et de son programme de mise en œuvre (PLC). Un projet de code a été élaboré par un groupe de travail de la Verkhovna Rada, qui comprend des représentants de pratiquement toutes les factions et groupes parlementaires, avec l'aide de l'Agence nationale. Ce projet a été soumis au Parlement pour examen (n° d'enregistrement 8327). Il définit les principes et les règles de l'éthique des parlementaires, la responsabilité en cas de violation, le comité de surveillance, la procédure de plainte, les voies de recours.
49. Le GRECO note qu'un projet de code d'éthique est en cours de discussion au Parlement. Outre les dispositions éthiques, il établit également des mécanismes de surveillance et d'application. Le GRECO exhorte les autorités à procéder rapidement à l'adoption d'un Code d'Éthique. Les différentes initiatives présentées au fil des ans n'ont pas abouti et, à l'heure actuelle, l'Ukraine reste l'un des rares États membres du GRECO à ne pas avoir mis en place un tel code. En outre, il sera important que des lignes directrices écrites détaillées soient élaborées concernant la mise en œuvre pratique du code, conformément au deuxième volet de la recommandation.
50. Le GRECO conclut que la recommandation vii a été partiellement mise en œuvre.

Recommandation viii

51. *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.*
52. Il est rappelé que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Des mesures pratiques et législatives avaient été prises pour mieux prévenir les violations des restrictions relatives aux activités entrepreneuriales ; cela étant, le GRECO ne disposait pas d'informations suffisantes pour évaluer leur efficacité.
53. Les autorités ukrainiennes indiquent qu'en plus du régime d'incompatibilité strict applicable aux parlementaires, qui est inscrit dans le droit (et dont le GRECO a déjà constaté l'existence dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle), l'Agence nationale a fixé des orientations méthodologiques en octobre 2022, pour que les dispositions relatives aux conflits d'intérêts soient mieux comprises en interne. Elle a en outre mis au point, à l'automne 2022, un outil numérique automatisé sans équivalent, qui se fonde sur l'expérience qu'elle a acquise en matière de recoupement des données qui figurent dans les registres publics. Cet outil permet de réaliser une « évaluation du risque » des déclarations aux fins de la détection d'éventuels

manquements, notamment la violation des restrictions concernant les activités à temps partiel. Il s'agit essentiellement d'un ensemble de règles permettant de détecter les incohérences entre les renseignements figurant dans les déclarations et les données correspondantes contenues dans les registres publics, auxquels l'Agence nationale a un accès direct. En 2022, lors de son contrôle régulier effectué en appliquant la méthode susmentionnée, l'Agence nationale n'a détecté aucune violation des restrictions imposées aux activités entrepreneuriales.

54. Le GRECO se félicite des mesures supplémentaires prises par l'Agence nationale pour empêcher le contournement des restrictions imposées à la participation des parlementaires aux activités entrepreneuriales. Ces mesures comprennent des conseils ainsi que des procédures de contrôle approfondies, qui permettent de mieux détecter les incohérences dans les différents registres et les éventuelles violations des règles régissant les incompatibilités et, plus généralement, les conflits d'intérêts.
55. Le GRECO conclut que la recommandation viii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation ix

56. *Le GRECO avait recommandé d'instaurer des règles encadrant les relations entre les parlementaires et les lobbyistes et autres tiers qui cherchent à influencer le processus législatif.*
57. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Aucune des initiatives législatives sur le lobbying ne s'était concrétisée.
58. Les autorités ukrainiennes indiquent que l'élaboration d'une loi sur le lobbying est envisagée dans la Stratégie de lutte contre la corruption. Un groupe de travail chargé de rédiger la législation voulue a été mis en place en novembre 2021 ; un représentant de l'Agence nationale est membre de ce groupe. Des travaux de recherche sur les bonnes pratiques en matière de lobbying sont déjà en cours, notamment sur la base des données d'expérience d'autres pays. De même, des réunions de travail ont été organisées et des échanges ont eu lieu dans le cadre de la coopération internationale interagences, notamment avec la Croatie, la Serbie et la France.
59. Le GRECO prend note de l'intention réaffirmée des autorités d'adopter une loi sur le lobbying. Cet engagement figure désormais noir sur blanc dans la Stratégie de lutte contre la corruption. Cela dit, le processus n'en est encore qu'à un stade (de recherche) très précoce.
60. Le GRECO conclut que la recommandation ix reste non mise en œuvre.

Recommandation x

61. *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.*
62. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Un nouveau département avait été créé au sein du secrétariat du Parlement pour renforcer les mécanismes de contrôle interne en matière d'intégrité des parlementaires. Cependant, ce dispositif parlementaire interne était limité à la détection et au

signalement de violations des dispositions anticorruption et ne prévoyait pas de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives au sein du Parlement.

63. Les autorités ukrainiennes expliquent que leur orientation en matière de contrôle et d'application des règles d'intégrité au sein du Parlement s'articule autour de deux axes : i) le contrôle interne effectué par la Division pour la prévention de la corruption (département créé au sein du secrétariat du Parlement à la suite de l'évaluation du GRECO), qui détecte et signale les infractions ; et ii) une institution externe indépendante, l'Agence nationale, dont le rôle est de contrôler et qui s'assure que des mesures efficaces en matière de responsabilité sont mises en œuvre.
64. Les autorités fournissent des informations détaillées sur des mesures prises à la suite d'infractions aux obligations de déclaration financière (voir recommandation ii) et font également référence à leur expérience en matière de poursuites de hauts fonctionnaires pour des infractions liées à la corruption, y compris des parlementaires. Au total, 72 verdicts ont été rendus depuis 2019, dont 39 sont des condamnations définitives, notamment contre des parlementaires.
65. En outre, depuis l'adoption du Deuxième Rapport de conformité, il arrive régulièrement que des parlementaires ukrainiens soient privés de leur traitement pour manquement aux règles de discipline (non-participation aux réunions plénières et aux commissions). Ainsi, en mars 2022, 16 députés ont été sanctionnés ; en avril 2022, ils étaient 15, en mai 2022, 14, en juin 2022, 15, en juillet 2022, 15, en août 2022, 15, en septembre 2022, 15, et en octobre 2022, 16. En outre, en 2022, la commission du Règlement, de l'éthique des parlementaires et des questions relatives à l'organisation du travail de la Verkhovna Rada a recommandé que quatre députés soient privés du droit de participer à cinq séances plénières pour manquement à l'éthique ; le Parlement a suivi cette recommandation pour deux d'entre eux.
66. Le GRECO note que les autorités ukrainiennes ont opté pour deux types de contrôle des parlementaires, à savoir un mécanisme de contrôle interne au sein du Parlement lui-même (la Division pour la prévention de la corruption, qui est composée d'agents techniques de la Chambre), et un organisme externe, l'Agence nationale. Cette dernière a fourni des statistiques sur les contrôles effectués auprès des parlementaires (notamment sur les contrôles des déclarations financières ; voir la recommandation ii pour plus de détails) et sur la transmission de ses conclusions aux tribunaux et à d'autres organes spécialisés dans les poursuites et les sanctions en matière de lutte contre la corruption pour qu'ils statuent sur la responsabilité administrative et/ou pénale des personnes concernées.
67. Toutefois, il semblerait que la question des sanctions efficaces pour manquement à l'éthique soit toujours d'actualité. Elle se pose en particulier dans le cadre de l'élaboration du projet de code de conduite. La Stratégie de lutte contre la corruption reconnaît que les règles de conduite éthique actuelles ne sont pas correctement appliquées et qu'il conviendrait de mettre en place des mécanismes supplémentaires pour statuer sur les violations de ces règles. À cet égard, il serait essentiel que le projet de code de conduite, qui est en cours d'élaboration, fasse clairement référence au système de vérification du respect des règles en vigueur et aux sanctions existantes. Le GRECO attend avec intérêt de recevoir de plus amples informations à ce propos.
68. Le GRECO conclut que la recommandation x reste partiellement mise en œuvre.

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. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait demandé des informations complémentaires sur les pratiques cohérentes mises en œuvre pour dispenser des formations et des conseils confidentiels aux parlementaires sur les questions d'intégrité.
71. Les autorités ukrainiennes ont fourni une longue liste de sessions de formation organisées par l'Agence nationale, dans certains cas en coopération avec la Division pour la prévention de la corruption de la Verkhovna Rada. Ces formations, qui s'adressent aux parlementaires, traitent de sujets liés à l'intégrité et à la prévention de la corruption et mettent l'accent sur la façon de se comporter en cas de conflits d'intérêts. À noter également la création, le 11 août 2022, du Service de recherche de la Verkhovna Rada. Ce service a pour mission, entre autres, de dispenser aux parlementaires des formations spécialisées (amélioration des compétences). Pour remplir cette tâche, il devrait normalement organiser en 2023 des formations, des master classes, des cours spéciaux et des séminaires, notamment, mais pas seulement, sur les questions d'intégrité. Quant aux conseils confidentiels, la Division pour la prévention de la corruption a mené 38 consultations en 2022. Les parlementaires peuvent également prendre conseil auprès de l'Agence nationale, dans le respect de la confidentialité
72. Le GRECO note que la recommandation préconisait la mise en place de mécanismes internes chargés de promouvoir des actions de sensibilisation aux questions d'intégrité au sein du Parlement. Jusqu'à présent, c'est l'Agence nationale qui a été au premier plan en matière de sensibilisation et de conseils. Elle s'est dévouée à cette question, parfois en coopération avec la Division pour la prévention de la corruption créée au sein du Parlement. Les sessions de formation indiquées par les autorités ainsi que les documents d'orientation en lien avec les conflits d'intérêts sont très nombreux. Ces mesures, associées aux activités déjà signalées dans les précédents rapports de conformité, constituent une pratique cohérente. Il est probable que le Service de recherche nouvellement créé au sein du Parlement viendra enrichir le programme de formation des parlementaires, notamment sur les questions d'intégrité. De même, en matière de conseils confidentiels, des ressources ont été mises en place en interne et sont utilisées. Les parlementaires peuvent également bénéficier de conseils confidentiels auprès de l'Agence nationale (voie externe).
73. Une fois le code de conduite élaboré, il serait important qu'en plus des actions essentielles de sensibilisation et de conseil menées par l'Agence nationale et les services internes de la Verkhovna Rada, les structures de direction au sein de la Chambre se mobilisent également. Cela pourrait contribuer à renforcer la responsabilité individuelle et l'engagement collectif en faveur d'une éthique de l'intégrité au sein du Parlement, ce qui enverrait un message positif, susceptible d'accroître la confiance des citoyens dans le Parlement et dans ses membres. Cela dit, les mécanismes institutionnels destinés à promouvoir et à faire mieux connaître les questions d'intégrité au sein du Parlement sont en place et fonctionnent efficacement, ce qui est conforme aux recommandations du GRECO.
74. Le GRECO conclut que la recommandation xii a été traitée de manière satisfaisante.

Prévention de la corruption des juges

Recommandation xiv

75. *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.*

76. Il est rappelé que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Des mesures rigoureuses avaient été prises pour renforcer la sécurité des juges. Toutefois, le Service de sécurité des tribunaux n'avait pas encore commencé à fonctionner à pleine capacité.
77. Les autorités ukrainiennes font le point sur la situation : aujourd'hui, 640 tribunaux, organes et institutions du système judiciaire sont sous la protection du Service de sécurité des tribunaux d'Ukraine (ci-après, le Service), contre 506 l'année dernière, soit une couverture de 87 %. Il reste à sécuriser 91 tribunaux et trois autres organes ou institutions du système judiciaire, mais cette tâche est entravée par le fait que certaines parties de ces structures sont situées dans les territoires occupés par la Fédération de Russie. Parallèlement, de mars à septembre 2022, malgré les hostilités de grande envergure, le Service a mis en sécurité 50 autres tribunaux. Environ 62 % des tribunaux sont ainsi protégés 24 heures sur 24. Au 1^{er} septembre 2022, le Service comptait 4 680 employés (4 200 en 2021), dont 85 % sont directement impliqués dans l'exécution de tâches au sein des tribunaux.
78. Les tribunaux, organes ou institutions du système judiciaire qui sont sécurisés bénéficient de la protection du Service pour l'ensemble de leur structure, notamment la totalité de leurs locaux, y compris les locaux utilitaires. Pour exercer ses fonctions et accomplir ses tâches auprès des structures protégées, le Service peut mettre en place différents types de dispositifs, selon la situation : poste de contrôle et de sécurité (interne et externe), patrouille pédestre, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du bâtiment, poste de sécurité à proximité immédiate de la salle d'audience et dans la salle elle-même, poste d'observation (vidéosurveillance).
79. Pour déterminer les dispositifs de sécurité à mettre en place, le Service tient compte des caractéristiques de la structure à protéger (nombre de bâtiments, territoire environnant, emplacement, plan des bâtiments, nombre de salles d'audience, nombre de juges, de participants aux audiences et de visiteurs). Lorsqu'une audience trouve un large écho dans la population ou est accompagnée d'événements très rassembleurs, les unités d'intervention rapide du Service et, en particulier, les groupes de réserve sont parfois amenés à remplir des missions de sécurité (par exemple, veiller au respect de l'ordre public au sein du tribunal, faire cesser les comportements irrespectueux à l'égard du tribunal, protéger les locaux, veiller à la sécurité personnelle des juges et des membres de leur famille ainsi que des autres personnels du tribunal, garantir la sécurité des participants à la procédure judiciaire, etc.).
80. La procédure d'admission des personnes dans les tribunaux prévoit l'installation, à l'entrée des bâtiments du système judiciaire, de postes de contrôle équipés d'un système automatique de contrôle et de gestion des accès, d'un portique détecteur de métaux, d'un dispositif à rayons X pour l'inspection des bagages (si nécessaire), d'une cabine (salle) pour l'inspection sélective des personnes, de la vidéosurveillance, de moyens de communication et d'autres dispositifs de détection des objets interdits. Les visiteurs doivent être identifiés par une pièce d'identité. Les personnes qui ne font pas partie du personnel entrent et sortent des bâtiments (locaux) uniquement par les entrées centrales équipées de postes de contrôle (à l'exception des employés des services d'urgence, lorsqu'une urgence se présente).
81. Le GRECO prend acte des mesures de grande envergure prises par les autorités pour assurer la sécurité des locaux des tribunaux et celle des juges. Les seuls tribunaux dont la sécurité ne peut être garantie par le Service de sécurité sont ceux qui sont situés dans les territoires occupés par la Fédération de Russie. Dans ces circonstances, le GRECO conclut que la recommandation xiv a été traitée de manière satisfaisante.

Recommandation xv

82. *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.*
83. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait considéré que le premier volet de la recommandation avait été formellement satisfait, le nombre d'organes intervenant dans la nomination des personnels judiciaires ayant été réduit. Toutefois, il subsistait des blocages institutionnels, ce qui constituait une menace concrète pour l'indépendance de la justice. Le deuxième volet de cette recommandation n'avait pas été abordé à l'époque.
84. Les autorités ukrainiennes rappellent que, conformément à la législation adoptée en juillet 2021, le nombre d'organes intervenant dans la nomination des juges a été réduit à deux : le Haut conseil de la justice (HCJ), dont les principales tâches comprennent la nomination et la révocation des juges, et la Haute commission de qualification des juges (HCQJ), qui mène les procédures de sélection des nouveaux juges. La procédure de nomination de la HCJ s'est achevée en janvier 2023¹⁰, tandis que celle de la HCQJ est toujours en cours.
85. Bien que la législation relative au Conseil public de l'intégrité (CPI) n'ait pas été modifiée, le programme de mise en œuvre de la Stratégie de lutte contre la corruption (PLC) prévoit des changements concrets en ce qui concerne cet organe, notamment sa participation décisive non seulement à l'évaluation des critères d'intégrité lors de la nomination des juges, mais aussi aux procédures disciplinaires. De même, des mesures spécifiques sont envisagées pour doter le CPI d'un secrétariat et de ressources suffisantes à son bon fonctionnement.
86. Le GRECO se félicite que la nomination des membres du Haut conseil de la justice (HCJ) soit désormais achevée. La nomination de la Haute commission de qualification des juges (HCQJ) est toujours en cours. Le GRECO exhorte le HCJ (qui est l'organe qui nomme officiellement les membres de la HCQJ) à finaliser sans délai le processus de nomination à la HCQJ. Cela est indispensable, parce que l'organe autrefois chargé des nominations judiciaires a été dissous en 2019 et que, par conséquent, le système judiciaire est aujourd'hui fortement en sous-effectif (les quelque 2 000 postes vacants au moment de la dissolution de l'ancien HCQJ n'ont toujours pas été pourvus).
87. En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, qui concerne le CPI, le programme de mise en œuvre de la nouvelle Stratégie de lutte contre la corruption (PLC) prévoit de préciser le statut de cet organe, d'élargir et de renforcer son rôle et de garantir ses ressources (humaines, techniques et matérielles). Il s'agit d'une avancée positive, qui doit toutefois être concrétisée. Aucune information n'est donnée

¹⁰ Les 11 et 12 janvier 2023, lors du XIXe Congrès extraordinaire des juges d'Ukraine, les huit derniers membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ) ont été élus au scrutin secret. Le Congrès des juges d'Ukraine a rempli son quota dans le cadre du HCJ. Le HCJ a été constitué et son président élu (la décision correspondante a été adoptée par 15 voix). Les membres nouvellement élus de la HCJ ont prêté serment. Le 19 janvier 2023, la première réunion de la HCJ nouvellement créée a eu lieu, au cours de laquelle la HCJ a décidé de soutenir le PAS. Le 23 janvier 2023, la HCJ a décidé de procéder à la redistribution automatique des affaires qui étaient en cours d'examen par les membres révoqués de la HCJ, ainsi qu'à la redistribution des affaires (dossiers) reçues après le 22 février 2022 (à l'exception des plaintes concernant la faute disciplinaire d'un juge et des plaintes concernant la décision de mettre un juge ou un procureur en cause), entre les membres actifs.

sur la nécessité de veiller à ce que la composition du CIP reflète la diversité de la société et que les règles en vigueur en matière de conflits d'intérêts soient renforcées (notamment par la mise en place d'un mécanisme de contrôle efficace), comme l'a recommandé le GRECO.

88. Le GRECO conclut que la recommandation xv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xvii

89. *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.*
90. Il est rappelé que le GRECO avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, car il n'existait pas de critères clairs, uniformes et objectifs pour l'évaluation périodique des juges.
91. Les autorités ukrainiennes indiquent que le HJCJ doit être constitué pour que cette recommandation puisse être mise en œuvre. Le processus de nomination est en cours. Le 20 décembre 2022, la Commission de la concurrence a identifié certains candidats présentant les qualifications requises et les a retenus pour l'étape des entretiens.
92. Le GRECO prend note que la procédure de sélection des membres du HJCJ est en cours et que ce dernier est chargé de fixer les critères à utiliser pour évaluer la performance des juges. En conséquence, aucun de ces critères n'a été défini à ce jour, ce qui est l'essence même de la présente recommandation.
93. Le GRECO conclut que la recommandation xvii reste non mise en œuvre.

Recommandation xviii

94. *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.*
95. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. La procédure avait été modifiée pour qu'un juge d'une autre juridiction participe aux procédures visées par la recommandation. Cela étant, la possibilité, pour le juge dont la récusation a été demandée, de participer à l'examen de la demande de récusation était toujours une source de préoccupation. De plus, les autorités n'avaient pas fourni d'informations sur la possibilité de faire appel de la décision de récusation *per se*.
96. Les autorités ukrainiennes renvoient aux arguments déjà présentés dans les précédents rapports de conformité, c'est-à-dire aux dispositions en vigueur du Code de procédure pénale, du Code de procédure civile, du Code de procédure administrative et du Code de procédure économique. Quant aux mécanismes d'appel, les demandes de récusation ne peuvent être contestées que si elles sont associées à un recours contre la décision rendue sur le fond. Les autorités expliquent que la possibilité de faire appel de la décision de récusation *per se* pourrait entraîner des risques importants d'abus des droits procéduraux et de violation du droit à un procès équitable, lequel prévoit notamment l'examen de l'affaire dans un délai raisonnable.
97. Le GRECO note que rien de plus que ce qui figure déjà dans le Deuxième Rapport de conformité n'a été signalé. Aucun changement législatif n'est intervenu depuis.

98. Le GRECO note en outre que le Rapport d'évaluation du quatrième cycle indique très clairement les mesures à prendre pour répondre à la recommandation xviii : i) les juges dont la participation est contestée devraient toujours être exclus de la décision relative à leur récusation ou leur retrait d'une procédure donnée, afin de garantir l'objectivité et l'impartialité du processus décisionnel ; ii) pour la même raison, il est nécessaire d'introduire la possibilité de former un recours contre une décision relative à une demande de récusation per se (indépendamment de la possibilité, déjà prévue par la loi, de former un appel contre le jugement sur le fond de l'affaire).
99. Le GRECO conclut que la recommandation xviii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xix

100. *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.*
101. Il est rappelé que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de conformité : la question de la clarification des définitions des infractions disciplinaires devait encore être résolue.
102. Les autorités ukrainiennes indiquent que la Stratégie de lutte contre la corruption et son programme de mise en œuvre (PLC) prévoient l'élaboration d'une liste des obligations des juges en matière de discipline et des motifs associés. En outre, le groupe de travail créé au sein de la HCJ en avril 2021 est opérationnel. Le 27 juillet 2022, des lettres ont été envoyées aux chefs des cours d'appel pour leur demander de formuler des propositions répondant à la nécessité de modifier/clarifier les motifs pour lesquels la responsabilité disciplinaire des juges peut être mise en cause, en tenant compte notamment des circonstances particulières (guerre ou état d'urgence, pandémie, etc.) et des bonnes pratiques appliquées dans les pays étrangers. Les réponses sont en cours de traitement.
103. Le GRECO prend note des mesures envisagées dans la Stratégie de lutte contre la corruption et son programme de mise en œuvre en ce qui concerne les règles de discipline des juges, ainsi que des travaux préparatoires en cours sur cette question. Cependant, tous ces travaux sont encore en cours et à des stades préliminaires.
104. Le GRECO conclut que la recommandation xix reste non mise en œuvre.

Prévention de la corruption des procureurs

Recommandation xxiii

105. *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.*
106. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il avait été noté qu'un projet législatif était apparemment en cours d'élaboration afin de répondre à la partie essentielle de cette recommandation, à savoir garantir qu'une majorité absolue des membres de l'organe d'autogouvernance soient des procureurs élus par leurs pairs. Cela dit, ce projet, embryonnaire, n'avait pas encore été soumis au Parlement.
107. Les autorités ukrainiennes expliquent que la législation prévoit que sur les 11 membres de l'organe d'autogouvernance des procureurs (ci-après, l'organe), cinq

sont des procureurs élus par leurs pairs et les six autres sont nommés par le Congrès des représentants des facultés de droit et établissements scientifiques, le Congrès des avocats de l'Ukraine et le Commissaire aux droits de l'homme de la Verkhovna Rada.

108. Bien que la législation n'impose pas que la composition statutaire de l'organe concerné par cette recommandation soit constituée d'une majorité de procureurs élus par leurs pairs, dans les faits, les procureurs y jouent un rôle prédominant. Plus particulièrement, le quota de procureurs élus par leurs pairs dépasse les quotas de membres non professionnels qui sont nommés par d'autres entités. La législation dispose en outre que le président de l'organe en question doit obligatoirement être élu parmi les procureurs. À cet égard, la législation confère au président de l'organe des attributions essentielles (assurer la direction générale des travaux, déterminer les tâches des autres membres, émettre des ordonnances et des décisions sur les documents administratifs et relatifs à l'organisation)¹¹.
109. En outre, les autorités attirent l'attention sur le fait que dans les commissions nommées ces dernières années (2017 et 2021), plusieurs membres non professionnels étaient des procureurs en exercice ou d'anciens procureurs. Ainsi, à l'heure actuelle, sept des 11 membres de la commission sont en réalité des procureurs.
110. Au vu de la pratique observée à l'occasion des deux dernières nominations, les autorités craignent qu'en augmentant le quota de procureurs élus par leurs pairs, on ne rompe l'équilibre nécessaire à l'exécution des travaux de la commission, car les procureurs disposant d'un pouvoir de décision définitive seraient alors en position dominante. Un tel modèle pourrait être trop corporatiste.
111. Les autorités mentionnent également un projet de modification de la loi sur le ministère public, qui a été soumis à la commission de l'application des lois de la Verkhovna Rada. Ce projet propose d'augmenter le nombre de procureurs, qui passerait alors de cinq à neuf (au détriment des quotas appliqués au Congrès des avocats et au Commissaire aux droits de l'homme de la Verkhovna Rada).
112. Le GRECO prend note des informations fournies par les autorités. La composition statutaire de la commission visée par la présente recommandation n'a pas changé depuis le Rapport d'évaluation du quatrième cycle. Le GRECO avait clairement recommandé de modifier la composition statutaire de la commission en question, afin de garantir une majorité absolue des professionnels du ministère public élus par leurs pairs. Cette recommandation n'a donné lieu à aucune évolution législative. Le GRECO note qu'un amendement a été proposé pour augmenter le nombre de procureurs élus par leurs pairs, mais que cet amendement n'en est encore qu'au stade des débats parlementaires.
113. Le GRECO conclut que la recommandation xxiii reste non mise en œuvre.

Recommandation xxiv

114. *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.*

¹¹ Les pouvoirs du président au sein de l'organe concerné par cette recommandation ont été renforcés à la suite de modifications réglementaires apportées en août 2021 (voir la nouvelle version du Règlement de l'organe).

115. Il est rappelé que le GRECO avait conclu, dans le Deuxième Rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO s'était félicité de la mise en place de mesures législatives et institutionnelles propres à améliorer le système de mutation et de promotion des procureurs pour qu'il soit transparent et s'appuie sur des critères fondés sur le mérite. Toutefois, ce nouveau système venait toute juste d'entrer en vigueur et était dirigé par intérim pour ce qui a trait à la sélection des procureurs au niveau de la direction. De plus, il était difficile de savoir si toutes les décisions relatives à la promotion et à l'avancement professionnel des procureurs devaient être motivées.
116. Les autorités ukrainiennes font maintenant état de l'adoption, en février 2022, de nouvelles dispositions réglementaires sur les procédures applicables en matière de sélection et de promotion/d'avancement professionnel des procureurs. Ces dispositions visent à garantir que ces procédures satisfont aux critères de clarté, d'objectivité, de transparence et d'impartialité¹².
117. La sélection des candidats et leur nomination à un poste de procureur se déroulent en plusieurs étapes. Les candidats doivent notamment réussir un test de qualification (test anonyme et tâches pratiques), se soumettre à un contrôle spécial des antécédents, assister à une formation spécifique au Centre de formation des procureurs d'Ukraine et passer un concours destiné à pourvoir les postes de procureur vacants, sur la base des notes qu'ils ont obtenues. En particulier, le test de qualification a pour but de vérifier que les candidats ont un niveau suffisant de connaissances théoriques dans le domaine du droit, qu'ils connaissent les normes européennes en matière de protection des droits de l'homme, qu'ils maîtrisent la langue nationale et qu'ils ont les capacités d'analyse et les compétences pratiques requises.
118. La question de l'élaboration de l'examen est également exposée en détail (notamment les exigences relatives à l'élaboration et à l'approbation des programmes de test et des tâches pratiques, des questions posées à l'examen et des tâches types permettant d'évaluer les compétences pratiques). Le déroulement de l'examen et l'évaluation des résultats reposent sur une méthodologie spécialement conçue à cet effet. L'examen fait l'objet d'un enregistrement sonore et vidéo. Par ailleurs, les résultats et le classement des candidats au poste de procureur sont publiés en libre accès sur le site officiel de la commission.
119. En ce qui concerne la promotion et l'avancement professionnel, la procédure comprend notamment la réalisation d'une tâche pratique, écrite et anonyme, un contrôle d'intégrité et un entretien. Une méthodologie a été élaborée afin de définir des critères clairs et objectifs pour l'évaluation des candidats (conformité aux exigences requises par l'exercice de la profession, expérience du candidat, critères de moralité – qualités professionnelles et critères permettant d'évaluer dans quelle mesure le candidat est prêt à exercer des fonctions dans un ministère public de niveau supérieur, l'évaluation tenant compte, entre autres, des expériences antérieures du candidat).
120. Les nouvelles règles prévoient également la possibilité de faire intervenir des observateurs internationaux dans les processus décisionnels relatifs à la promotion et à l'avancement des procureurs. Cette possibilité a déjà été utilisée. En particulier, deux concours destinés à pourvoir 43 postes de procureur vacants ont été organisés avec succès de fin août à début septembre 2022. Au total, 387 candidats environ ont passé ces concours. Des experts internationaux du projet européen « Droit-Justice »

¹² Ces règles ont été élaborées avec la participation du Procureur général et d'organisations internationales, en l'occurrence le Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine, la mission de conseil de l'Union européenne sur la réforme du secteur de la sécurité civile en Ukraine (EUAM), le projet de l'UE « Droit-Justice » et l'Organisation internationale de droit du développement (OIDD).

et de l'Organisation internationale de droit du développement (OIDD) ont largement contribué à faciliter l'organisation de ces concours. Ils ont mesuré la performance des candidats lors de la tâche pratique anonyme et ont effectué les contrôles d'intégrité. Sur la base des résultats des deux concours et après l'évaluation réalisée selon la méthodologie prévue, les tableaux de notation des candidats, accompagnés des évaluations finales, ont été approuvés le 25 août 2022 et le 2 septembre 2022 respectivement. Par la suite, une proposition a été envoyée au Procureur général en vue de la nomination des lauréats aux postes vacants du Bureau du Procureur. D'autres concours de recrutement pour des parquets de district sont en cours.

121. Selon les procédures requises, pour les postes de direction au sein des services de poursuite (premier procureur général adjoint, procureur général adjoint, chef du parquet régional, premier chef adjoint du parquet régional, chef adjoint du parquet régional, chef du parquet de district), les personnes concernées sont nommées sur recommandation du Conseil des procureurs d'Ukraine, selon des critères d'évaluation fondés sur les qualités professionnelles et morales des candidats, leurs capacités de gestion et d'organisation et leur expérience de travail. Au cours de la période 2021-2022, le Conseil des procureurs d'Ukraine a émis 27 recommandations sur la nomination des procureurs à des postes de direction.
122. Les chefs et chefs adjoints des unités du Bureau du Procureur général sont nommés par ce dernier, sans recommandation du Conseil des procureurs d'Ukraine. Les qualités professionnelles et morales des candidats ainsi que leurs capacités de gestion et d'organisation et leur expérience de travail sont prises en compte pendant le processus de nomination à ces postes.
123. Les autorités soulignent également qu'à l'été 2022, un concours ouvert a été organisé avec la participation d'experts internationaux, en vue du recrutement du chef du SAPO. Cette nomination était d'une importance capitale puisqu'elle répondait à l'une des recommandations faites à l'Ukraine en vue de l'octroi du statut de candidat à l'Union européenne. De plus, un concours destiné à pourvoir huit postes de procureur vacants au sein du SAPO a débuté à l'automne 2022. Un point régulier est publié [en ligne](#). La commission chargée de ce concours comprend huit représentants du ministère public et trois représentants d'organisations publiques spécialisées dans la lutte contre la corruption¹³.
124. Enfin, les autorités indiquent que toutes les décisions de la commission visée par cette recommandation doivent être motivées. Par ailleurs, il existe des voies de recours internes (devant la commission) et externes (devant les tribunaux).
125. Le GRECO se félicite de la mise en place de nouvelles règles en matière de sélection et de promotion/d'avancement professionnel des procureurs, règles qui se fondent sur des critères de transparence et d'objectivité (et sur le mérite). Il note en outre que toutes les décisions prises par la commission en matière de carrière doivent être motivées. La législation prévoit également des voies de recours internes (devant la commission) et externes (devant les tribunaux). Tous les éléments de la recommandation xxiv sont donc satisfaits.
126. Le GRECO conclut que la recommandation xxiv a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxv

127. *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*

¹³ Avtomaidan, Transparency International, Center for Combating Corruption.

en veillant à ce qu'il soit véritablement permis aux procureurs de contribuer au processus d'évaluation.

128. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait pris note de l'entrée en vigueur de règlements (provisaires) en matière d'évaluation périodique des procureurs. Il avait toutefois noté que des systèmes d'évaluation individuelle de la qualité du travail des procureurs étaient en cours d'élaboration. En outre, le GRECO avait émis des doutes quant au projet d'élaborer deux systèmes d'évaluation parallèles (l'un pour évaluer la qualité du travail des procureurs et l'autre pour évaluer individuellement la qualité de leur travail).
129. Les autorités ukrainiennes expliquent que depuis le 1^{er} janvier 2023, un nouveau règlement relatif au système d'évaluation de la qualité du travail des procureurs remplace le règlement provisoire mentionné dans le Deuxième Rapport de conformité. Les nouvelles règles encadrent l'évaluation du travail des procureurs à tous les niveaux et décrivent les motifs et la procédure d'attribution des primes en fonction du résultat des évaluations (notamment en ce qui concerne la performance, les fonctions de management, la participation aux activités de développement professionnel, les récompenses, la présence ou l'absence d'antécédents disciplinaire, etc.). L'évaluation, qui est réalisée tous les ans, donne lieu à une appréciation de la qualité du travail (80 %) et à l'identification des domaines dans lesquels le procureur doit se perfectionner, lesquels relèvent de la formation et de la proactivité (20 %). Le processus consiste en une auto-évaluation, qui est examinée et arrêtée d'un commun accord avec le supérieur hiérarchique immédiat, puis portée à l'attention du responsable principal. Les services des ressources humaines sont également associés à ce processus. En revanche, les organes d'autogouvernance n'interviennent à aucun moment. Les autorités indiquent également qu'il est possible de contester les résultats de l'appréciation devant une commission de recours et qu'une phase d'essai du nouveau modèle d'appréciation a commencé au cours du dernier trimestre 2022.
130. Les autorités indiquent aussi que le Bureau du Procureur général continue de travailler à l'élaboration d'un système d'évaluation individuelle de la qualité du travail des procureurs.
131. Le GRECO prend note de l'entrée en vigueur de nouveaux règlements en matière d'évaluation périodique des procureurs. Ce système est très récent et il est nécessaire d'avoir plus de recul pour déterminer s'il est efficace et adapté au besoin. Il semble qu'il s'appuie sur des critères préétablis et objectifs. En outre, il garantit que les procureurs jouent un rôle actif dans leur évaluation et il offre des possibilités de recours. En revanche, les organes d'autogouvernance ne sont pas associés à l'évaluation, contrairement à ce qui était recommandé.
132. Par ailleurs, le GRECO note qu'un cadre réglementaire parallèle régissant l'évaluation individuelle de la qualité du travail des procureurs est en cours d'élaboration. La question de son fonctionnement et des organes participant à l'évaluation n'est pas encore tranchée. En l'absence d'informations plus concrètes, le GRECO reste dubitatif quant à l'opportunité de disposer de deux systèmes parallèles et à la logique qui sous-tend cette décision.
133. Le GRECO conclut que la recommandation xxv reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxvi

134. *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.*

135. Le GRECO rappelle que, dans son Deuxième rapport de conformité, il avait conclu que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre. Il avait regretté l'absence de progrès tangibles dans la mise en place d'un système d'attribution aléatoire des affaires.
136. Les autorités ukrainiennes n'apportent rien de nouveau par rapport à ce qui avait été communiqué au moment de la rédaction du Deuxième Rapport de conformité.
137. Le GRECO conclut que la recommandation xxvi reste non mise en œuvre.

Recommandation xxvii

138. *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.*
139. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Il avait demandé que d'autres lignes directrices sur les questions d'intégrité (incompatibilités, etc.) soient élaborées et consignées dans un document unique, puis portées à l'attention de tous les procureurs et rendues publiques.
140. Les autorités ukrainiennes signalent l'adoption d'un rapport explicatif sur le code d'éthique et de conduite des procureurs. Ce rapport, approuvé par décision du Conseil des procureurs d'Ukraine le 23 novembre 2022, est en libre accès sur le site web du Bureau du Procureur général. Il explicite le contenu du code, article par article, et traite des conflits d'intérêts, des cadeaux, des déclarations de patrimoine, de l'intégrité, etc. ; il comprend également des lignes directrices concrètes et utiles.
141. Le rapport explicatif a été transmis aux divisions structurelles du Bureau du Procureur général ainsi qu'aux parquets régionaux et de district, pour que les procureurs puissent se familiariser avec le document à tous les degrés de juridiction. Il a également été envoyé au centre de formation pour être intégré dans les programmes et utilisé lors des sessions de formation.
142. Le GRECO est heureux de constater que des lignes directrices ont été publiées en complément du code d'éthique pour les procureurs et que des mesures de sensibilisation ont été prises.
143. Le GRECO conclut que la recommandation xxvii a été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Recommandation xxviii

144. *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.*
145. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Deuxième rapport de conformité, que cette recommandation avait été partiellement mise en œuvre. Le GRECO avait noté avec satisfaction l'adoption d'une nouvelle législation rendant obligatoire l'auto-récusation de tout procureur en situation d'un conflit d'intérêts ou d'autres circonstances pouvant faire douter de son indépendance procédurale. Cela dit, la base légale sur laquelle repose les recours contre des décisions de récusation n'avait pas changé depuis la visite d'évaluation.

146. Les autorités ukrainiennes indiquent que le droit ne prévoit toujours pas la possibilité de former un recours contre une décision de récusation.
147. Dans les informations qu'il fournit sur l'état de mise en œuvre de cette recommandation, le Bureau du Procureur général attire l'attention sur le fait que les cas d'auto-récusation par des procureurs sont rares et que cela s'explique, en général, par les particularités de la réglementation juridique nationale. En effet, dans la plupart des cas, les motifs pour lesquels les procureurs ne sont pas autorisés à participer aux procédures pénales sont définis au stade de l'élaboration des résolutions relatives à la nomination des procureurs dans une affaire donnée. En d'autres termes, un procureur en situation de conflit d'intérêts ne devrait pas être admis dans une procédure pénale dès le stade de la nomination.
148. En l'absence de progrès notable (les mécanismes d'appel contre les décisions de récusation d'un procureur n'étant pas encore en vigueur), le GRECO conclut que la recommandation xxviii reste partiellement mise en œuvre.

Recommandation xxix

149. *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.*
150. Il est rappelé que cette recommandation avait été jugée non mise en œuvre dans le Deuxième Rapport de conformité, dans la mesure où aucun progrès n'avait été enregistré dans ce domaine. L'explication de la notion d'« actes qui discréditent le titre d'un procureur... », que les autorités avaient mentionnée, était déjà en place au moment de l'adoption du Rapport d'évaluation. Les motifs relatifs à la responsabilité disciplinaire des procureurs n'avaient pas été explicités. Aucune mesure n'avait été prise pour répondre à la deuxième partie de la recommandation.
151. Les autorités ukrainiennes décrivent le contenu des projets de loi portant modification de la loi sur le ministère public. Ces projets prévoient une série d'infractions et de sanctions disciplinaires liées à la conduite des procureurs et au respect des normes éthiques. Ils définissent certains termes comme « commettre des actes qui discréditent le rang d'un procureur [...] » et « violation flagrante des règles de déontologie des fonctions des procureurs ». Ils excluent les dispositions traitant de la question de la responsabilité en cas de violation du serment d'un procureur. En outre, ces projets prévoient un élargissement de la liste des sanctions disciplinaires.
152. Dans ces projets de loi, la violation flagrante des règles de déontologie des fonctions de procureur désigne le comportement d'un procureur qui enfreint le code d'éthique et de conduite des procureurs, les exigences posées par la législation ainsi que les principes moraux qui régissent la vie publique (l'ensemble de ces règles constituant la norme applicable à son rang), et qui a porté atteinte au rang d'un employé du parquet, à sa réputation et à l'autorité du parquet et a provoqué une réaction négative de la population.
153. Quant aux sanctions supplémentaires proposées dans ces projets, elles comprennent l'avertissement ; l'orientation vers le Centre de formation des procureurs d'Ukraine afin d'y suivre une formation, la suspension pendant la formation et la privation du droit de recevoir des primes pendant un mois ; et enfin le blâme avec privation du droit de recevoir des primes pendant trois mois.
154. Le GRECO prend note des projets de modification législative qui définissent les infractions disciplinaires visant la conduite des procureurs et prévoient

l'élargissement de la liste des sanctions disciplinaires. Le projet n'en est toutefois qu'à ses débuts. Il n'a pas encore été soumis à la Verkhovna Rada pour examen.

155. Le GRECO conclut que la recommandation xxix reste non mise en œuvre.

Recommandation xxx

156. *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.*

157. Le GRECO rappelle qu'il avait conclu, dans son Rapport de conformité, que cette recommandation n'avait pas été mise en œuvre, parce que le délai de prescription d'un an n'avait pas été allongé. De plus, le droit ne prévoyait pas que les organes autonomes concernés et les chefs de parquet puissent engager des procédures disciplinaires. De même, bien qu'une proposition législative fût en cours, le projet de révision du système d'appel n'avait toujours pas donné de résultat tangible.

158. Les autorités ukrainiennes indiquent que le projet de modification de la loi sur le ministère public, qui était déjà en cours au moment du Deuxième Rapport de conformité, est toujours entre les mains de la Verkhovna Rada, mais que son examen n'a pas progressé. Dans ce projet législatif, il est proposé de porter le délai de prescription à deux ans à compter de la date de l'infraction, sans tenir compte de la période d'incapacité temporaire de travail ni de la période de congés du procureur concerné. Les autorités fournissent également des chiffres à jour concernant le nombre de plaintes disciplinaires déposées par des chefs de parquet pour la période allant de novembre 2021 à fin octobre 2022 : 228 plaintes au total, dont 187 ont donné lieu à l'ouverture d'une procédure disciplinaire. Les autorités ont indiqué que, dans les faits, les chefs de parquet comptent parmi les plus diligents pour ce qui est d'engager des procédures disciplinaires. Enfin, elles rappellent que toute modification des procédures de recours passe obligatoirement par une révision de la Constitution, ce qui n'est pas possible actuellement en raison de la loi martiale.

159. Le GRECO note que la situation est la même que celle décrite dans le Deuxième Rapport de conformité. Notamment, le délai de prescription est toujours d'un an et les projets de modification législative qui avaient été signalés au moment du Deuxième Rapport de conformité sont depuis longtemps devant le Parlement. Aucune nouvelle information n'a été fournie concernant l'ouverture de procédures disciplinaires par les organes autonomes compétents et les chefs de parquet *ex officio*. Enfin, la procédure de recours n'a pas changé.

160. Le GRECO conclut que la recommandation xxx reste non mise en œuvre.

III. CONCLUSIONS

161. Au vu de ce qui précède, le GRECO conclut que l'Ukraine a mis en œuvre de manière satisfaisante ou traité de manière satisfaisante quinze des trente et une recommandations contenues dans le Rapport d'évaluation du quatrième cycle. Parmi les recommandations restantes, neuf ont été partiellement mises en œuvre et sept n'ont pas été mises en œuvre.

162. Plus précisément, les recommandations i, iii, v, viii, xi, xii, xiii, xiv, xvi, xx, xxi, xxii, xxiv, xxvii et xxxi ont été mises en œuvre de manière satisfaisante ou traitées de

manière satisfaisante. Les recommandations ii, iv, vi, vii, x, xv, xviii, xxv et xxviii ont été partiellement mises en œuvre. Les recommandations ix, xvii, xix, xxiii, xxvi, xxix et xxx n'ont pas été mises en œuvre.

En ce qui concerne les parlementaires, un projet de code d'éthique est en cours de discussion. Il comprend des dispositions sur son contrôle et son application. D'autres ajustements sont prévus qui concernent les cadeaux et les marques d'hospitalité ; il reste aussi à mettre en place des procédures internes pour l'évaluation et la déclaration des cadeaux ainsi que le retour de ceux qui ne sont pas acceptables. L'Agence nationale de prévention de la corruption a adopté une approche proactive en fournissant aux parlementaires des conseils et des formations sur leurs obligations en matière d'intégrité. Elle a également porté l'attention voulue au problème pratique que constitue le contournement des restrictions en vigueur applicables aux activités entrepreneuriales des parlementaires, en créant un outil automatique qui permet de procéder à des vérifications croisées de différents registres et de détecter les incohérences ainsi que les manquements éventuels portant sur les incompatibilités et, plus généralement, les conflits d'intérêts. Une loi sur le lobbying doit encore être adoptée. D'autres efforts sont en cours en ce qui concerne l'ouverture des travaux des commissions parlementaires et, plus généralement, la transparence de l'élaboration des lois, un projet de loi faisant actuellement l'objet d'une première audition. Enfin, la divulgation d'informations financières et le mécanisme de supervision associé ont été mis en suspens, temporairement et à titre exceptionnel.

163. En ce qui concerne les juges, le GRECO reconnaît les efforts importants déployés par les autorités pour assurer la sécurité des personnes exerçant ces fonctions. Aucun progrès n'a été signalé en ce qui concerne la mise en place de critères clairs, uniformes et objectifs pour l'évaluation périodique des juges ; de plus, ces derniers sont toujours autorisés à prendre part à la procédure destinée à statuer sur leur récusation, sans possibilité de recours contre les décisions qui en émanent. Il n'existe toujours pas de définition claire des infractions disciplinaires liées à la conduite des juges. La nomination des membres du Haut conseil de la justice (HCJ) est maintenant terminée, mais celle de la Haute commission de qualification des juges (HCQJ) est toujours en cours. Ces nominations sont essentielles étant donné les responsabilités du HCJ et de la HCQJ en matière de recrutement, de supervision interne et, c'est qui est très important, de la protection du pouvoir judiciaire contre les influences indues.
164. En outre, la nomination des membres du Haut conseil de la justice (HCJ) et de la Haute commission de qualification des juges (HCQJ) n'est pas encore terminée. Ce problème doit être réglé en priorité, car il prive les juges de mécanismes adéquats de recrutement, de supervision interne et de protection contre les influences indues. C'est pourquoi le GRECO demande instamment aux autorités de finaliser la nomination du HCQJ sans plus tarder.
165. En ce qui concerne les procureurs, le GRECO se félicite de la mise en place de nouvelles règles en matière de sélection et de promotion/d'avancement professionnel des procureurs, règles qui se fondent sur des critères de transparence et d'objectivité (et sur le mérite). La nomination du chef du bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO) est une évolution positive. Le GRECO constate également avec satisfaction qu'un rapport explicatif du code de conduite et d'éthique professionnelles des procureurs a été élaboré. L'organe d'autogouvernance des procureurs n'est toujours pas composé d'une majorité absolue de procureurs élus par leurs pairs. En outre, un système d'attribution aléatoire des affaires devrait être mis en place comme garantie contre les manipulations et les influences indues. Par ailleurs, aucune disposition légale n'est en place pour permettre les recours contre les décisions concernant la récusation des procureurs. Des propositions de modification législative ont été rédigées afin de définir précisément les manquements à la discipline et d'élargir l'éventail des sanctions applicables en cas de faute, mais

elles n'ont pas encore été adoptées. Enfin, il faut faire davantage pour améliorer l'efficacité des procédures disciplinaires.

166. Le GRECO tient à reconnaître le profond attachement de l'Ukraine à l'action qu'il mène, à un moment extrêmement difficile pour cet État membre, qui est plongé dans une guerre d'agression déclarée par la Fédération de Russie. Cette période de conflits a obligé le pays à adopter la loi martiale, à déclarer l'état d'urgence et à ajuster ses priorités. Dans un tel contexte, il est remarquable que l'Ukraine ait néanmoins poursuivi ses travaux de mise en œuvre des recommandations du GRECO. Même s'il reste encore du travail à faire, comme l'indique le présent rapport, il convient de féliciter l'Ukraine pour la soumission, en temps voulu, des informations demandées par le GRECO et pour les progrès qu'elle a portés à sa connaissance.
167. Au vu de ce qui précède, le GRECO se félicite des avancées signalées par l'Ukraine et a le plaisir de conclure que l'actuel niveau de conformité avec les recommandations n'est plus « globalement insuffisant » au sens de l'article 31, paragraphe 8.3, du Règlement intérieur. Il décide par conséquent de ne pas poursuivre l'application de l'article 32 concernant les membres qui ne respectent pas les recommandations figurant dans le Rapport d'évaluation.
168. Conformément à l'article 31, paragraphe 8.2, du Règlement intérieur, le GRECO demande au chef de la délégation ukrainienne de lui remettre un rapport sur les mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations en suspens (à savoir, les recommandations ii, iv, vi, vii, ix, x, xv, xvii, xviii, xix, xxiii, xxv, xxvi, xxviii, xxix et xxx) au plus tard le 31 mars 2024.
169. 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.