

RÉPONSES DE LA COMMISSION EUROPÉENNE ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE «RÉDUIRE LA GRANDE CORRUPTION EN UKRAÏNE: MALGRÉ PLUSIEURS INITIATIVES DE L'UE VISANT À LUTTER CONTRE CE FLÉAU, LES RÉSULTATS DEMEURENT INSUFFISANTS»

SYNTHÈSE

I. Depuis la révolution de la dignité, l'Union européenne a mobilisé un capital politique important et des ressources considérables pour poursuivre le programme de lutte contre la corruption avec l'Ukraine. Si l'Ukraine a enregistré des avancées notables dans certains domaines, elle doit encore réaliser des progrès significatifs dans d'autres.

II. Il n'existe pas de définition universelle de la corruption ni de sous-catégories clairement définies. Dans le cadre de son action de lutte contre la corruption menée avec l'Ukraine, l'UE n'a pas utilisé, dans ses documents, le terme «grande corruption», mais la formule plus courante de «corruption de haut niveau».

III. Face à ce phénomène sociétal complexe qu'est la corruption, une réponse linéaire dépendant d'une stratégie unique ne convient pas. La lutte contre la corruption nécessite une approche pluridimensionnelle. De fait, la lutte contre la corruption selon une approche globale et transversale est une pratique reconnue au niveau mondial¹.

L'UE a appréhendé la question de l'élimination de la corruption selon quatre grands axes.

Premièrement, sur le plan de la prévention, l'UE a exigé l'ouverture à la concurrence de différents secteurs dans le cadre de ses programmes d'assistance macrofinancière (AMF), de l'appui budgétaire et du plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas. Cette ouverture à la concurrence a ainsi limité considérablement les possibilités de corruption de haut niveau et fermé l'espace qui la rendait possible, par exemple dans les secteurs du gaz et des banques, en ce qui concerne le taux de change, la santé, la politique de concurrence, les marchés publics et la gouvernance des entreprises publiques.

Deuxièmement, avec ses partenaires internationaux, l'UE a joué un rôle majeur pour encourager et mettre en place la base juridique et institutionnelle permettant de lutter contre la corruption de haut niveau (la grande corruption): l'Ukraine a instauré l'un des systèmes de déclaration de patrimoine les plus complets au monde et s'est dotée d'institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption. Il s'agit du Bureau national de lutte contre la corruption (BNLC), du Parquet spécialisé dans la répression de la corruption (SAPO), de la Haute Cour anticorruption (HCAC) et de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (ANPC). L'UE a mis le savoir-faire de ses experts au service de ces institutions et a contribué au renforcement de leurs capacités dans le cadre de ses programmes en cours, qui ont permis d'obtenir des résultats crédibles dans des affaires complexes de corruption de haut niveau, malgré les complications procédurales dues à la pandémie de COVID-19.

¹ Voir, par exemple, convention des Nations unies contre la corruption et guides techniques de l'ONU; normes de 2011 des partenaires européens contre la corruption concernant les autorités de lutte contre la corruption; rapport annuel d'activité 2019 du Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe; approche stratégique en matière de lutte contre la corruption de l'OCDE de 2018.

Troisièmement, l'UE a massivement investi dans le renforcement des moyens d'action d'une société civile dynamique, du journalisme d'investigation et des médias ainsi que des entreprises qui promeuvent une culture de l'intégrité, tant à l'échelon central qu'à l'échelon régional.

Quatrièmement, l'UE a fermement soutenu les réformes du ministère public, concernant notamment l'attestation des procureurs à tous les niveaux, de même que la réforme plus générale du système judiciaire qui est en cours. Tous ces éléments sont essentiels à l'approche pluridimensionnelle que suit l'UE pour lutter contre la corruption de haut niveau (la grande corruption).

IV. Les principaux documents de l'UE relatifs à l'Ukraine mettent régulièrement en avant la lutte contre la corruption comme un domaine d'action prioritaire dans trois dimensions importantes: premièrement, par un *dialogue stratégique* permanent, consistant à aborder la question de la lutte contre la corruption lors de contacts de haut niveau (déclarations de sommets, visites de haut niveau, par exemple), lors de réunions techniques et dans des documents clés tels que l'accord d'association et le cadre unique d'appui de l'UE pour la période 2018-2020; deuxièmement, eu égard à la conditionnalité, dans des *instruments stratégiques* comme les programmes d'AMF, dans les programmes d'appui au budget de l'État et dans le cadre du plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas; troisièmement, dans le cadre de la *programmation*, des mesures d'aide étant prévues pour la lutte contre la corruption et les réformes du système judiciaire.

Concrètement, plusieurs programmes d'AMF de l'UE étaient assortis de conditions liées à la mise en place d'institutions chargées de lutter contre la corruption, telles que la Haute Cour anticorruption; à la vérification des déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires; à l'ouverture à la concurrence des secteurs des banques et de l'énergie, en particulier le secteur du gaz; à la rationalisation des services répressifs; à la sélection des dirigeants des agences de lutte contre la corruption; et au déploiement du système de gestion électronique des dossiers pour le BNLC et le SAPO. Les rapports sur le mécanisme de suspension de l'exemption de visa font régulièrement référence à la lutte contre la corruption de haut niveau et à la nécessité de garantir l'indépendance et l'efficacité des institutions chargées de lutter contre ce type particulier de corruption.

De même, la lutte contre la corruption de haut niveau est évoquée à de nombreuses reprises dans les documents de programmation concernant les phases 1 et 2 de l'initiative anticorruption de l'UE et est explicitement mentionnée dans le contrat d'appui à la consolidation de l'État (le premier résultat escompté était le suivant: «De sérieux progrès dans la lutte contre la corruption, passant par la mise en place et le bon fonctionnement d'une agence d'enquête anticorruption spécialisée dans les crimes de corruption de haut niveau...») ainsi que dans le programme d'association de 2015.

V. Du fait d'un renforcement considérable de la transparence et du journalisme d'investigation depuis la révolution de la dignité, la perception négative des maux qui affligent la société a augmenté au sein de la population, ce qui a une incidence sur la fiabilité des indices de perception de la corruption, tels que l'indice de Transparency International.

VII. L'UE a fermement appuyé les efforts plus larges de réforme du système judiciaire ainsi que la création de toutes les institutions chargées de lutter contre la corruption. La confiance dans les institutions qui ont ainsi été créées est relativement élevée, celles-ci ayant déjà mené de nombreuses enquêtes, qui ont souvent débouché sur des condamnations. Toutefois, les entreprises de médias nationales et régionales détenues par des groupes d'intérêts particuliers, dont beaucoup sont eux-mêmes visés par des enquêtes pour des faits de corruption, entament cette confiance.

La mise en place des institutions chargées de lutter contre la corruption avait pour objectif de créer une filière institutionnelle spécialisée œuvrant parallèlement à la chaîne de la justice pénale ordinaire, caractérisée par un manque de volonté ou une incapacité à s'attaquer aux affaires de corruption.

L'exemple le plus notoire est celui du tribunal administratif du district de Kiev, dont les décisions ont systématiquement compromis la lutte contre les pratiques de corruption. Actuellement, le président Zelensky a déposé un projet de loi qui supprimerait ce tribunal administratif et transférerait sa compétence à un autre organe judiciaire.

Il est possible que les branches non réformées du système judiciaire et des organes de gouvernance judiciaire exercent une certaine influence sur les institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption, mais de nombreuses garanties existent pour atténuer ces risques. Tandis que les institutions indépendantes de lutte contre la corruption sont déjà pleinement opérationnelles et produisent des résultats, l'UE soutient en parallèle les réformes globales du système judiciaire et du secteur de la sécurité civile.

VIII. Le Parlement ukrainien a adopté la base juridique nécessaire au lancement du système de gestion électronique des dossiers pour le BNLC et le SAPO (l'une des conditions du cinquième programme d'AMF de l'UE), ouvrant ainsi la voie à la numérisation de l'ensemble de la chaîne de justice pénale, ce qui renforcera la transparence et l'efficacité.

Le projet Pravo Justice (volet 4) porte sur l'interopérabilité des bases de données et sur la fiabilité des registres.

IX. Le niveau de coordination, y compris en matière de conditionnalité croisée, entre les partenaires internationaux de l'Ukraine a été exemplaire, notamment en ce qui concerne l'architecture de lutte contre la corruption, les réformes sectorielles anticorruption et les réformes du ministère public et du système judiciaire.

X. Il est généralement admis que, lorsqu'ils mesurent l'évolution des niveaux de corruption et déterminent si les efforts de lutte contre la corruption sont efficaces, les praticiens et les experts dans ce domaine continuent de faire face à des limitations et à des défis permanents. Dans le cadre du programme de lutte contre la corruption de l'UE pour l'intégrité, le réseau anticorruption de l'OCDE met actuellement à l'essai dans plusieurs pays, et notamment en Ukraine, des indicateurs de performance très détaillés en matière de lutte contre la corruption. Néanmoins, le sujet reste complexe et les avancées sont lentes, compte tenu de la difficulté à mesurer directement la corruption. La tendance actuelle consiste souvent à la mesurer indirectement au moyen d'indicateurs de substitution spécifiques au contexte, mais plus faciles à mettre en œuvre et à observer.

XI. Voir réponses de la Commission aux recommandations de la Cour ci-après.

INTRODUCTION

05. Il n'existe pas de définition universelle de la corruption ni de sous-catégories clairement définies. Dans le cadre de son action de lutte contre la corruption menée avec l'Ukraine, l'UE n'a pas utilisé, dans ses documents, le terme «grande corruption», mais la formule plus courante de «corruption de haut niveau».

12. L'approche de l'UE en matière d'élimination de la corruption a été élaborée sur mesure pour l'Ukraine. Elle est désormais reprise dans d'autres pays. Cette approche consiste notamment à encourager la concurrence dans différents secteurs de l'économie, afin de limiter les possibilités de corruption.

OBSERVATIONS

22. Les causes profondes de la grande corruption sont généralement connues; autrement dit, pour un juge, il s'agirait de «faits notoires» ne nécessitant aucune preuve. Il existe de nombreuses études qui décrivent les causes profondes de la grande corruption. Les services de l'UE ont commandé des études et se sont appuyés sur un certain nombre de sources crédibles (réunions, informations publiques/officielles/parues dans les médias, statistiques) avant de programmer l'assistance technique en faveur de l'Ukraine.

24. Les principaux documents de l'UE relatifs à l'Ukraine mettent régulièrement en avant la lutte contre la corruption comme un domaine d'action prioritaire dans trois dimensions importantes: premièrement, par un *dialogue stratégique* permanent, consistant à aborder la question de la lutte contre la corruption lors de contacts de haut niveau (déclarations de sommets, visites de haut niveau, par exemple), lors de réunions techniques et dans des documents clés tels que l'accord d'association et le cadre d'appui unique de l'UE pour la période 2018-2020; deuxièmement, eu égard à la conditionnalité, dans des *instruments stratégiques* comme les programmes d'AMF, dans les programmes d'appui au budget de l'État et dans le cadre du plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas; troisièmement, dans le cadre de la programmation, des mesures d'aide étant prévues pour la lutte contre la corruption et les réformes du système judiciaire.

Concrètement, plusieurs programmes d'AMF de l'UE étaient assortis de conditions liées à la mise en place d'institutions chargées de lutter contre la corruption, telles que la Haute Cour anticorruption; à la vérification des déclarations de patrimoine des hauts fonctionnaires; à l'ouverture à la concurrence des secteurs des banques et de l'énergie, en particulier le secteur du gaz; à la rationalisation des services répressifs; à la sélection des dirigeants des agences de lutte contre la corruption; et au déploiement du système de gestion électronique des dossiers pour le BNLC et le SAPO. Les rapports sur le mécanisme de suspension de l'exemption de visa font régulièrement référence à la lutte contre la corruption de haut niveau et à la nécessité de garantir l'indépendance et l'efficacité des institutions chargées de lutter contre ce type particulier de corruption.

26. La Commission a effectivement adopté une approche pluridimensionnelle pour lutter contre la corruption. Ainsi, l'UE a appréhendé la question de l'élimination de la corruption selon quatre grands axes: la suppression, par la conditionnalité et le dialogue stratégique, de l'espace rendant possible la corruption, la mise en place d'institutions indépendantes de lutte contre la corruption et le renforcement de leurs capacités, le soutien à la société civile et au journalisme d'investigation, et les réformes du système judiciaire et du ministère public.

27. Face à ce phénomène sociétal complexe qu'est la corruption, une approche pluridimensionnelle s'impose. De fait, la lutte contre la corruption selon une approche globale et transversale est une pratique reconnue au niveau mondial.

L'UE a appréhendé la question de l'élimination de la corruption selon quatre grands axes.

Premièrement, sur le plan de la prévention, l'UE a exigé l'ouverture à la concurrence de différents secteurs dans le cadre de ses programmes d'AMF, de l'appui budgétaire et du plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas. Cette ouverture à la concurrence a ainsi limité considérablement les possibilités de corruption et fermé l'espace qui la rendait possible, par exemple dans les secteurs du gaz et des banques, en ce qui concerne le taux de change, la santé, la politique de concurrence, les marchés publics et la gouvernance des entreprises publiques.

Deuxièmement, avec ses partenaires internationaux, l'UE a joué un rôle majeur pour encourager et mettre en place la base juridique et institutionnelle permettant de lutter contre la corruption de haut niveau (la grande corruption): l'Ukraine a instauré l'un des systèmes de déclaration de patrimoine les plus complets au monde et s'est dotée d'institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption. Il

s'agit du BNLC, du SAPO, de la HCAC et de l'ANPC. L'UE a apporté son soutien à ces institutions et a contribué au renforcement de leurs capacités dans le cadre de ses programmes en cours, qui ont permis d'obtenir des résultats crédibles dans des affaires complexes de corruption de haut niveau, malgré les complications procédurales dues à la pandémie de COVID-19.

Troisièmement, l'UE a massivement investi dans le renforcement des moyens d'action d'une société civile dynamique, du journalisme d'investigation et des médias ainsi que des entreprises qui promeuvent une culture de l'intégrité, tant à l'échelon central qu'à l'échelon régional.

Quatrièmement, l'UE a fermement soutenu les réformes du ministère public, concernant notamment l'attestation des procureurs à tous les niveaux, de même que la réforme plus générale du système judiciaire qui est en cours. Tous ces éléments sont essentiels à l'approche pluridimensionnelle que suit l'UE pour lutter contre la corruption de haut niveau (la grande corruption).

29. Le projet n° 12, doté d'un budget de 14,5 millions d'euros, est en fait le plus grand projet de la Commission dans le domaine de la lutte contre la corruption.

32. L'UE s'est employée à la suppression de l'espace rendant possibles la corruption et l'influence économique des structures oligarchiques, notamment dans le cadre de la conditionnalité de l'AMF. Elle a ainsi incité à procéder au découplage de Naftogaz, à supprimer l'arbitrage du taux de change fixe et à assainir le secteur bancaire. En outre, le système de déclaration de patrimoine soutenu par l'UE a joué un rôle majeur en exposant les fonctionnaires corrompus dont les oligarques se servaient pour faire avancer leurs intérêts.

34. C'est en effet le Conseil qui adopte les actes juridiques concernant les sanctions. Les décisions de politique étrangère de l'UE requièrent l'unanimité des États membres.

Le Conseil met tout en œuvre pour garantir que les inscriptions sur la liste respectent toutes les exigences juridiques définies par les juridictions de l'UE, compte tenu de l'évolution de la jurisprudence, afin que les désignations ne soient pas contestées avec succès devant ces juridictions.

Il appartient au Conseil d'adopter les actes juridiques instaurant un gel des avoirs et toute autre mesure restrictive, et aux États membres de l'UE de les appliquer. Ce régime vise à faciliter le recouvrement des avoirs par l'État ukrainien, les avoirs étant gelés et les transferts de fonds vers d'autres pays étant bloqués. En revanche, les interdictions de visa poursuivent un objectif différent, qui ne relève pas du champ d'application du régime de sanction pour détournement de fonds.

36. Le projet n'est pas axé sur la grande corruption, mais sur la réforme du secteur de la sécurité civile. Il a récemment pu atteindre son rythme de croisière. La mission de conseil de l'Union européenne en Ukraine (EUAM Ukraine) a dispensé plusieurs formations et fourni du matériel de projet en liaison avec les activités de renforcement des capacités du projet Pravo Police.

En décembre 2020, la police nationale ukrainienne a reçu deux centres de données modulaires de pointe financés par l'UE, qui ont été mis en réseau avec ses infrastructures de télécommunications existantes. Ces nouveaux centres de données accompagneront les opérations et seront au service de plus de 45 000 policiers dans tout le pays, au niveau national et au niveau local, y compris la ligne d'urgence 102 pour la police.

38. Dans le cadre de la conditionnalité de l'AMF, l'UE a fermement soutenu les réformes de la gouvernance des entreprises publiques et la restructuration/le découplage de Naftogaz. Elle a également soutenu la restructuration et l'amélioration de la gouvernance pour plusieurs entreprises et

banques publiques, en allouant la contribution de loin la plus importante à un compte multidonateurs de la BERD.

40. Premièrement, l'UE a introduit des conditions liées à la réforme des services répressifs dans son cinquième programme d'AMF. Deuxièmement, la Commission a mis en œuvre le projet n° 17 (Pravo Justice), dans le cadre duquel une analyse approfondie a été menée en ce qui concerne les défis liés à la politique d'application de la législation et aux moratoires et des conseils stratégiques détaillés sont fournis pour la poursuite des réformes. Les défis dans ce domaine sont complexes et pluridimensionnels et requièrent une stratégie de réponse à plus long terme, ainsi que de la volonté politique.

41. Mise à jour factuelle concernant le conseil de surveillance de Naftogaz:

le 19 mai 2021, le cabinet des ministres a reconduit pour un an cinq membres actuels du conseil de surveillance de Naftogaz, jusqu'à l'achèvement de la sélection concurrentielle d'un nouveau conseil de surveillance indépendant, a démis Robert Bensch de ses fonctions au conseil de surveillance de cette entreprise et a annoncé une procédure de sélection concurrentielle pour quatre postes au sein du conseil de surveillance indépendant.

42. Les réformes de la gouvernance des entreprises publiques soutenues par l'UE comprenaient de nombreuses mesures de lutte contre la corruption directement liées à la bonne gouvernance des entreprises, à la bonne gestion financière, à la transparence et à la responsabilité. Les efforts de l'UE ont été axés sur les conditions liées à la réforme des entreprises publiques qui figurent dans plusieurs programmes d'assistance macrofinancière de l'UE, sur les dialogues et réunions de haut niveau sur les politiques, sur les interventions au titre du compte multidonateurs de la BERD, sur la participation au groupe de travail sur la privatisation, sur l'observation des processus de sélection des membres du conseil de surveillance des entreprises publiques et sur le financement des équipes d'appui aux réformes au sein du ministère de l'économie et d'autres entités gouvernementales.

43. Les aides d'État et la concurrence sont des domaines qu'il est difficile de réformer. Dans les pays de l'UE, il a fallu de nombreuses années pour mener à bien les réformes dans ces domaines. Le programme de réforme de l'Ukraine prendra également du temps. L'Ukraine a enregistré des progrès ces dernières années, notamment en ce qui concerne le renforcement de l'indépendance institutionnelle du Comité antimonopole d'Ukraine (CAMU) et l'amélioration du cadre législatif et du cadre de mise en application en vue de leur alignement sur les règles de l'UE en matière d'aides d'État et de concurrence. L'UE a apporté un soutien tant pour le cadre législatif que pour les capacités de mise en application. Les projets de l'UE, à savoir les projets n°s 10 et 19 examinés par la Cour ont permis d'apporter un soutien aux capacités institutionnelles en mettant l'accent sur les capacités de mise en application.

En ce qui concerne l'indépendance du CAMU, bien que certains défis et risques subsistent, de nets progrès en la matière ont été accomplis ces dernières années, ainsi qu'il ressort du rapport de l'OCDE sur l'indice des politiques en faveur des PME. La référence à l'indépendance du CAMU dans le rapport sur la mise en œuvre de l'accord d'association concerne une question spécifique liée au processus de sélection du responsable de l'organe de recours pour les marchés publics (à savoir, en Ukraine, l'un des commissaires du CAMU).

44. Réponse groupée de la Commission au point 44 et à l'encadré 1:

étant donné qu'il est généralement admis que, lorsqu'ils mesurent l'évolution des niveaux de corruption et déterminent si les efforts de lutte contre la corruption sont efficaces, les praticiens et les experts dans ce domaine continuent de faire face à des limitations et à des défis permanents, le réseau

anticorruption de l'OCDE mettra au point, dans le cadre du programme de lutte contre la corruption de l'UE pour l'intégrité, des indicateurs de performance très détaillés en matière de lutte contre la corruption, assortis de critères de référence clairs et adaptés, de tels indicateurs étant actuellement mis à l'essai dans plusieurs pays, dont l'Ukraine. Néanmoins, le sujet reste complexe et, dans l'ensemble, les avancées sont lentes, étant donné qu'il est difficile de mesurer directement la corruption. La tendance actuelle consiste souvent à la mesurer indirectement au moyen d'indicateurs de substitution spécifiques au contexte, mais plus faciles à mettre en œuvre et à observer.

46. La valeur ajoutée qu'un rapport spécifique supplémentaire pourrait apporter n'est pas manifeste. Le cadre unique d'appui prévoit des priorités et des objectifs spécifiques, qui sont assortis d'indicateurs clairement définis. En tant que mission de politique de sécurité et de défense commune (PSDC), l'EUAM Ukraine est un instrument approuvé par le Conseil, qui dispose de son propre système de suivi et d'évaluation. L'évaluation à l'aune de critères de référence a été introduite en tant que moyen de renforcer la rigueur et la responsabilité dans l'exécution du mandat de la mission. Des critères de référence ciblés sont définis au cours de la phase de planification, afin que les missions et la capacité civile de planification et de conduite (CPCC) puissent procéder au suivi et à l'évaluation des activités menées. L'EUAM Ukraine suit les lignes directrices en matière d'établissement de rapports qui ont été convenues par les États membres de l'UE. Les résultats et l'impact de cette mission sont communiqués tous les six mois à la CPCC du SEAE et sont approuvés par les États membres de l'UE sous la forme de rapports officiels fondés sur des critères de référence eu égard au mandat de la mission.

47. Le rapport annuel sur la gestion de l'action extérieure présente les progrès accomplis dans les domaines prioritaires mentionnés dans le cadre unique d'appui pour la période 2018-2020. Ce rapport est un outil de gestion important pour le suivi de la mise en œuvre des programmes et des indicateurs de performance clés. Toutefois, il ne renvoie pas systématiquement aux indicateurs inclus dans le cadre unique d'appui pour la période 2018-2020.

49. En tant que mission de PSDC civile, l'EUAM Ukraine suit les lignes directrices en matière d'établissement de rapports qui ont été convenues par les États membres de l'UE. Les résultats et l'impact de cette mission sont communiqués tous les six mois à la CPCC du SEAE et sont approuvés par les États membres de l'UE sous la forme de rapports officiels fondés sur des critères de référence eu égard au mandat de la mission. En outre, avant la prolongation de chaque mandat, une évaluation opérationnelle et un examen stratégique complets sont réalisés. Ces processus servent de base à la prolongation du mandat. Le SEAE œuvre actuellement à l'élaboration d'une méthode d'analyse d'impact permettant de mesurer les effets à moyen et long terme des activités des missions de PSDC.

53. Une autre réussite majeure a été le soutien apporté au processus de sélection, hautement transparent et fondé sur le mérite, des juges de la Haute Cour anticorruption, qui a bénéficié du concours d'experts internationaux, de même que le soutien ultérieur fourni pour que cette instance devienne pleinement opérationnelle.

56. La Commission estime que cela a permis de soumettre l'assistance technique à des conditions. Par exemple, elle a temporairement suspendu le soutien apporté par l'initiative anticorruption de l'UE (projet n° 12) à l'une des principales institutions ukrainiennes (l'ANPC) lorsque l'intégrité des dirigeants de celle-ci a été compromise. De même, pour des raisons similaires, le soutien en faveur du Haut Conseil de la justice (HCJ) a été considérablement réduit dans le cadre du programme Pravo Justice de l'UE (projet n° 17).

58. L'EUAM Ukraine a contribué, au moyen de conseils stratégiques, à la loi de réforme du bureau du procureur signée en septembre 2019. Elle a également participé de près à l'attestation ultérieure des

services du ministère public, lors de laquelle deux tiers des candidats ont réussi les épreuves de vérification des connaissances, des compétences et de l'intégrité.

Encadré 4 — Contributions de la Commission et de l'EUAM Ukraine à la réévaluation et à la sélection des procureurs

À ce jour, sur quelque 12 000 procureurs, seuls 7 700 d'entre eux ont achevé avec succès le processus d'attestation. Quelque 1 800 recours contre des décisions résultant de ce processus sont pendants devant les instances judiciaires. La réforme de l'attestation était fondée sur la loi d'octobre 2019 qui a introduit une période transitoire de réforme de deux ans durant laquelle les parquets ordinaires, y compris la Commission de qualification et de discipline des procureurs (CQDP), ont dû être suspendus afin que l'ensemble du système des services chargés des poursuites puisse être relancé.

En outre, en mai 2021, le procureur général a adopté un nouveau règlement pour la nomination à des postes administratifs (une condition du cinquième programme d'AMF), qui s'appliquera pendant la période transitoire de réforme, et des travaux sont en cours pour améliorer la procédure en vue de son application permanente dès l'automne 2021.

59. Il est difficile d'instaurer rapidement la confiance dans les services répressifs et le ministère public en Ukraine. De plus, cette confiance est difficile à mesurer, car elle dépend de la qualité des sondages et est influencée par de multiples facteurs, notamment les médias. La confiance dans les services répressifs reste certes faible, mais elle s'est accrue au fil des ans, à quelques exceptions près et hormis une baisse en 2020. En plus des sondages commandés par l'EUAM Ukraine, il importe d'examiner les tendances qui émergent d'autres sondages largement reconnus, tels que ceux qui sont menés par le centre Razumkov² sur la confiance dans les services répressifs et le ministère publicⁱ. L'EUAM Ukraine compare toujours plusieurs sources et inclut également des données sur l'expérience et l'efficacité des services répressifs lorsqu'elle évalue l'évolution de la perception par les citoyens des services répressifs en Ukraine.

61. Le train de réformes de 2016 (qui a servi de base à l'évaluation de la conformité avec le contrat d'appui à la consolidation de l'État) était positif et suffisant. En effet, la Commission de Venise a évalué favorablement les modifications de la Constitution et les dispositions législatives complémentaires. Les analyses critiques évoquées par la Cour n'ont été effectuées que plus tard et ne pouvaient donc pas, pour des raisons temporelles, servir de base à l'évaluation. Le contrat d'appui à la consolidation de l'État prévoyait uniquement l'adoption de modifications juridiques, pas leur mise en œuvre intégrale. En effet, compte tenu du temps nécessaire à un changement aussi radical du système judiciaire, exiger une mise en œuvre intégrale aurait été à l'encontre de l'objectif même du contrat d'appui à la consolidation de l'État, qui consistait à fournir un soutien rapide dans le sillage de la révolution de Maïdan.

62. Le 29 juin 2021, le Parlement ukrainien a adopté la loi visant à rétablir la Haute Commission de qualification des juges (HCQJ). Cette loi met en place une nouvelle procédure, transparente et fondée sur le mérite, pour la sélection des membres de la HCQJ, incluant un modèle de vote permettant aux experts indépendants désignés en interne de jouer un rôle décisif, conformément aux recommandations de la Commission de Venise. Pour des raisons techniques, cette loi devra être soumise à un nouveau vote à la mi-juillet. Un projet de loi prévoyant le contrôle de sécurité/d'intégrité des membres actuels et futurs du HCJ devrait être adopté à la mi-juillet.

² Source du sondage de Razumkov pour la période 2019-2020 (uniquement en ukrainien):

<https://razumkov.org.ua/napiamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-institutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-oriientatsii-gromadian-berezen-2021r>

Encadré 5 — Soutien de la Commission pour le système de gestion électronique des dossiers

En juin 2021, le Parlement ukrainien a adopté la loi établissant la base juridique du système de gestion électronique des dossiers pour les agences de lutte contre la corruption et tous les autres services répressifs en Ukraine. Ce système renforcera la transparence et l'efficacité des enquêtes pénales et réduira les risques de corruption.

71. Au sein des institutions chargées de lutter contre la corruption, les juges, les procureurs et les enquêteurs sont sélectionnés à l'issue d'une procédure stricte, au cours de laquelle, notamment, leur intégrité est vérifiée. Ces institutions disposent par ailleurs d'une compétence exclusive pour statuer sur des affaires de corruption de haut niveau, ainsi que d'outils d'enquête spéciaux. Pour ces raisons, et à la suite d'un solide renforcement de leurs capacités et d'un soutien informatique, ces institutions sont désormais opérationnelles et ont déjà obtenu des résultats crédibles.

Depuis le début de ses activités à la fin de 2019, la HCAC a déjà rendu plus de 34 verdicts, dont des condamnations à des peines de prison ferme. Les procédures dans de nombreux autres dossiers sont presque terminées et des verdicts sont attendus prochainement.

Statuer dans les affaires de corruption complexes prend du temps. En outre, la COVID-19 a retardé de nombreuses procédures.

Il convient également de signaler que, avec l'entrée en vigueur du système de déclaration de patrimoine (l'une des conditions fixées par l'UE au titre de l'AMF et du contrat d'appui à la consolidation de l'État), des centaines de juges ont décidé de démissionner de leur poste entre 2016 et 2018 plutôt que de se soumettre à une évaluation de leurs qualifications ou de présenter des déclarations de patrimoine (voir, par exemple, https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2016.pdf)

73. La décision a été prise tant sur la base des progrès existants que sur la base de l'engagement pris par les autorités ukrainiennes. Grâce aux critères de référence de la lutte contre la corruption, le soutien de l'UE à la lutte contre la corruption en Ukraine a bénéficié d'une attention renforcée de la part des autorités ukrainiennes et d'un engagement accru.

Encadré 6 — Exemples de conditions/critères de référence concernant la lutte contre la corruption pour lesquels il existe des problèmes d'évaluation

L'évaluation était fondée conjointement sur les progrès accomplis et sur les engagements fermes pris par l'Ukraine. Au moment de l'évaluation, des résultats positifs avaient été observés en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation adoptée dans le domaine de la lutte contre la corruption, tels que la création du BNLC, la nomination de son directeur, la dotation en personnel, la formation de ce personnel et l'élection des membres du conseil au sein de l'ANPC, et la nomination du directeur du SAPO. Une fois ces bases en place, la mise en œuvre était imminente.

En effet, le sixième rapport d'étape sur la mise en œuvre par l'Ukraine du plan d'action concernant la libéralisation du régime des visas mentionne plusieurs évolutions positives en ce qui concerne la lutte contre la corruption. Ce rapport indique clairement que «[l]es progrès observés dans le cinquième rapport en matière de politiques anti-corruption, plus particulièrement sur les plans législatif et institutionnel, se sont poursuivis». Pour de plus amples informations, voir, également, document de travail des services de la Commission accompagnant le rapport SWD(2015) 705 final, pages 14 à 16. Ce rapport mentionne les engagements pris par l'Ukraine. Il indique ainsi que, «[s]ur la base de ces engagements, le critère relatif à la lutte contre la corruption est réputé atteint», dans le but d'inciter

l'Ukraine à respecter ces engagements. Toutefois, la conclusion selon laquelle ce critère est rempli est également fondée sur les progrès accomplis mentionnés aux pages 5 et 6 (et détaillés dans le document de travail des services de la Commission, aux pages 14 à 16).

Le facteur déterminant pour savoir si cette condition était satisfaite était le caractère «efficace» du système en novembre 2016 (*et non en 2018, lorsque la décision relative au troisième programme d'AMF a été prise*). Compte tenu de la complexité du système, il était impossible de répondre de manière simple et avec une précision mathématique à la question concernant l'efficacité du système dans son ensemble, mais une appréciation subjective s'imposait. Autrement dit, il existait une certaine marge de manœuvre dans cette appréciation. Étant donné que le système électronique a été lancé le 1^{er} septembre 2016, que, le 30 octobre 2016, 103 268 déclarations annuelles avaient déjà été soumises dans ce système et que les déclarations étaient accessibles au public sur le site internet de l'ANPC, en restant dans les limites de son pouvoir discrétionnaire, la Commission a estimé que le système était efficace. Cette appréciation n'a pas été faite de manière superficielle, mais, outre les faits susmentionnés, elle a été fondée sur l'évaluation d'experts externes. En novembre 2016, aucun élément factuel n'aurait permis de conclure que la Commission ou tout autre acteur associé au processus décisionnel avait outrepassé son pouvoir discrétionnaire.

La condition est axée sur la création et le fonctionnement indépendant du BNLC, du SAPO et de l'ANPC. Au moment de l'évaluation de la conformité, ces trois institutions existaient et elles étaient indépendantes sur le plan opérationnel. Leur indépendance à l'égard des ingérences politiques ne saurait être évaluée à un moment donné, mais elle doit être réaffirmée en permanence.

76. La Commission estime que les mérites du système de déclaration de patrimoine ne sont pas suffisamment reconnus. Les déclarations de patrimoine constituent un outil puissant pour la prévention de la corruption. Elles ne servent pas seulement de base à d'éventuelles enquêtes pénales. Par conséquent, l'évaluation de la Cour sous-estime les incidences indirectes et les effets positifs du système de déclaration de patrimoine en tant qu'outil de prévention: par exemple, les déclarations de patrimoine publiquement accessibles ont servi de principale source pour les travaux des jurys de sélection (internationaux) lors de l'évaluation de l'intégrité des candidats (Conseil public d'experts internationaux/juges de la HCAC en 2018, sélection du directeur de l'ANPC en 2019 et sélection en cours du directeur du SAPO en 2020/2021). En outre, la seule obligation de rendre publique la déclaration de patrimoine a entraîné la démission de centaines de juges en 2016 et au cours des années suivantes. De plus, la société civile et les journalistes d'investigation utilisent souvent les déclarations de patrimoine disponibles pour mettre au jour des faits de corruption et des pratiques de la criminalité organisée.

En ce qui concerne l'efficacité du système de déclaration de patrimoine, ce dernier et les règles de vérification ont récemment fait l'objet de mises à jour, ce qui a permis d'améliorer l'efficacité du système. Par ailleurs, les dirigeants de l'ANPC ont été sélectionnés avec le concours d'experts internationaux, ce qui a permis d'assurer dernièrement l'indépendance et la proactivité de l'ANPC, notamment en ce qui concerne les vérifications des déclarations de patrimoine.

77. Pour ce qui est de la stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2018-2020, elle aurait pu, en dépit d'un certain nombre de lacunes, apporter des améliorations, et c'est pour cette raison qu'elle s'est heurtée à une forte résistance de la part d'intérêts particuliers. Dans ces conditions, l'UE avait décidé de soutenir cette stratégie, même si elle était loin d'être parfaite. L'évaluation globale d'une stratégie peut être positive même si toutes les recommandations ne sont pas prises en considération.

Toutefois, même ce soutien et cette persévérance n'ont pas été suffisants pour garantir l'adoption de la stratégie.

Il existe des limites à l'influence que l'UE peut exercer sur les stratégies d'un pays tiers souverain.

78. L'UE a temporairement suspendu le soutien apporté par l'initiative anticorruption de l'UE à l'une des principales institutions ukrainiennes, l'ANPC, lorsque le risque (y compris en matière de réputation) est devenu trop élevé.

79. En fait, le projet n° 12 (initiative anticorruption de l'UE) a directement soutenu le processus de restructuration de l'ANPC en fournissant des conseils législatifs sur la loi adoptée, sur la nomination des experts internationaux et sur la mise en place d'un secrétariat à part entière pour appuyer la commission de sélection.

80. Le 29 juin 2021, le Parlement ukrainien a adopté la loi qui rétablit un régime de sanction dissuasif en cas de non-présentation de la déclaration de patrimoine ou de présentation d'une fausse déclaration.

82. Le BNLC s'appuie sur les services d'analyse du service de l'État chargé du contrôle financier et la coopération interservices entre les deux a été renforcée avec le soutien de l'initiative anticorruption de l'UE (voir rapport final sur les résultats de l'initiative anticorruption de l'UE, p. 38).

En ce qui concerne le service de sécurité de l'Ukraine, un projet de loi réformant en profondeur cette institution et bénéficiant d'un soutien ferme de l'UE est actuellement examiné par le Parlement ukrainien.

83. Le SAPO est juridiquement et fonctionnellement indépendant du bureau du procureur général. Il est habilité à exercer son mandat de manière autonome. Toutefois, à l'heure actuelle, comme le SAPO n'a pas de directeur, certaines des fonctions qui seraient assurées par le directeur sont exercées par le procureur général.

La Commission soutient le processus de sélection en cours pour un nouveau directeur du SAPO, en désignant des experts internationaux au sein de la commission de sélection ainsi qu'en mettant à disposition, dans le cadre de l'initiative anticorruption de l'UE, des services de secrétariat pour appuyer les experts de la commission.

84. La HCAC a finalement été créée, essentiellement en raison de la pression politique sans relâche exercée par l'UE et d'autres partenaires internationaux, en particulier le FMI et le G7.

À ce jour, la HCAC a rendu 38 verdicts (33 condamnations et 5 acquittements) et plus de 200 affaires sont pendantes, ce qui représente une augmentation significative du nombre de verdicts dans des affaires de haut niveau par rapport à la situation antérieure à l'entrée en fonction de la HCAC.

86. Au mois de juin 2021, la HCAC a rendu 38 verdicts (33 condamnations et 5 acquittements).

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

89. Au cours des cinq dernières années, l'UE a joué un rôle majeur dans la mise en place du cadre juridique et institutionnel nécessaire à la lutte contre la corruption de haut niveau (la grande corruption), dans l'application de ce cadre dans la pratique, dans l'amélioration du système de passation des marchés publics et l'accroissement de sa transparence et dans le renforcement des moyens d'action de la société civile et du journalisme d'investigation. Tous ces éléments sont essentiels à la lutte contre la corruption de haut niveau (la grande corruption). Par ailleurs, les institutions spécialisées dans la lutte contre la corruption ont commencé à enregistrer des résultats crédibles dans des affaires complexes de corruption de haut niveau, bien que la chaîne judiciaire

spécialisée n'ait été achevée qu'à la fin de 2019 et que la COVID-19 ait eu une incidence négative sur les procédures.

90. Voir réponses au point IV et à d'autres points de la synthèse ci-dessus, ainsi qu'aux points 22 à 37 ci-dessus. En ce qui concerne le «modèle destiné à limiter l'entrée», en 2014, l'Union a institué des mesures restrictives pour détournement de fonds en Ukraine afin de faciliter le recouvrement des avoirs en gelant les fonds des personnes faisant l'objet d'une procédure pénale en Ukraine pour détournement de fonds de l'État ukrainien. Le champ d'application de ce régime est ciblé et il couvre les cas de détournement de ressources ou de fonds publics qui ont causé à l'État un préjudice financièrement quantifiable.

Les mesures en question ne comprennent pas d'interdiction de pénétrer sur le territoire de l'UE, une telle mesure ne relevant pas du champ d'application du régime de sanction pour détournement de fonds.

91. L'initiative anticorruption de l'UE était principalement axée sur la lutte contre la grande corruption. La plupart des institutions chargées de lutter contre la corruption soutenues par cette initiative traitent exclusivement de la grande corruption. Voir, également, réponses ci-dessus (point 29, par exemple).

Recommandation n° 1 — Concevoir et mettre en œuvre des actions qui ciblent spécifiquement la grande corruption

a) Le SEAE et la Commission acceptent cette recommandation.

b) Le SEAE et la Commission acceptent cette recommandation.

c) Le SEAE et la Commission acceptent cette recommandation.

Recommandation n° 2 — Évaluer et ajuster l'ampleur du soutien apporté aux organisations de la société civile et au journalisme d'investigation

a) La Commission accepte cette recommandation.

b) La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 3 — Contribuer à la suppression des obstacles à une concurrence libre et loyale

a) La Commission accepte cette recommandation.

b) La Commission accepte cette recommandation.

c) La Commission accepte cette recommandation.

94. Il est généralement admis que, lorsqu'ils mesurent l'évolution des niveaux de corruption et déterminent si les efforts de lutte contre la corruption sont efficaces, les praticiens et les experts dans ce domaine continuent de faire face à des limitations et à des défis permanents. Dans le cadre du programme de lutte contre la corruption de l'UE pour l'intégrité, le réseau anticorruption de l'OCDE met actuellement à l'essai dans plusieurs pays, et notamment en Ukraine, des indicateurs de performance très détaillés en matière de lutte contre la corruption. Néanmoins, le sujet reste complexe et les avancées sont lentes, compte tenu de la difficulté à directement la corruption. La tendance

actuelle consiste souvent à la mesurer indirectement au moyen d'indicateurs de substitution spécifiques au contexte, mais plus faciles à mettre en œuvre et à observer.

L'EUAM Ukraine suit les lignes directrices en matière d'établissement de rapports qui ont été convenues par les États membres de l'UE. Les résultats et réalisations de cette mission sont communiqués tous les six mois à la CPCC du SEAE et sont approuvés par les États membres de l'UE. En outre, avant la prolongation de chaque mandat, une évaluation opérationnelle et un examen stratégique complets sont réalisés. Le SEAE œuvre actuellement à l'élaboration d'une méthode d'analyse d'impact permettant de mesurer les effets à moyen et long terme des activités des missions de PSDC.

Recommandation n° 4 — Améliorer le suivi et l'établissement de rapports, afin d'informer et de prendre des mesures correctrices si nécessaire

a) La Commission accepte en partie cette recommandation: les valeurs cibles et indicateurs (quantifiables) définis au préalable qui sont proposés ne peuvent être inclus dans les rapports que lorsque cela est possible.

En effet, l'établissement de rapports et le suivi représentent déjà un travail intensif et nécessitent des ressources administratives considérables. L'établissement de rapports et le suivi (par exemple, les rapports sur la mise en œuvre de l'accord d'association ou d'autres rapports prévus au titre de la gouvernance convenue de l'accord d'association, notamment dans le cadre du sous-comité sur la justice et les affaires intérieures) obéissent à des règles et méthodes communément admises pour les pays du voisinage (et au-delà), qui couvrent en détail tous les domaines de réforme, y compris ceux qui présentent un intérêt pour la lutte contre la corruption de haut niveau. La marge de manœuvre est limitée pour mettre en place un système de suivi spécifique à l'Ukraine dans de tels cas (et un tel système n'aurait aucune valeur ajoutée).

En ce qui concerne le suivi dans le cadre du mécanisme de suspension de l'exemption de visa, le quatrième rapport sur ce mécanisme, qui devrait être adopté en 2021, s'appuiera sur une méthode différente, qui consiste à inclure les contributions des États membres et à intensifier les efforts pour évaluer plus en détail le respect continu des critères de libéralisation du régime des visas pour les pays du partenariat oriental.

b) La Commission accepte cette recommandation.

97. La Haute Commission de qualification des juges devrait être mise en place dans le cadre de la législation actuellement en deuxième lecture au Parlement ukrainien. Cette institution aura pour tâche de contrôler l'intégrité des juges restants.

98. Le fait que le maintien du cadre institutionnel en matière de lutte contre la corruption de haut niveau est une bataille permanente montre que ce cadre est efficace et qu'il a la capacité de tenir en échec des intérêts particuliers.

Recommandation n° 5 — Insister sur l'intégrité et l'engagement en faveur des réformes au moment de soutenir le renforcement des capacités des institutions

a) La Commission accepte cette recommandation.

b) La Commission accepte cette recommandation.

99. Comme indiqué dans la réponse à l'encadré 5 ci-dessus, en juin 2021, le Parlement ukrainien a adopté la loi établissant une base juridique claire pour le lancement du système de gestion électronique des dossiers pour les agences de lutte contre la corruption et tous les autres services répressifs en Ukraine. Ce système renforcera la transparence et l'efficacité des enquêtes pénales et réduira les risques de corruption.

Recommandation n° 6 — Soutenir la numérisation des registres

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 7 — Durcir les conditions d'octroi de l'aide de la Commission

a) La Commission accepte cette recommandation.

La réforme du système judiciaire, la réforme du ministère public et la gouvernance des institutions chargées de lutter contre la corruption font partie intégrante des conditions de politique structurelle dont sont assortis les programmes d'assistance macrofinancière en faveur de l'Ukraine. Compte tenu des défis qui subsistent, ces éléments de réforme devraient continuer à faire partie de toute future conditionnalité liée à l'AMF.

b) La Commission accepte cette recommandation.
