



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

DECLASSIFIE'
AS/Mon(2019) 02
23 janvier 2019
amondoc02_2019
Or. angl.

Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi)

Respect des obligations et engagements de l'Ukraine

Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Kiev (du 19 au 21 novembre 2018)

Corapporteurs : Mme Dzhema Grozdanova, Bulgarie, Groupe du Parti populaire européen, et M. Alfred Heer, Suisse, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe

Ce document est diffusé sur le site web extranet de l'APCE (accès réservé aux membres de l'APCE) : <http://assembly.coe.int/extranet>. L'Unité des TI de l'APCE (it.unit@coe.int) reste à votre disposition pour toute assistance technique.

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 23 janvier 2019.

1. Introduction

1. Cette visite avait pour objet principal d'examiner l'évolution actuelle de la lutte contre la corruption, notamment après l'adoption de la loi sur la Haute Cour anticorruption, et la préparation des élections présidentielles et législatives prévues en Ukraine en 2019. De nouveaux rapporteurs pour l'Ukraine ont été désignés depuis la précédente visite. Le 24 avril 2018, Mme Dzhema Grozdanova (Bulgarie, PPE/DC) a été nommée en remplacement de M. Axel Fischer, qui a cessé d'être membre de l'Assemblée en janvier 2018, tandis que le 11 octobre M. Alfred Heer (Suisse, ADLE) a été nommé en remplacement de M. Kross, qui avait quitté l'Assemblée à l'été 2018.

2. Lors de cette visite, nous avons rencontré notamment le Président de la Verkhovna Rada, le vice-ministre des Affaires étrangères, le vice-ministre de la Justice, le Procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption, le directeur du Bureau national anticorruption, le Commissaire aux droits de l'homme (ombudsman) du Parlement ukrainien ; le directeur adjoint de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption, le premier vice-président et divers membres de la commission anticorruption de la Verkhovna Rada, le Président et divers membres de la délégation ukrainienne de l'APCE, les dirigeants – ou leur représentants – de tous les groupes politiques de la Verkhovna Rada, ainsi que des membres de la communauté diplomatique et des représentants d'organisations de la société civile ukrainienne. Le programme de notre visite figure à l'annexe I à la présente note.

3. Nous souhaitons remercier la Verkhovna Rada pour l'organisation de notre programme, ainsi que le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe et son personnel pour l'aide qu'ils ont apportée à notre délégation. Nous souhaitons également exprimer notre gratitude à l'ambassadeur de la Suisse à Kiev pour son hospitalité. La déclaration publiée à la fin de la visite fait l'objet de l'annexe 2.

2. Climat politique

4. En 2019 auront lieu à la fois des élections présidentielle et législatives. Selon les sondages d'opinion, les deux scrutins sont largement ouverts et pourraient potentiellement changer le paysage politique. L'environnement politique actuel est par conséquent d'ores et déjà dominé par la préparation des élections à venir et l'organisation des différentes forces politiques qui y participeront. Cette situation a entraîné un ralentissement des diverses réformes à l'œuvre dans le pays.

5. Le précédent rapport² sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine constatait un durcissement du discours et de l'environnement politiques, en particulier vis-à-vis des partis et des personnes considérés comme soutenant la Russie et ses intérêts. En outre, les membres de partis d'opposition, et singulièrement du Bloc de l'opposition, se sont parfois plaints que leurs droits n'étaient pas suffisamment respectés par la majorité au pouvoir et ils ont signalé des cas présumés de harcèlement et d'intimidation de partisans de l'opposition. La majorité réfute ces accusations, affirmant qu'elles sont formulées à des fins stratégiques et tactiques d'ordre politique. Si cela peut être vrai pour certaines de ces accusations, des cas de violences et d'agressions ont cependant été clairement établis, notamment à l'encontre de militants de la société civile actifs dans la lutte contre la corruption (voir ci-dessous) et à l'encontre d'organes de médias et de journalistes perçus comme étant favorables à la Russie. Ces faits ne semblent pas faire l'objet d'enquêtes effectives de la part des autorités, et l'impunité dont semblent jouir leurs auteurs est extrêmement préoccupante, surtout dans un contexte de polarisation et de compétition croissantes à l'approche des élections présidentielles et législatives de l'année prochaine.

6. Pour ce qui concerne le respect des droits de l'opposition et la répartition, entre les différents groupes politiques, des présidences de commission et de diverses autres responsabilités au sein de la Verkhovna Rada, il nous a été indiqué qu'il n'y avait actuellement aucune loi spécifique régissant les droits de l'opposition. Une telle loi existait précédemment : elle précisait notamment la formule de répartition des fonctions de responsabilité au sein de la Verkhovna Rada et des présidences de commission entre les différents groupes politiques. Cette loi a toutefois été abrogée sous la présidence de Viktor Ianoukovytch. Depuis lors, la répartition des fonctions de responsabilité au sein de la Verkhovna Rada repose uniquement sur des négociations politiques entre les différents groupes. Bien que tous les groupes se soient vu proposer des présidences de commission à la suite des dernières élections, certains groupes ne se sont pas satisfaits de leur nombre ni des commissions qui leur étaient proposées. Ce mécontentement aurait conduit le Bloc de l'opposition à refuser les présidences proposées. Nous encourageons la Verkhovna Rada à envisager l'adoption d'une nouvelle loi précisant notamment la manière dont les postes de direction de la Verkhovna Rada sont repartis, eu égard en particulier à l'éventualité d'une fragmentation encore plus grande du parlement après les élections de l'année prochaine.

² [Doc 14227](#) (2017).

7. Comme nous l'indiquions dans notre précédente note d'information, la Verkhovna Rada a adopté, le 3 mars 2017, plusieurs amendements aux lois régissant le système de déclaration électronique de patrimoine pour les agents publics (dit « système de déclaration électronique »). En conséquence des amendements adoptés, les militants de la lutte contre la corruption doivent désormais remplir la même déclaration électronique que les agents publics. Cette nouvelle disposition a été décriée par la société civile et la communauté internationale, qui craignaient qu'elle n'ait un effet dissuasif sur les organisations et les militants anticorruption. Le Président Porochenko a annoncé que les dispositions controversées seraient abrogées par deux nouvelles lois (n° 6674 et n° 6675), en cours de préparation par l'administration présidentielle, sur le renforcement des obligations de déclaration financière pour les organisations de la société civile. Ces nouvelles lois se sont cependant avérées poser elles-mêmes de graves problèmes³ et ont suscité des inquiétudes quant à leur compatibilité avec les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme relatives à la liberté d'association et l'interdiction de la discrimination.

8. S'inquiétant de l'impact de ces lois, la commission de suivi a demandé un avis de la Commission de Venise à leur sujet. Dans son avis, celle-ci a indiqué craindre que le nouveau régime de déclaration financière, qu'elle juge contraignant, ne soit contraire à plusieurs droits de l'homme et libertés fondamentales, en particulier la liberté d'association. Craignant que ces exigences puissent avoir un effet dissuasif sur la société civile et menacer l'existence d'un certain nombre d'ONG, la Commission de Venise a recommandé que ces deux lois soient revues entièrement ou – à titre de mesure de précaution minimale - considérablement modifiées et réduites « *pour garantir le plein respect des normes internationales relatives à la liberté d'association, au droit à la vie privée et à l'interdiction de toute discrimination et apporter la preuve convaincante qu'elles sont nécessaires dans une société démocratique et proportionnées à leur but légitime* »⁴.

9. Pour ce qui est de l'obligation initiale de déclaration électronique faite aux militants anticorruption, telle qu'introduite par la loi n° 6172, la Commission de Venise a noté en particulier l'absence d'une définition claire de ce qui constituerait des « *activités liées à la prévention de la corruption et à la lutte contre celle-ci* ». Cela pourrait recouvrir un éventail extrêmement large de personnes et d'organisations ainsi que d'activités, ce qui serait contraire aux exigences de l'article 11 de la CEDH sur la liberté d'association. De plus, il a semblé que les autorités ne justifiaient pas l'extension du régime de déclaration électronique aux militants et aux organisations anticorruption, et le fait que ceux-ci soient désignés parmi d'autres activités et organisations viole l'interdiction de la discrimination telle qu'elle est énoncée dans la Convention.

10. Malgré les recommandations de la Commission de Venise, les projets de lois n° 6674 et n° 6675 ont été adoptés par la Verkhovna Rada en première lecture. Les autorités ont indiqué que les recommandations de la Commission de Venise seraient prises en compte dans des amendements aux projets de lois lors de leur examen en deuxième lecture. Toutefois, depuis la dernière visite le processus d'adoption n'a plus avancé à la Verkhovna Rada et les dispositions relatives aux déclarations électroniques des militants anticorruption sont restées en vigueur. En conséquence, au 1^{er} avril 2018 les militants anticorruption étaient tenus de déposer leurs déclarations électroniques, ce que beaucoup ont fait. Lors de notre visite, des représentants de la société civile nous ont cependant informés que cette loi n'indique pas précisément les personnes à qui elle s'applique, ce qui accroît le risque que des personnes omettent de déposer une déclaration. Nous regrettons vivement que ces amendements n'aient pas été abrogés, bien qu'ils soient clairement contraires aux normes européennes et malgré les promesses répétées des dirigeants de nombreux groupes politiques à ce sujet. Nous exhortons donc les autorités à supprimer, le plus tôt possible, les obligations de déclaration électronique pour les militants anticorruption.

11. Depuis la dernière visite le nombre des attaques contre des militants de la société civile et des journalistes a fortement augmenté⁵. L'une des plus choquantes a été l'agression à l'acide dont a été victime à Kherson, le 31 juillet 2018, la militante anticorruption Kataryna Handziuk, qui a succombé à ses blessures le 4 novembre 2018. Les auteurs de ce crime horrible n'ont toujours pas été arrêtés et les forces de l'ordre sont de plus en plus critiquées pour leur traitement de cette affaire. En réponse à l'indignation de l'opinion publique après le décès de Mme Handziuk, le Procureur général ukrainien, M. Youri Loutsenko, a proposé de démissionner de ses fonctions, mais cette proposition n'a pas reçu le soutien du Président Porochenko ni de la majorité des forces politiques de la Verkhovna Rada. Nous sommes fermement convaincus que de tels crimes de haine ne peuvent rester impunis. En conséquence, lors de notre visite nous avons à de multiples

³ Elles ressemblent à des lois similaires adoptées en Russie et en Hongrie, qui ont été également critiquées par la communauté internationale.

⁴ CLD(2018)001 § 13 B.

⁵ Au moment de notre visite il y en avait eu 40 cas en 2018. Pour 2017, leur nombre total a été de 55.

reprises appelé les autorités à enquêter, de manière approfondie et sans délai, sur le meurtre de Mme Handziuk, ainsi que sur toutes les autres attaques visant des journalistes et des militants politiques ou de la société civile.

12. En particulier, dans le contexte de la guerre de l'information contre la Russie, les médias font l'objet de pressions croissantes s'ils sont perçus comme étant favorables aux intérêts de la Fédération de Russie ou comme des outils de sa propagande. Début octobre, la Verkhovna Rada a adopté une résolution appelant notamment les autorités exécutives compétentes à examiner s'il serait justifié de retirer leur licence de radiodiffusion à deux organes de médias (NewsOne et la Chaîne 112). Ainsi qu'il était mentionné dans le rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine (doc 14227 (2017)), si l'inquiétude des autorités ukrainiennes concernant la propagande et la guerre de l'information de la Russie est légitime et compréhensible, les mesures limitant la liberté des médias ne doivent être prises qu'en dernier recours. La plupart de nos interlocuteurs ont dénoncé le manque de clarté concernant la propriété exacte de ces deux organes de médias, pourtant exigée par la loi, mais souligné qu'aucune sanction n'avait (encore) été prise. Dans le même temps, plusieurs cas d'agressions ou de morts suspects de journalistes russes dissidents ayant trouvé refuge en Ukraine ont été signalés, en particulier de journalistes qui avaient critiqué ouvertement l'annexion illégale de la Crimée par la Russie et les opérations militaires de celle-ci en Ukraine orientale. Un acte particulièrement contesté a été la mise en scène, par les services secrets ukrainiens, du meurtre présumé du journaliste dissident russe Arkadi Babtchenko, stratagème destiné à arrêter les personnes recrutées par les services secrets russes pour assassiner M. Babtchenko. Si cette opération a semble-t-il permis d'arrêter les personnes qui avaient commandité l'assassinat, de nombreuses organisations de journalistes l'ont à juste titre condamnée comme étant dangereuse pour la sécurité des journalistes en général.

13. Il existe en Ukraine un large éventail de médias privés, qui pour la plupart sont perçus comme étant au service des intérêts politiques et financiers de leurs propriétaires. Si la diversité des médias accessibles à Kiev et dans les autres grandes villes du pays garantit le pluralisme dans les grands centres urbains, ce n'est pas le cas dans le reste du pays. À ce sujet, nombre des représentants des médias et des organisations de la société civile que nous avons rencontrés lors de notre visite ont indiqué s'inquiéter du manque de transparence de la propriété des médias en Ukraine et insisté sur l'importance du radiodiffuseur public en tant que source d'informations publique et indépendante. Aux termes de la législation ukrainienne, le radiodiffuseur public se voit attribuer, sur le budget de l'État, une part fixe du PIB destinée à couvrir ses coûts d'exploitation. Cependant, en raison de la situation financière du pays et des coûts liés à l'agression militaire russe en Ukraine orientale, la Verkhovna Rada envisagerait de ne pas accorder au radiodiffuseur public l'intégralité de la dotation prévue. L'éventualité d'une telle réduction massive de son budget suscite le débat, d'autant plus que des élections auront lieu en 2019. Bien que conscients de la situation financière difficile que connaît le pays, nous exhortons la Verkhovna Rada à veiller à ce que le radiodiffuseur public dispose de ressources suffisantes pour assumer ses fonctions d'information ainsi que ses obligations légales telles que définies par la législation électorale.

3. Préparation du Cycle électoral de 2019

14. Les élections présidentielles sont prévues pour le 31 mars 2019 et les élections législatives le sont pour octobre 2019. Comme l'indiquent plusieurs rapports précédents, il existe en Ukraine un cadre juridique différent pour chaque type d'élection : présidentielle, législative, locale et référendum. Ces cadres juridiques spécifiques ne sont cependant pas compatibles entre eux⁶. Pour cette raison, l'Assemblée et la Commission de Venise recommandent de longue date que la Verkhovna Rada adopte un Code électoral unifié (CEU). Un tel projet de Code a été préparé avec l'aide de la Commission de Venise et a été adopté en première lecture par la Verkhovna Rada. Cependant, nous avons été informés que plus de 4 000 propositions d'amendement ont été déposées concernant ce projet. Il n'y a pas à ce jour de calendrier clairement établi pour une adoption éventuelle après une deuxième lecture, mais il est certain en tous cas qu'elle n'interviendra pas avant les prochaines élections. À ce sujet nous souhaitons aussi rappeler les normes internationales en matière de stabilité de la législation électorale, qui interdisent d'apporter à celle-ci des changements conséquents dans la période qui précède des élections.

15. Les élections présidentielles et législatives de 2019 seront donc organisées en vertu de l'« ancienne » législation électorale. La Commission électorale centrale (CEC) nous a indiqué qu'en raison des multiples changements apportés au cadre juridique général du pays la législation électorale comportait de nombreuses incohérences. Afin de permettre le bon déroulement des élections, sans devoir avoir recours à des décrets de la CEC, celle-ci a proposé une série d'amendements techniques à la législation en vigueur. Nous espérons que la Verkhovna Rada les adoptera rapidement, ne serait-ce que pour respecter les normes internationales

⁶ Dans le cadre juridique en vigueur, il serait par exemple impossible de fait d'organiser des élections présidentielles et législatives le même jour.

susmentionnées concernant la stabilité de la législation électorale. La CEC a aussi exprimé son inquiétude concernant la possibilité pour les personnes déplacées dans le pays de participer aux élections. Si cette participation ne devrait pas poser de problème pour les élections présidentielles, du fait de la législation électorale ces personnes se verraient de fait refuser le droit de vote aux élections locales et législatives. Cette situation est particulièrement préoccupante eu égard au grand nombre des personnes déplacées dans le pays en conséquence de l'agression militaire en cours en Ukraine orientale. Nous appelons donc la Verkhovna Rada à adopter rapidement la législation nécessaire pour permettre aux personnes déplacées de voter à toutes les élections organisées en Ukraine.

16. Le 20 septembre 2018 la Verkhovna Rada a nommé 14 nouveaux membres de la Commission électorale centrale⁷. La nouvelle CEC est composée de : 6 membres du Bloc Petro Porochenko, 3 membres du Front populaire et d'un membre chacun pour les partis Batkivschyna, Vidrodzhennia, Samopomich, Volonté du peuple et Parti radical. Le Bloc de l'opposition s'est vu proposer un siège au sein de la CEC. Toutefois, considérant qu'au regard du nombre de ses membres il aurait dû se voir attribuer au moins deux sièges, le Bloc a refusé de désigner un candidat au siège unique qui lui était proposé. Lors de notre rencontre avec les dirigeants du Bloc de l'opposition, nous les avons encouragés à revoir leur position sur ce point et à désigner un représentant au sein de la CEC afin de garantir que les intérêts de tous les partis politiques soient entendus. Nous avons été informés que le Bloc envisage en effet de pourvoir son siège, ce dont nous nous félicitons. Bien que les membres de la CEC soient nommés sur proposition des différents partis politiques, il nous a été indiqué que la plupart d'entre eux sont des experts des élections largement reconnus et ayant un savoir-faire et une expérience technique considérables.

17. Eu égard à la situation géopolitique actuelle du pays, on ne s'étonnera pas que la plupart des interlocuteurs redoutent une influence occulte de la Fédération de Russie dans le processus électoral et l'impact potentiel qu'elle pourrait avoir sur la stabilité démocratique du pays.

4. Lutte contre la corruption

18. Les autorités ont affirmé faire de la lutte contre la corruption – phénomène endémique en Ukraine – l'une de leurs priorités. Dans sa résolution 2145(2017), l'Assemblée soulignait l'importance de la lutte contre la corruption pour la consolidation générale de la démocratie dans le pays. Elle se félicitait à ce sujet que la plupart des structures de lutte contre la corruption aient été mises en place mais s'inquiétait des résultats concrets limités de ces réformes et de leur lenteur. Elle soulignait que les structures nouvellement établies devaient désormais conduire à des résultats concrets et tangibles sur le terrain.

19. Le cadre institutionnel de la lutte contre la corruption a été décrit en détail dans la précédente note d'information. Pour mémoire, une structure d'institutions à quatre niveaux a été créée pour mettre en œuvre la stratégie de lutte contre la corruption : le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU), le Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO), l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (NAPC) et, depuis peu, la Haute Cour anticorruption (HACC). Ces trois premières institutions sont pleinement opérationnelles sur le plan technique tandis que la quatrième (HACC) est mise en place actuellement suite à l'adoption de la loi de juin 2018 sur les juridictions anticorruption (voir ci-dessous).

20. Les autorités ont rejeté initialement certaines des recommandations de la Commission de Venise concernant la Haute Cour anticorruption (HACC), notamment celle qui préconisait que les compétences de la HACC coïncident avec celle du NABU et du SAPO et la recommandation que les partenaires et donateurs internationaux de l'Ukraine jouent « un rôle crucial » dans la nomination des juges de la HACC⁸. Sous la pression de ses partenaires internationaux, dont l'UE, les États-Unis et le FMI (ce dernier ayant refusé de décaisser la prochaine tranche de 2 milliards USD de son dispositif d'aide à l'Ukraine tant que la loi sur les juridictions anticorruption ne serait pas pleinement conforme aux recommandations de la Commission de Venise), la Verkhovna Rada a adopté, le 7 juin 2018, la loi sur les juridictions anticorruption en y intégrant largement les recommandations de la Commission de Venise. Toutefois, le FMI a estimé que cette loi ne répondait toujours pas pleinement aux normes et recommandations internationales. De nouveaux amendements à la loi ont été adoptés le 14 juillet 2018, après quoi le FMI a accepté de décaisser sa prochaine tranche du dispositif d'aide. Ces amendements ont notamment pour conséquence que toutes les affaires de corruption ouvertes précédemment contre des hauts-fonctionnaires seront transmises à la HACC après sa création, plutôt que de rester au niveau des juridictions ordinaires de première instance comme cela était prévu initialement. Dans un contexte de corruption endémique de la justice, la population ukrainienne était largement

⁷ Le 18 septembre 2018, la Verkhovna Rada a porté à 17 le nombre des membres de la CEC afin que tous les groupes parlementaires puissent y être représentés.

⁸ Pour plus de détails, voir § 25-27 de la note d'information du corapporteur sur sa visite à Kiev du 19 au 21 mars 2018 (As/Mon(2018)06).

convaincue que ces procédures n'aboutiraient à aucun résultat tangible si elles n'étaient pas transmises à la HACC. Les amendements du 14 juillet doivent donc être salués.

21. Conformément à la recommandation de la Commission de Venise appelant à ce que la communauté internationale joue un rôle crucial dans la désignation des juges de la HACC, un Conseil public d'experts internationaux (CPEI), composé de six membres, a été désigné par la Haute Commission de qualification des juges (HCQJ). Celle-ci jouera un rôle crucial dans la désignation des juges de la HACC, puisqu'une majorité de la HCQJ et du CPEI est nécessaire pour qu'un candidat soit proposé à la fonction de juge. Chaque candidat doit donc avoir le soutien d'au moins trois membres du CPEI pour être désigné. Il est à noter que le CPEI ne se prononce pas sur le rang des candidats mais ne dispose que d'un droit de veto dans le processus de sélection, de sorte que la souveraineté de la HCQJ dans ce processus est respectée. De l'avis de plusieurs interlocuteurs ce point constitue une faiblesse du dispositif de désignation des juges.

22. Les six membres du CPEI ont été désignés le 6 novembre au sein d'une liste de douze candidats proposés par les organisations internationales. Plusieurs d'entre eux ont été associés de près aux organes anticorruption du Conseil de l'Europe, le GRECO et Moneyval. Le concours pour le recrutement des juges de la HACC a été lancé en août 2018. Au total, 342 personnes se sont portées candidates, pour 39 postes de juge. Les épreuves écrites sont prévues en novembre et les entretiens en décembre 2018. La mise en place de la HACC est donc attendue pour mai 2019.

23. Les compétences exactes du CPEI sont controversées. Il nous a été indiqué qu'on ne savait pas encore précisément si le CPEI aurait accès à toutes les données à caractère personnel pertinentes et aux dossiers administratifs des candidats à la fonction de juge de la HACC, ni aux résultats des examens de qualification organisés par la HCQJ. Ce point doit être éclairci rapidement, car l'accès intégral des membres du CPEI à toutes les informations pertinentes relatives aux candidats est essentiel pour garantir la qualité et l'intégrité du processus. Une autre difficulté tient au fait que, dans la méthodologie appliquée par la HCQJ, seulement 210 des 1 000 points attribués à l'examen le sont sur la base d'une épreuve pratique portant sur les connaissances juridiques des candidats, tandis que la HCQJ dispose d'une grande latitude pour l'attribution des 790 points restants pour lesquels il n'existe aucune directive juridique précise.

24. Les relations avec les trois principales autres institutions créées en vue de combattre la corruption à haut niveau en Ukraine (SAPO, NABU et NAPC) restent houleuses et contentieuses. Hélas, les préoccupations exprimées dans la précédente note d'information concernant ces organisations et leurs relations restent d'actualité et peu de progrès ont été réalisés de ce point de vue. Toutefois, de nombreux interlocuteurs, parmi lesquels les dirigeants de ces organisations eux-mêmes, ont noté que si les relations institutionnelles pouvaient parfois être houleuses, au niveau des différents procureurs et enquêteurs les relations sont cependant normales entre le NABU et le SAPO.

25. Le procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption s'est plaint de ce que, de son point de vue, les enquêteurs du NABU n'enquêtent pas toujours avec diligence, en conséquence de quoi le SAPO doit abandonner les poursuites. Pour sa part, le NABU, qui est considéré favorablement et soutenu par la communauté internationale et la société civile, s'est plaint que le SAPO sabote son travail et affirme que de nombreuses affaires sont abandonnées pour des raisons politiques. Il y aurait actuellement des tentatives de différentes forces politiques, y compris au sein du pouvoir, visant à remplacer le chef actuel du NABU, pourtant largement reconnu pour son indépendance et ses capacités. Le Procureur général ukrainien Youri Loutsenko a ouvert une enquête contre le président du NABU, qui aurait divulgué des secrets d'État dans le cadre d'une enquête anticorruption. Cependant, d'autres contestent les fondements de ces accusations, affirmant que les informations en question étaient dûment déclassifiées avant leur divulgation. Des critiques ont également été formulées concernant le fonctionnement du SAPO, lorsqu'en avril 2018 le NABU a diffusé des enregistrements audio sur lesquels on entend le Procureur spécial faire obstruction à des enquêtes sur des faits de corruption. Le SAPO a confirmé l'authenticité des enregistrements mais affirme que les informations sont citées hors de leur contexte. La HCQJ a infligé au Procureur spécial un blâme pour cette obstruction mais ne l'a pas révoqué. Un autre acte controversé du SAPO a consisté à clore une procédure contre le fils du puissant ministre de l'Intérieur Avakov, semble-t-il en dépit de preuves accablantes à son encontre.

26. Les relations difficiles entre le NABU et le SAPO nuisent incontestablement à l'efficacité de la lutte contre la corruption et ce problème doit être résolu rapidement.

27. Plusieurs sources ont mentionné le fait que le NABU dépend des capacités techniques du SBU pour effectuer des mises sur écoute ordonnées par un tribunal. Plusieurs enquêtes auraient pâti de ces modalités, et le NABU a par conséquent proposé de modifier la législation afin qu'il dispose de ses propres moyens techniques de mise sur écoute et de surveillance électronique sur ordonnance du tribunal. Il nous a été indiqué

que le SBU était également favorable à ce que le NABU dispose de moyens techniques lui permettant de mener ses propres mises sur écoute.

28. Des changements positifs sont intervenus récemment concernant la mise en œuvre, par la NAPC, du système de vérification automatique des déclarations. La NAPC est chargée de l'exécution de la loi sur la prévention de la corruption, qui a établi notamment un système de déclaration électronique de patrimoine pour les agents publics (dit « système de déclaration électronique »). Chaque année, la NAPC reçoit plus d'un million de déclarations de patrimoine, mais ne dispose pas de ressources ni d'infrastructures lui permettant de contrôler ces déclarations. En vue d'aider la NAPC à assurer ses tâches, un système de vérification automatique des déclarations a été conçu, mais sa mise en application a été différée. Il est à noter que la vérification automatique des déclarations de patrimoine est l'une des obligations internationales des pays dans le cadre de la libéralisation du régime des visas au sein de l'Union européenne.

29. Le 25 septembre 2018, la NAPC a enfin lancé son système de vérification automatique des déclarations de patrimoine. Le système utilise des formules mathématiques pour calculer le risque lié à chaque déclaration : si le facteur risque d'une déclaration est élevé, elle fait l'objet d'un contrôle approfondi de la NAPC ; si le facteur de risque évalué par le système est faible, le contrôle ne porte que sur les seuls risques potentiels identifiés. Le nombre des déclarations devant faire l'objet d'un contrôle complet serait de plus de 250 000. Or, les ressources humaines dont dispose la NAPC ne lui permettent pas d'effectuer ce contrôle manuellement. La deuxième phase du système de contrôle électronique, qui automatisera dans une large mesure le contrôle des déclarations concernées, n'est pas encore opérationnelle, du fait que les conditions techniques et juridiques qui permettraient à la NAPC d'avoir accès aux bases de données administratives requises pour contrôler les déclarations ne sont pas encore remplies. Le long retard dans la mise en place système automatique de vérification et de contrôle des déclarations électroniques a soulevé des questions quant à la volonté politique de la NAPC de garantir un fonctionnement efficace et efficient du système de déclarations électroniques.

30. Le 27 novembre 2018, le Bureau national d'enquête (SBI) est entré en fonction. Pour une large part, le SBI a repris les fonctions d'enquête du Bureau du procureur général telles que définies par la législation antérieure. Le SBI est chargé notamment d'enquêter sur les infractions commises par les hauts responsables de l'État et par les membres des forces de l'ordre. En raison de la possibilité d'un chevauchement entre les domaines d'activité du NABU et du SBI, nous avons exprimé l'espoir que les deux institutions coopèrent en bons termes et évitent toute ingérence fortuite dans leurs enquêtes respectives.

31. À l'occasion de nos discussions sur la mise en place de la HACC, nous avons appris que le deuxième cycle de sélection des juges de la Cour suprême avait été lancé. Au total, 659 personnes ont postulé, pour 78 postes à pourvoir. Le processus de sélection est mené par la Haute Commission de qualification des juges (HCQJ), avec le concours du Conseil pour l'intégrité publique (CIP), que la loi autorise à conseiller la HCQJ sur chaque candidat. Toutefois, lors du premier cycle de désignation de juges à la nouvelle Cour suprême, les conseils du CIP auraient souvent été ignorés. Il nous a par ailleurs été indiqué qu'il y aurait actuellement un grave déficit de magistrats pour pourvoir les postes vacants. Cette situation serait le résultat également des longs processus d'enquête et de lustration dont les juges (candidats) font l'objet. Le manque de candidats est tel qu'il affecte semble-t-il le bon fonctionnement de la justice. Nous encourageons donc les autorités compétentes à user de tous les mécanismes disponibles, sans compromettre l'intégrité du système judiciaire, pour pourvoir rapidement les postes de magistrats vacants.

5. Observations diverses

32. Les dispositions de la loi ukrainienne sur l'éducation relatives à l'enseignement dans les langues minoritaires demeurent un sujet de préoccupation pour certaines minorités du pays, ainsi qu'un point de litige entre l'Ukraine et certains de ses voisins. Bien que nous n'ayons pas évoqué dans le détail la question de l'enseignement dans les langues minoritaires lors de notre visite, nous encourageons les autorités à pleinement mettre en œuvre les recommandations de la Commission de Venise contenues dans son avis relatif à la loi sur l'éducation. De notre point de vue, la mise en œuvre de ces recommandations apaiserait l'inquiétude de l'opinion concernant les dispositions de cette loi et renforcerait la cohésion entre les différentes communautés ethniques et linguistiques présentes dans la société ukrainienne.

33. Le 25 novembre 2018, des vaisseaux des forces navales russes ont capturé par la force deux canonnières de la marine ukrainienne et un remorqueur qui tentaient de passer le détroit de Kertch à l'entrée de la mer d'Azov, en direction du port ukrainien de Marioupol. Cet acte manifeste d'agression militaire de la Russie constitue clairement une violation du droit international, et notamment de l'accord de 2003 entre la Fédération de Russie et l'Ukraine sur l'utilisation de la mer d'Azov et du détroit de Kertch. Cet acte a accru les

tensions dans la région. Nous condamnons donc fermement l'agression russe contre l'Ukraine et appelons toutes les parties à n'accomplir aucune action qui pourrait encore accroître les tensions dans la région. En outre, nous réaffirmons notre plein soutien à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine, qui incluent le droit de naviguer librement et sans entrave dans ses eaux territoriales. Nous exprimons aussi notre préoccupation quant à la mise en œuvre des normes de droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans la région de Crimée annexée illégalement et dans les territoires d'Ukraine orientale touchés par l'agression militaire menée actuellement par la Fédération de Russie.

34. Suite à l'agression en mer d'Azov, les autorités ukrainiennes ont proclamé la loi martiale dans certaines parties du pays pour trente jours. Les autorités ont précisé que cette mesure ne remettait pas en cause l'organisation des élections présidentielles le 31 mars 2019.

ANNEXE 1

Programme de la visite d'information à Kiev (19-21 novembre 2018)
--

Corapporteurs : Mme Dzhema Grozdanova, Bulgarie, Groupe du Parti populaire européen et M. Alfred Heer, Suisse, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Secrétariat : M. Bas Klein, Chef adjoint du secrétariat de la commission de suivi

Objectifs principaux de la visite :

- Développements politiques récents et état d'avancement des réformes
- Préparation des élections législatives et présidentielle de 2019
- Lutte contre la corruption, y compris la mise en œuvre de la Loi sur la Cour anticorruption

Dimanche 18 novembre 2018

Arrivée à l'aéroport Boryspil à Kiev, transfert à l'hôtel

Lundi 19 novembre 2018

09h30	Briefing par le Chef adjoint du Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine (*)
10h30	Table ronde sur l'état d'avancement de la réforme constitutionnelle (*)
11h30	Table ronde sur la lutte contre la corruption (*)
12h30	Table ronde sur l'environnement médiatique (*)
13h00	Déjeuner
14h30	Table ronde avec des ONG sur les élections présidentielle et législatives de 2019 et l'environnement politique (*)
16h00	Rencontre avec le vice-ministre des Affaires étrangères
17h15	Rencontre avec le vice-ministre de la Justice

Mardi 20 novembre 2018

10h00	Rencontre avec la Mission de conseil de l'Union européenne
11h20	Rencontre avec la Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien (Ombudsperson)
12h30	Rencontre avec le Président et les membres de la Commission électorale centrale
13h30	Déjeuner
14h30	Rencontre avec le Président du Parlement
15h20	Rencontre avec le Président et les membres de la délégation ukrainienne auprès de l'APCE
16h45	Rencontre avec le Procureur spécial anticorruption
18h00	Rencontre avec la direction de la faction du parti politique « Batkivshchyna »
19h00	Dîner avec la communauté diplomatique offert par l'Ambassadeur de Suisse en Ukraine

Mercredi 21 novembre 2018

- 09h15 Rencontre avec le Chef du Bureau national anticorruption
- 10h30 Rencontre avec le Haut conseil de la Justice
- 12h00 Rencontre avec le Chef de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption
- 13h00 Déjeuner
- 14h30 Rencontre avec le Premier chef adjoint de la commission anticorruption
Rencontres avec la direction des factions parlementaires à la Verkhovna Rada
- 15h00 Faction du parti politique « Bloc Petro Poroshenko »
- 15h30 Faction du parti politique « Front du peuple »
- 16h00 Faction du parti politique « Bloc opposition »
- 16h30 Faction du parti politique « Union Samopomich »
- 17h00 Faction du parti radical Oleh Liashko
- 17h30 Groupe « La volonté du peuple »
- 18h00 Groupe « La renaissance du parti »

Jeudi 22 novembre 2018

Départ de la délégation

(*) organisé par le Bureau du Conseil de l'Europe à Kyiv

ANNEXE 2

DÉCLARATION

Ukraine : appel à la création rapide de la Haute Cour anticorruption

28/11/2018

À la suite des récents événements intervenus dans la Mer d'Azov, les corapporteurs pour le suivi de l'Ukraine auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Dzhema Grozdanova (Bulgarie, PPE/DC) et Alfred Heer (Suisse, ADLE), ont réaffirmé leur soutien résolu à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine, y compris la liberté de naviguer librement et sans entrave dans ses eaux territoriales. Ils ont invité toutes les parties à s'abstenir de toute action qui pourrait exacerber les tensions. Ils ont aussi pris note de la déclaration d'un état d'urgence dans certaines parties du territoire ukrainien, dont ils suivront de près la mise en œuvre et les effets. Les rapporteurs ont aussi exprimé leur inquiétude quant à la mise en œuvre des normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme dans la Crimée illégalement annexée, ainsi que dans les régions de l'est de l'Ukraine, qui subissent l'agression militaire permanente de la Fédération de Russie.

S'exprimant après une récente visite à Kiev (du 19 au 21 novembre 2018), les rapporteurs ont en outre appelé les autorités ukrainiennes à instaurer rapidement la Haute Cour anticorruption, comme suite à l'adoption de la législation requise les 7 et 14 juillet 2018. « Nous saluons l'adoption de la législation relative à la Haute Cour anticorruption, conformément aux recommandations de la Commission de Venise. C'est un événement très positif. Il importe maintenant que cette cour soit instaurée et qu'elle commence à travailler sans plus tarder. Le processus de sélection des juges de cette cour a commencé. Le rôle du Conseil public d'experts internationaux dans ce processus de sélection est essentiel pour que les citoyens aient confiance dans l'efficacité de la cour. Il est important que le Conseil public dispose des accès et des informations dont il a besoin pour accomplir ses tâches correctement et rapidement », ont déclaré les corapporteurs.

Ils ont aussi salué le démarrage de la première phase du système de vérification électronique des « e-déclarations », qui répond en partie à de vives inquiétudes exprimées à l'issue de la précédente visite des corapporteurs. « Il importe maintenant de mettre en œuvre sans délai la deuxième phase de ce système, qui permettra la vérification croisée des e-déclarations avec d'autres registres et bases de données de l'administration. Sans cela, toute vérification serait pour l'essentiel inefficace compte tenu du nombre même de déclarations déposées et nécessitant une vérification », ont expliqué les corapporteurs.

S'agissant toujours des efforts consentis par l'Ukraine pour lutter contre la corruption, les corapporteurs se sont dits très préoccupés par le fait que les tensions entre les principaux organes créés pour combattre la corruption endémique dans le pays n'ont pas diminué ou été résolues. Selon les corapporteurs, les tensions qui existent entre les directions du NABU, du SAPO et du NACCP, qui virent parfois à l'hostilité ouverte, voire au sabotage du travail des uns et des autres, compromettent l'efficacité de la lutte contre la corruption et doivent être résolues sur-le-champ. Ils appellent les autorités et les autres parties prenantes à afficher la même volonté politique qui permettra à ces institutions de travailler comme cela est prévu et de lutter contre la menace de la corruption dans le pays. « La corruption ne peut être combattue au moyen de la seule législation ; pour que les lois adoptées soient appliquées, il faut aussi un changement des comportements et une véritable volonté politique », ont souligné les corapporteurs.

Dans le contexte de leurs discussions sur la réforme en cours de la justice, les rapporteurs ont pris note du grand nombre de postes de juge à pourvoir dans les tribunaux de première instance, qui s'explique notamment par les procédures de vérification auxquelles est soumise cette profession. Tout en comprenant parfaitement l'importance de cette réévaluation de certains membres du pouvoir judiciaire, les rapporteurs ont exprimé l'espoir que les postes seront bientôt pourvus de façon à réduire au minimum l'incidence sur l'administration efficace de la justice.

Les rapporteurs ont fermement condamné la recrudescence des attaques à l'encontre de militants de la société civile et de journalistes qui sont actifs dans le domaine de la lutte contre la corruption, et ils ont exprimé leur inquiétude à cet égard. « Le décès tragique de Kateryna Handziuk à la suite d'une attaque à l'acide en juillet de cette année a peut-être été l'acte le plus choquant et le plus visible, mais nous avons appris qu'il ne s'agit pas, tant s'en faut, de la seule attaque perpétrée contre des militants anticorruption », ont déclaré les corapporteurs. « Ces attaques contre des militants de la société civile et des journalistes et l'inefficacité des enquêtes sur ces crimes sont inacceptables. De tels actes ne sauraient rester impunis et nous exhortons les

autorités à ouvrir sans réserve, de façon transparente et dans les meilleurs délais des enquêtes sur toutes les attaques dont sont victimes les militants anticorruption et les journalistes », ont ajouté les rapporteurs.

Ils ont aussi instamment demandé aux autorités ukrainiennes de mettre en œuvre les recommandations figurant dans l'Avis de la Commission de Venise sur la loi ukrainienne sur l'éducation adoptée le 5 septembre 2017 et portant sur l'usage de la langue d'État et des langues minoritaires dans l'éducation. Selon eux, la mise en œuvre de ces recommandations répondrait aux inquiétudes des populations quant à cette loi et renforcerait la cohésion entre les différentes communautés ethniques et linguistiques de la société ukrainienne.

Au cours de la visite, les deux corapporteurs ont également discuté de l'organisation des élections présidentielle et parlementaire en Ukraine, qui sont programmées pour 2019. Ils ont exprimé l'espoir que toutes les forces politiques œuvreront à la réalisation d'un processus électoral inclusif et véritablement démocratique, qui aura la confiance de toutes les parties prenantes. C'est pourquoi ils ont instamment demandé à tous les groupes parlementaires représentés à la Commission électorale centrale de proposer leurs candidats et de participer au travail de cette commission en toute bonne foi. Étant donné qu'il est peu probable que le Code électoral unifié en cours d'examen à la Verkhovna Rada soit adopté à temps pour être mis en œuvre avant la prochaine élection présidentielle, les corapporteurs ont invité la Verkhovna Rada à adopter rapidement les lois techniques nécessaires qui ont été proposées par la Commission électorale centrale, afin de corriger les insuffisances de la législation actuelle. Cela est tout particulièrement important pour les dispositions qui permettront aux PDI de participer pleinement aux prochaines élections présidentielle et parlementaire.