



DECLASSIFIÉ¹

AS/Mon(2018)06

18 mai 2018

fmondoc06_2018

or. Anglais

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 du corapporteur sur sa visite d'information à Kiev (du 19 au 21 mars 2018)

Corapporteurs: M. Eerik-Niils Kross, Estonie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe et M^{me} Dzshema Grozdanova, Bulgarie, Groupe du Parti populaire européen

I. Introduction

1. Il s'agissait de la première visite depuis l'adoption, le 25 janvier 2017, de la Résolution 2145 (2017) sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine. Depuis l'adoption de cette résolution, le mandat de M. Jordi Xuclà a été révoqué par une décision de la Commission de suivi conformément à l'article 3 du code de conduite des rapporteur(e)s de l'Assemblée et il a été remplacé par moi-même, M. Eerik-Niils Kross, en octobre 2017. Les préparatifs de cette mission d'information ont été entamés avec le corapporteur, M. Axel Fischer (Allemagne, PPE/DC). Néanmoins, M. Fischer a cessé de siéger à l'Assemblée en janvier 2018 et il ne sera remplacé qu'à la partie de session de l'Assemblée d'avril 2018. La préparation de cette visite d'information ayant déjà commencé, et compte tenu du délai écoulé depuis la visite précédente, j'ai été autorisé par la Commission à effectuer seul cette visite.

2. Durant 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 vice-ministre de l'Éducation; le procureur général; le vice-directeur de l'administration présidentielle ukrainienne; le président de la Commission électorale centrale; la Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien (médiatrice); le directeur adjoint du Bureau national de lutte contre la corruption de l'Ukraine; le directeur adjoint de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption; le premier directeur adjoint du Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption; la présidente de la Commission des sciences et de l'éducation de la Verkhovna Rada d'Ukraine; des membres de la Commission de la prévention et de la lutte contre la corruption de la Verkhovna Rada d'Ukraine; la présidente et les membres de la délégation ukrainienne à l'APCE; les chefs des groupes parlementaires de la Verkhovna Rada, ou leurs représentants; ainsi que des membres de la communauté diplomatique et des représentants des organisations de la société civile en Ukraine. Le programme de notre visite est joint à la présente note, à l'annexe 1.

3. Je tiens à remercier la Verkhovna Rada pour l'organisation de notre programme, ainsi que le chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Kiev et son secrétariat pour l'assistance fournie à notre délégation. Enfin, je tiens à exprimer notre gratitude à l'Ambassadeur d'Estonie à Kiev pour son accueil. La déclaration publiée au terme de la visite est jointe à l'annexe 2.

II. Les développements récents sur le plan politique

4. Comme indiqué dans le tout dernier rapport² sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine, l'unité entre les forces politiques ukrainiennes qui s'était fait jour après la «Révolution de la dignité»

¹ Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 29 mai 2018.

a pratiquement disparu. Malheureusement, la fragmentation et les luttes intestines de la majorité au pouvoir et de l'opposition, ainsi que les conflits qui les opposent, caractérisent de nouveau le contexte politique ukrainien, entraînant des retards dans l'adoption des lois et la mise en œuvre des réformes. L'actuelle majorité au pouvoir du Bloc Petro Porochenko et du Front populaire de l'ancien Premier ministre, M. Iatseniouk, détient 219 sièges sur les 450 que compte la Verkhovna Rada (le Parlement). Au total, l'opposition occupe 152 sièges à la Verkhovna Rada et 52 parlementaires sont officiellement indépendants; 28 sièges sont laissés vacants car ils représentent des districts où aucune élection n'a pu avoir lieu en raison du conflit en cours dans l'est de l'Ukraine et de l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie.

5. Selon des sondages d'opinion, la cote de popularité du Front populaire est actuellement au plus bas, et si des élections avaient lieu aujourd'hui, le parti ne rentrerait pas au Parlement. Cela l'incite fortement à continuer de soutenir le Bloc de Petro Porochenko au sein de la majorité au pouvoir. L'opposition elle-même est nettement divisée entre les partis qui ont appartenu au mouvement Euromaïdan ou qui en sont issus et le Bloc de l'opposition essentiellement composé d'anciens membres du défunt Parti des régions de l'ancien Président, M. Ianoukovitch. Des différences notables existent également entre les partis de l'opposition qui ont soutenu les manifestations de l'Euromaïdan. En outre, les plus grands partis ukrainiens, en particulier, sont très hétérogènes et comptent plusieurs groupes et formations non officiels en interne et en commun. Ces différences n'ont pas conduit à un réaligement politique à la Verkhovna Rada ni à l'apparition officielle de nouveaux groupes, la Constitution ukrainienne disposant que tout(e) parlementaire qui n'adhère pas au groupe officiel du parti sur la liste duquel il ou elle a été élu(e), ou qui le quitte, perd son mandat. L'Assemblée, ainsi que la Commission de Venise se sont à plusieurs reprises déclarées préoccupées par l'existence de ce mandat impératif de fait, lequel va à l'encontre des normes européennes, qui sont celles d'un mandat représentatif.

6. La fragmentation du contexte politique résulte de l'existence à la fois d'un puissant système d'intérêts oligarchiques et d'un environnement permettant à un tel système de se développer. La domination du système politique par des intérêts oligarchiques, associée à la corruption qui s'exerce dans tout le pays, aliène les citoyens – qui estiment que la classe politique sert avant tout ses propres intérêts.

7. Cela a également contribué à la hausse de popularité de Mikhaïl Saakachvili à la fin de 2017. S'il est peu probable que les électeurs ukrainiens soutiennent massivement un outsider relatif comme M. Saakachvili au poste de Président ou de Premier ministre du pays, en particulier dans le contexte «patriotique» actuel, l'oppression exercée à son encontre à la suite de ses allégations répétées de corruption à grande échelle dans les milieux gouvernementaux a entraîné un regain de popularité en sa faveur. Sa première arrestation a mené à plusieurs manifestations contre le gouvernement. Même si cette arrestation était davantage un catalyseur que la cause principale de ces manifestations, elle souligne les risques politiques encourus par les autorités si elles échouent à lutter de manière efficace contre la corruption et la gouvernance inefficace.

8. Les élections législatives et présidentielles se tiendront en 2019. Pendant notre visite, il est clairement apparu que les partis se préparaient déjà aux élections et que la campagne avait commencé dans les faits. Les sondages récents indiquent un retour de M^{me} Ioulia Timochenko sur le devant de la scène politique en Ukraine. Même si elle demeure pour certains une personnalité controversée, elle serait de fait la concurrente la plus sérieuse de M. Porochenko si l'élection présidentielle se déroulait aujourd'hui.

9. Dans la Résolution 2145 (2017), l'Assemblée a dit s'inquiéter du durcissement du discours et de l'environnement politiques. Bien qu'ils en soient principalement la cible, cela n'est pas uniquement dirigé contre les partis et les personnes qui sont considérés comme des défenseurs de la Russie et de ses intérêts. En témoigne ainsi la rupture notoire entre le Président Porochenko et son ancien allié, l'homme d'affaire et ex-gouverneur de l'oblast de Dnipropetrovsk, Igor Kolomoïsky. Un proche associé de M. Kolomoïsky et ancien vice-gouverneur de l'oblast de Dnipropetrovsk, M. Korban, a été arrêté sous des accusations contestables. Il n'a été relâché qu'après avoir rompu avec M. Kolomoïsky et quitté la vie politique. Les partisans de M. Korban ont dénoncé une arrestation et des poursuites motivées par des considérations politiques. Dans ce contexte, la médiatrice ukrainienne a estimé à l'époque que certaines des procédures suivies par les autorités dans cette affaire avaient incontestablement soulevé des questions sur le plan juridique. M. Korban a ensuite été lavé de toutes les accusations par le procureur général. Sans formuler de commentaires sur le fond de la procédure engagée par les autorités contre M. Saakachvili, il convient de noter que la décision de le priver de sa nationalité ukrainienne à la suite de sa brouille très médiatisée avec le Président Porochenko et la majorité au pouvoir, puis son expulsion hors d'Ukraine, ont été décriées par ses partisans ainsi que par plusieurs de nos interlocuteurs qui ont invoqué des motivations politiques.

² Doc 14227(2017).

10. Le 7 décembre 2017, Egor Sobolev a été démis de ses fonctions de président de la Commission parlementaire de la prévention et de la lutte contre la corruption pour des motifs discutables. M. Sobolev est très apprécié pour son action dans la lutte contre la corruption en Ukraine et il bénéficie d'appuis solides dans la communauté internationale. Son limogeage est largement considéré comme le résultat de son opposition aux tentatives des autorités de prendre le contrôle politique des institutions créées pour lutter contre la corruption dans le pays. Même si elle faisait probablement «partie du jeu» d'un point de vue politique, sa révocation soulève des questions quant aux représailles politiques visant des personnes qui semblent toucher aux intérêts financiers des élites au pouvoir. Les autorités devraient veiller à une stricte impartialité politique de toutes les structures publiques et éviter toute approche autoritaire des questions sensibles sur le plan politique.

11. Certains partis d'opposition ont fait valoir qu'ils ne disposaient pas de l'espace politique voulu pour garantir le fonctionnement d'un pays disposant d'une opposition. En particulier, le Bloc de l'opposition s'est plaint de n'avoir obtenu aucun poste de président de commission ou de vice-président de la Verkhovna Rada. Ces propos sont vivement contestés par d'autres partis, appartenant tous deux à l'opposition à la majorité au pouvoir, qui ont déclaré que le Bloc de l'opposition s'était vu proposer en réalité la présidence d'une commission, mais pas de poste de vice-président de la Verkhovna Rada. Tous les partis conviennent que les droits de l'opposition étaient bien mieux réglementés dans le précédent règlement intérieur de la Verkhovna Rada. Néanmoins, ce règlement a été aboli en 2010 lorsque le Parti des régions disposait de la majorité. Par conséquent, la version actuelle du texte ne prévoit pas de droits spécifiques pour l'opposition. La Verkhovna Rada ayant entrepris de modifier son règlement intérieur pour le mettre en conformité avec les nouvelles dispositions constitutionnelles, nous lui recommandons de profiter de l'occasion pour réintroduire un ensemble de droits clairs pour l'opposition.

12. Le processus de libéralisation du régime des visas avec l'UE a constitué un moteur et un catalyseur essentiels des réformes mises en œuvre ces dernières années par les autorités. Le 11 juin 2017, les Ukrainiens ont enfin été autorisés à effectuer des séjours courts sans visa dans l'Union européenne.

III. La société civile

13. Après la Révolution de la dignité, les organisations de la société civile, qui avaient joué un rôle déterminant dans le mouvement Euromaïdan, ont été considérées comme des partenaires privilégiés dans la mise en œuvre des réformes. Malheureusement, cette relation symbiotique semble avoir évolué et ces temps derniers, l'espace politique alloué à la société civile pour exercer ses activités s'est restreint, en particulier pour les organisations et les personnes qui participent à la lutte contre la corruption. Un grand nombre des représentants d'ONG que nous avons rencontrés pendant notre visite ont affirmé que les autorités cherchaient à contrôler la société civile, qu'elles ne considéraient plus comme un partenaire. De surcroît, plusieurs d'entre eux se sont plaints de ce qu'ils considéraient comme des campagnes de diffamation à l'encontre de certaines ONG et de leurs militants, en particulier ceux qui travaillent sur les questions de lutte contre la corruption ou des sujets sensibles comme les droits des LGTBI. Les cas de harcèlement et d'attaques de militants de la société civile par des groupes d'extrême droite ne feraient l'objet d'aucune enquête, ou du moins pas dans des délais suffisamment brefs. Compte tenu du poids qu'a traditionnellement la société civile en Ukraine et du rôle important qu'elle a joué dans les réformes et la consolidation démocratique du pays, cette tendance est préoccupante et devrait être renversée.

14. Le 3 mars 2017, la Verkhovna Rada a adopté un certain nombre d'amendements aux lois régissant le système de déclaration électronique de patrimoine pour les agents publics (dit «système de déclaration électronique»). Ces amendements étaient destinés à exonérer les membres des services de sécurité et du personnel militaire participant activement au conflit dans l'est de l'Ukraine de l'obligation de remplir une déclaration électronique, pour des raisons tant pratiques que de sécurité. Toutefois, la proposition du Président a été substantiellement modifiée en première lecture à la Rada. En conséquence, les amendements adoptés imposent désormais aux militants de la lutte contre la corruption de remplir la même déclaration électronique que les agents publics. Cette nouvelle disposition a été décriée par la société civile et par la communauté internationale, qui craignait qu'elle n'ait un effet dissuasif sur les organisations et les militants anticorruption. Au vu des préoccupations exprimées à propos de ces amendements, la Commission de suivi a décidé, le 7 septembre 2017, de solliciter l'avis de la Commission de Venise à ce sujet.

15. Il est important de noter que les amendements du 3 mars ont aussi été critiqués par le Conseil national de lutte contre la corruption (la NACP)³, qui s'est dit préoccupé par le fait que les nouvelles

³ La NACP (Agence nationale pour la prévention de la corruption) est l'institution responsable de la mise en œuvre du système de déclaration électronique et de la vérification des informations soumises par ceux qui sont tenus de remplir une déclaration.

dispositions juridiques ne définissaient pas précisément les personnes concernées, ce qui risquait de faire croître de manière exponentielle le nombre de déclarations remplies, et donc le travail de vérification de la NACP. En réponse aux critiques nationales et internationales, le Président Porochenko a annoncé que les dispositions controversées seraient abrogées par une nouvelle loi, en cours de préparation par l'administration présidentielle, sur le renforcement des obligations de déclaration financière pour les organisations de la société civile. Néanmoins, ce projet de loi s'est lui-même révélé extrêmement problématique⁴. En particulier, plusieurs de ses dispositions ont suscité des inquiétudes quant à leur compatibilité avec la Convention européenne des droits de l'homme en matière de liberté d'association et d'interdiction de la discrimination. Par conséquent, la Commission de suivi a décidé, le 13 décembre 2017, de solliciter l'avis de la Commission de Venise sur les projets de loi n° 6674 et n° 6675 «portant modification de certains actes législatifs pour garantir la transparence de l'information sur l'activité financière des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale» et «portant modification du Code général des impôts de l'Ukraine pour garantir la transparence du financement des associations publiques et de l'utilisation de l'assistance technique internationale», qui forment ensemble le nouveau régime de déclaration et de publication d'informations financières applicable aux ONG.

16. Les projets de loi n° 6674 et n° 6675 étant destinés à abroger la loi n° 6172, adoptée le 3 mars 2017, il a été convenu avec la Commission de Venise que la demande d'avis relatif aux projets de loi n° 6674 et n° 6675 remplacerait la demande d'avis relatif à la loi n° 6172, et qu'une évaluation des aspects de la loi n° 6172 liés aux principes figurerait dans l'avis en question. Par la suite, la Commission de Venise a adopté son avis⁵ relatif aux projets de loi n° 6674 et n° 6675 à sa session plénière des 16 et 17 mars.

17. Dans son avis, la Commission de Venise a déclaré craindre que le nouveau régime de publication financière, qu'elle juge contraignant, ne soit contraire à plusieurs droits de l'homme et libertés fondamentales, en particulier la liberté d'association. Inquiète 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. Au cas où les autorités insisteraient pour introduire un nouveau régime de déclaration financière pour les ONG, les lois devraient être – à tout le moins – considérablement modifiées et réduites *«pour garantir le plein respect des normes internationales relatives à la liberté d'association, le droit à la vie privée et l'interdiction de toute discrimination et apporter la preuve convaincante qu'elles sont nécessaires dans une société démocratique et proportionnées à leur but légitime»*⁶. De plus, les sanctions prévues en cas de non-respect des dispositions de la loi devraient être modifiées de manière à être proportionnelles aux transgressions commises. En outre, il devrait être possible de corriger les erreurs ou omissions involontaires sans encourir de pénalité⁷.

18. Pour ce qui est de l'obligation de déclaration électronique faite aux militants anticorruption qui a été introduite par la loi n° 6172 du 3 mars 2017, 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. Outre ces préoccupations concernant les principes de la loi, la Commission de Venise a soulevé des questions au regard de la mise en œuvre pratique de cette loi, qui pourrait générer pour vérification un nombre considérable de déclarations supplémentaires pour la NACP, dont la capacité semble déjà surexploitée⁸.

19. Malheureusement, les autorités ont indiqué à la Commission de Venise qu'elles ne retireraient pas purement et simplement les projets de loi n° 6674 et n° 6675, ainsi que le recommandait l'avis, à la suite de quoi les projets de loi n° 6674 et n° 6675 ont été adoptés par la Verkhovna Rada en première lecture. Les autorités ont précisé que les recommandations de la Commission de Venise seraient prises en compte dans des amendements aux projets de loi lors de leur examen en deuxième lecture. Nous n'avons pas réussi, toutefois, à obtenir un calendrier clair du processus d'adoption de ces deux projets de loi. Il convient de noter que tant que ces lois n'ont pas été modifiées et adoptées, la loi n° 6172 n'est pas abrogée et reste valide. Conformément à ces dispositions, le 1^{er} avril 2018, les militants anticorruption ont dû remplir leur déclaration

⁴ Il présente des ressemblances avec les législations relatives à la déclaration financière applicables aux organisations de la société civile, qui ont été adoptées en Russie et en Hongrie et critiquées par la communauté internationale, notamment par l'Assemblée.

⁵ CDL-AD(2018)006: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2018\)006-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)006-f).

⁶ CDL-AS(2018)006, paragraphe 13 B.

⁷ CDL-AD(2018)006, paragraphe 13 A-D.

⁸ On estime qu'en vertu de la loi initiale, la NACP doit déjà traiter nettement plus d'un million de déclarations.

électronique. Malheureusement, les autorités ont clairement indiqué qu'elles ne souhaitent pas annuler les dispositions imposant aux militants anticorruption de remplir une déclaration électronique tant que les lois révisées n° 6674 et n° 6675 n'étaient pas adoptées. Puisqu'il allait de soi que cette dernière ne serait pas adoptée avant la date butoir du 1^{er} avril, le président de la Verkhovna Rada, M. Parouby, a proposé un amendement qui aurait différé l'entrée en vigueur des dispositions sur la déclaration électronique applicables aux militants anticorruption. Celui-ci a cependant été rejeté par la majorité à la Verkhovna Rada. Cette évolution suscite des interrogations quant à la volonté de la majorité au pouvoir de favoriser l'instauration d'un climat politique dans lequel les organisations de la société civile puissent remplir leurs fonctions démocratiques, et a fortiori se développer, et elle doit donc être fermement condamnée.

IV. La lutte contre la corruption

20. La lutte contre la corruption généralisée en Ukraine constitue une priorité affichée par les autorités. Dans la Résolution 2145 (2017), l'Assemblée a insisté sur l'importance de la lutte contre la corruption pour la consolidation démocratique globale dans le pays. À cet égard, elle s'est félicitée de la mise en place de la plupart des structures anticorruption, mais elle s'est inquiétée du caractère limité des résultats concrets de ces réformes et de leur lenteur. Elle a souligné que les structures nouvellement établies devaient désormais conduire à des résultats concrets et tangibles sur le terrain.

21. Une structure d'institutions à trois 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) et l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (NAPC). Ces institutions sont aujourd'hui pleinement opérationnelles d'un point de vue technique. Néanmoins, de nombreux interlocuteurs ont relevé que la grande majorité des procédures introduites par le NABU et le SAPO étaient ralenties devant les tribunaux pour des raisons confuses. Dans le contexte d'un système judiciaire faible, politisé, dépourvu d'une véritable indépendance, associé à de fréquentes allégations de corruption endémique au sein du pouvoir judiciaire, des voix se sont donc élevées à plusieurs reprises dans diverses franges de la société ukrainienne pour demander la création d'un tribunal spécialisé dans la lutte contre la corruption qui disposerait des moyens et de l'indépendance requis pour examiner efficacement les affaires de corruption de haut niveau. L'instauration d'un tel tribunal a été soutenue par la communauté internationale, et notamment par notre Assemblée⁹.

22. Le 1^{er} février 2017, la proposition de loi n° 6011 sur les juridictions anticorruption prévoyant l'instauration d'une Haute cour anticorruption (HCAC) spécialisée, a été soumise à la Verkhovna Rada à l'initiative de plusieurs parlementaires. Le 30 juin 2017, cette proposition de loi, ainsi que la proposition de loi connexe n° 6529 «portant révision de la loi sur le système judiciaire et le statut des juges» (qui prévoit l'institution d'une spécialisation obligatoire des juges qui examinent des affaires de corruption), ont été adressées à la Commission de Venise pour avis par le président de la Verkhovna Rada. La Commission de Venise a adopté son avis¹⁰ à sa session plénière des 6 et 7 octobre 2017.

23. Dans son avis, la Commission de Venise est notamment convenue que la HCAC, telle qu'elle est présentée dans la proposition de loi, devrait être considérée comme une juridiction spécialisée et non comme une cour spéciale, cette dernière étant interdite par la Constitution ukrainienne¹¹. Elle a cependant noté qu'en vertu de la Constitution, les juridictions sont établies par des lois qui doivent être soumises à la Verkhovna Rada par le Président. Pour éviter toute contestation constitutionnelle de la loi, la Commission de Venise a donc recommandé que la loi telle qu'elle avait été rédigée soit retirée et réintroduite, sous la même forme, mais en tenant compte des recommandations de la Commission de Venise, par le Président ukrainien. Cet avis a été suivi en partie lorsque, le 22 décembre 2017, le Président Porochenko a soumis au Parlement une nouvelle loi sur la création d'une juridiction anticorruption. Toutefois, ce projet de loi diffère, sur des points décisifs, du texte qui a été évalué par la Commission de Venise et il ne contenait pas les recommandations formulées par cette dernière sur plusieurs questions fondamentales. Ce projet de loi a été adopté en première lecture le 1^{er} mars 2018.

24. Durant notre visite, le président de la Verkhovna Rada, ainsi que l'administration présidentielle et le ministère de la Justice nous ont informés qu'ils comptaient que la plupart des recommandations de la Commission de Venise seraient intégrées dans le projet de loi lors de son examen en deuxième lecture à la Verkhovna Rada. Cependant, nous avons été informés que sur deux points décisifs, à savoir les modalités de nomination des juges de la HCAC et les compétences exactes de la HCAC, les autorités et la majorité au

⁹ Résolution 2145 (2017), paragraphe 10.3.

¹⁰ CDL-AD(2017)020.

¹¹ Bien qu'elle ne soit pas nécessairement contraire aux principes européens si elle est clairement établie en droit; voir l'affaire *Frunui c. Slovaquie*, citée dans le document CDL-AD(2017)020, paragraphe 18.

pouvoir étaient indécises¹² ou peu désireuses de suivre les recommandations de la Commission de Venise. La communauté internationale, ainsi que votre rapporteur lors de la visite, ont vivement incité les autorités à intégrer l'ensemble des recommandations de la Commission de Venise, y compris celles concernant la nomination des juges de la HCAC et les compétences exactes de cette juridiction. Malgré les divergences d'opinion existant entre de nombreuses forces politiques quant à différents aspects de la HCAC, le président de la Verkhovna Rada escomptait que la loi serait adoptée avant l'été 2018.

25. Dans son avis relatif à la proposition de loi n° 6011, la Commission de Venise a fermement recommandé que les compétences de la HCAC reflètent celles du NABU et du SAPO. Elle a donc recommandé que les compétences de la HCAC spécialisée soient clairement définies dans la loi. Si les compétences de la HCAC sont définies dans le projet de loi du Président, cette définition ne correspond nullement aux compétences du NABU ou du SAPO et inclut un large éventail d'infractions qui ne sont pas liées à la lutte contre la corruption de haut niveau. De plus, la Cour ne serait pas compétente dans certains domaines qui ont trait à la lutte contre la corruption, comme l'acquisition illégale de biens, le blanchiment de capitaux et le blanchiment de biens obtenus illégalement, le détournement de fonds publics et l'adoption de règlements contraires aux procédures décrites par la loi. Si ces compétences étaient adoptées, la HCAC risquerait fortement d'être inondée de litiges mineurs, ce qui nuirait grandement à son efficacité¹³. Les autorités, quant à elles, ont fait valoir que seules les affaires de corruption portant au minimum sur une somme de 30 000 euros relèveraient de la compétence de la HCAC, afin d'éviter que celle-ci ne soit submergée. Ce point est néanmoins vivement contesté par de nombreux experts et on peut se demander en effet si une somme plancher pourrait à elle seule empêcher la HCAC d'être engloutie.

26. La proposition de loi n° 6011 envisage la création d'une Commission des concours spéciale, qui participerait activement à la procédure de recrutement des juges de la HCAC et dont les propositions de nominations seraient contraignantes pour la Haute Commission de qualification (HQC) et le Haut conseil de la Justice (HCJ), et donc pour le Président ukrainien. Cette Commission des concours serait composée de neuf membres, dont trois nommés par le ministre de la Justice sur proposition de la communauté internationale, trois par la Verkhovna Rada et trois par le Président ukrainien. Toutes les décisions devraient être prises à une majorité qualifiée de sept membres au moins, c'est-à-dire comprenant toujours au moins une personne nommée sur recommandation de la communauté internationale. Cette disposition a été saluée par la Commission de Venise, qui a recommandé que la communauté internationale joue un rôle crucial dans le processus de nomination, afin de veiller à ce que la HCAC bénéficie de la confiance de l'opinion publique requise. Toutefois, dans la version de la loi présentée par le Président, les décisions de ce Conseil peuvent être rejetées par la HQC à une majorité des deux tiers. Il convient de noter que la HQC peut aussi rejeter, comme elle l'a souvent fait, à la même majorité qualifiée, les recommandations du Conseil non gouvernemental pour l'intégrité relatives à la nomination des juges titulaires. Par conséquent, la proposition concernant la nomination des juges de la HCAC contenue dans le projet de loi présidentiel relatif à la création de la HCAC va à l'encontre de la recommandation de la Commission de Venise selon laquelle la communauté internationale devrait jouer un rôle crucial dans le processus de nomination. Il s'agit là d'une question fondamentale pour le fonctionnement de la Cour, de nombreux interlocuteurs ayant noté que faute d'une telle participation cruciale de la communauté internationale, la Cour ne jouirait pas, dans la société ukrainienne, de la confiance voulue en tant qu'outil efficace de lutte contre la corruption généralisée.

27. Le Président a déclaré qu'il était opposé à ce que le Conseil public d'experts internationaux joue un rôle crucial dans la nomination des juges de la HCAC ainsi que le recommandait la Commission de Venise, car cela porterait atteinte à la souveraineté de l'Ukraine. De plus, les autorités ont fait valoir que si la procédure de nomination des juges de la HCAC différait de celle des autres juges, cela pourrait ouvrir à la Cour constitutionnelle la possibilité de considérer la HCAC comme une cour spéciale, laquelle est interdite par la Constitution ukrainienne. Il convient néanmoins de souligner que de fait, la principale différence entre la procédure exposée dans la proposition de loi n° 6011, qui a été saluée par la Commission de Venise, et celle figurant dans le projet de loi présidentiel est que dans la première, il faudrait qu'un des membres internationaux au moins approuve une nomination pour que le Comité des nominations obtienne la majorité requise. On voit difficilement en quoi cela pourrait modifier la nature de la HCAC elle-même.

¹² Selon un interlocuteur de haut niveau, la communauté internationale demandait aux autorités et à la Verkhovna Rada de créer une institution devant laquelle un grand nombre de leurs membres risquaient d'être cités à comparaître. Bien qu'il s'agisse à l'évidence d'une exagération censée servir de justification, ces propos soulignent les difficultés et la complexité du processus entourant l'instauration de la HCAC.

¹³ Une telle situation serait analogue à celle de la NACP, qui éprouve déjà des difficultés notables à traiter le grand nombre de déclarations électroniques. Plusieurs interlocuteurs ont relevé que le flot supplémentaire des déclarations émanant des militants anticorruption risquait aussi d'empêcher cette institution de fonctionner.

28. Nous demandons aux autorités de mettre pleinement en œuvre les recommandations de la Commission de Venise relatives aux compétences de la HCAC et à la nomination de ses juges, afin de garantir la création d'une juridiction anticorruption réellement efficace qui aura la confiance du peuple ukrainien.

29. Les principales institutions en matière de lutte contre la corruption sont le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU), qui est chargé d'enquêter sur les infractions de corruption impliquant des agents publics de haut niveau, et le Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO) correspondant. En général, ces institutions passent¹⁴ pour fonctionner de manière efficiente et indépendante. Malheureusement, cela semble provoquer une réaction dans certains secteurs de l'administration et de la classe politique du pays qui, manifestement, s'emploient activement à porter atteinte et à faire obstacle au NABU et au SAPO. Le SAPO et le NABU sont engagés dans une guerre de territoire avec le Bureau du procureur général, M. Loutsenko – un proche allié du Président Porochenko – sur la question de savoir qui est responsable, en dernier ressort, des enquêtes concernant des actes de corruption. Lorsque le NABU a lancé une enquête pour corruption au sein du parquet, le procureur général a ordonné l'arrestation de plusieurs enquêteurs du NABU. Plus récemment, il a fallu mettre fin à un certain nombre d'enquêtes menées par le NABU et le SAPO sur des faits de corruption survenus au sein du Service des migrations de l'État après que le Bureau du procureur général et le Service de sécurité d'Ukraine (SBU) eurent rendu publique l'identité de plusieurs agents infiltrés du NABU, ce qui a été fermement condamné par la communauté internationale. Le NABU a annoncé pour sa part, le 17 novembre 2017, qu'il avait ouvert une enquête pénale sur le procureur Loutsenko pour une infraction présumée d'enrichissement illicite. Récemment, à la suite d'une réunion du procureur général et du directeur du NABU, les relations semblent s'être améliorées et une coopération plus étroite et plus efficiente aurait été établie.

30. Dans ce qui a été largement perçu comme une tentative supplémentaire de limiter l'indépendance des agences anticorruption du pays, un projet de loi a été proposé à la Verkhovna Rada, projet qui aurait pleinement placé la NACP, le NABU et le SAPO sous le contrôle de la Verkhovna Rada en conférant à cette dernière le pouvoir de révoquer à son gré les directeurs de ces organismes. Le 6 décembre 2017, après un tollé général, y compris de la part des partenaires internationaux de l'Ukraine, la Verkhovna Rada a décidé de retirer ce texte de son ordre du jour. Actuellement, selon les dispositions juridiques applicables, les directeurs de la NACP, du SAPO et du NABU peuvent être limogés uniquement pour des motifs clairement définis, après un audit officiel indépendant. De nombreux interlocuteurs ont indiqué que l'opposition manifestée par Egor Sobolev à la nomination d'un vérificateur fidèle au Président Porochenko, laquelle aurait pu ouvrir la voie au limogeage du directeur du NABU, Artem Sytnyk, constituait l'une des raisons officieuses de sa révocation en tant que président de la Commission de lutte contre la corruption de la Rada en décembre 2017.

31. Les relations entre le NABU et le SAPO seraient devenues de plus en plus tendues. Le NABU a accusé le SAPO d'avoir volontairement entravé ses enquêtes en ne lui délivrant pas les autorisations et les mandats légaux voulus. Récemment, il est apparu que le bureau du SAPO avait été mis sur écoute par le NABU dans le cadre d'une enquête sur de possibles faits de corruption du SAPO, et ce sur autorisation du procureur général, M. Loutsenko. Pendant notre séjour, selon des rumeurs largement répandues, le SAPO aurait été sur le point de démissionner, même si au final, cela ne s'est pas concrétisé. Nous continuerons de suivre attentivement ces affaires ainsi que l'évolution des relations entre le NABU et le SAPO.

32. Pendant notre séjour, nous avons été de plus en plus préoccupés par les développements survenus dans et autour de la troisième institution intervenant dans la lutte contre la corruption: l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (la NACP). La NACP est responsable de la mise en œuvre de la Loi sur la prévention de la corruption (LPC) qui a instauré, notamment, un système de déclaration électronique de patrimoine pour les agents publics, connu sous le nom de «système de déclaration électronique». Ce dispositif, élaboré avec l'aide du PNUD, est entré en service le 15 août 2016. Durant la première vague, les agents publics les plus haut placés, dont le Président, les ministres du gouvernement et les membres de la Verkhovna Rada, ont dû déclarer leur patrimoine via ce système à partir du mois d'août 2016. La deuxième vague a démarré en janvier 2017 et concerné toutes les autres personnes visées par la LPC. Au cours de la première vague, plus de 105 000 déclarations ont été remplies, et à la mi-2017, plus d'un million de déclarations avaient été reçues¹⁵. La NACP est amplement critiquée pour son inaction au regard de la vérification des déclarations de patrimoine. Mi-2017, quelque 3 000 déclarations seulement avaient été vérifiées, dont 10 ont été transmises au NABU pour enquête, un chiffre qui semble relativement bas compte tenu du nombre d'agents publics ayant déclaré un patrimoine considérable. Aucun système de vérification

¹⁴ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation sur l'Ukraine.

¹⁵ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation sur l'Ukraine, paragraphe 35.

automatique des déclarations n'a été introduit à la suite à la décision de la NACP de créer un tel système de toutes pièces au lieu d'adapter un logiciel immédiatement disponible.

33. Le faible nombre de vérifications effectuées et de demandes d'enquête approfondie déposées par le NABU ne semble pas découler d'un niveau insuffisant de son personnel ou de ses ressources, ni d'une limitation de ses pouvoirs juridiques, mais surtout d'un manque de proactivité et de volonté politique¹⁶. Les structures de décision sont, semble-t-il, fréquemment bloquées¹⁷. Le responsable du Service du contrôle financier de la NACP a déclaré que l'Agence était de fait supervisée par l'administration présidentielle¹⁸. Cette situation est amplifiée par un manque de transparence sur les raisons qui président aux décisions et aux actions de la NACP. Cela suscite également des préoccupations quant à la tâche de «contrôle du mode de vie» que la NACP est tenue de réaliser en vertu de la loi, et qui pourrait être effectuée de manière abusive à des fins politiques. L'absence de résultats tangibles et la dépendance supposée vis-à-vis de l'administration présidentielle ont entamé la confiance du public dans cette institution. Il convient de s'atteler de façon prioritaire aux défaillances et aux faiblesses de la NACP ainsi qu'aux dispositions qui la régissent.

34. Durant notre visite, nous n'avons pas pu observer, malheureusement, de progrès importants quant à l'introduction du système de vérification électronique et nous nous sommes alarmés du manque flagrant de volonté politique de résoudre cette question avec rapidité et efficacité, ou d'ailleurs de veiller au fonctionnement efficace et efficient de cette importante institution.

35. La coopération entre la NACP et le NABU passe pour avoir été problématique. La NACP a commencé par refuser de donner pleinement accès au NABU à son registre des déclarations de patrimoine, ce qui retarde les enquêtes. De toute évidence, ces perpétuelles guerres de territoire et tentatives de limiter l'indépendance des agences anticorruption constituent un obstacle à la lutte contre la corruption endémique dans le pays et soulèvent de sérieuses questions quant à l'existence de la volonté politique requise des autorités à cet égard. La poursuite de ces développements négatifs et l'absence de résultats tangibles et notables dans la lutte contre la corruption pourraient mettre un coup d'arrêt à l'ensemble du programme de réformes dans le pays, voire anéantir les progrès réalisés¹⁹.

36. Le NABU nous a informés qu'il dépendait à l'heure actuelle du Service de sécurité de l'État en ce qui concerne les moyens techniques requis pour réaliser des écoutes téléphoniques et électroniques. Il a le sentiment que cela porte atteinte à son indépendance et préférerait disposer des moyens lui permettant de le faire de manière autonome. Le SBU y serait également favorable, mais il a relevé que cela nécessiterait plusieurs modifications de la loi qui, à l'heure qu'il est, ne sont pas à l'ordre du jour à la Verkhovna Rada.

37. Dans le prolongement de la proposition «L'Ukraine est instamment priée de lutter contre la corruption et de faire traduire les criminels en justice»²⁰, laquelle a été déposée le 28 avril 2017, j'ai rencontré le propriétaire d'une entreprise ukrainienne qui a été victime d'une prise de contrôle illégale des investissements qu'il avait réalisés dans la municipalité de Zagota (oblast d'Odessa) par des organisations criminelles liées aux autorités locales. Malheureusement, les progrès de l'enquête menée sur cette affaire, qui comprenait une tentative d'assassinat du responsable du principal investisseur ukrainien, ont été mineurs voire nuls, bien que des membres de l'Assemblée aient précédemment attiré l'attention sur ce dossier et en dépit des promesses du Bureau du procureur général. Cette affaire met en lumière les obstacles existant à la lutte contre le crime organisé et la corruption dans la région d'Odessa.

V. La Loi sur l'éducation

38. Pour mémoire, le 5 septembre 2017, la Verkhovna Rada a adopté une nouvelle Loi sur l'éducation. L'article 7 de cette Loi, qui régit l'utilisation de la langue officielle et des langues minoritaires dans le système éducatif, a été vivement critiqué par les pays voisins de l'Ukraine qui comptent des minorités vivant à l'intérieur des frontières ukrainiennes, au motif qu'il réduirait l'enseignement dans les langues minoritaires. Le 12 octobre 2017, lors d'un débat d'urgence, l'Assemblée a adopté la Résolution 2189 (2017)²¹ sur «La nouvelle loi ukrainienne sur l'éducation: une entrave majeure à l'enseignement des langues maternelles des minorités nationales».

¹⁶ GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation sur l'Ukraine, paragraphes 23-41.

¹⁷ Voir GRECO, Quatrième cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation sur l'Ukraine, paragraphes 24 et 25, pour une brève présentation des structures de décision et de contrôle de la NACP.

¹⁸ Ukrainian Week: «Frustrated and Optimistic», 28 février 2018.

¹⁹ L'Union européenne a indiqué que la poursuite des tentatives visant à faire obstacle aux agences anticorruption et l'absence de résultats concrets dans la lutte contre la corruption pourraient conduire à la suppression du régime d'exonération de visa accordé aux citoyens ukrainiens voyageant dans l'UE.

²⁰ Doc 14309(2017).

²¹ <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24218&lang=FR>.

39. Face à la persistance des critiques internationales, le ministère ukrainien des Affaires étrangères a sollicité, le 29 septembre 2017, un avis de la Commission de Venise sur l'article 7 de la nouvelle Loi sur l'éducation. La Commission de Venise a adopté son avis²² à sa session plénière des 8 et 9 décembre 2017.

40. Selon l'avis de la Commission de Venise, l'utilisation de la langue officielle et des langues minoritaires est protégée et réglementée par la Constitution ukrainienne ainsi que par la Loi sur les langues. Comme l'a noté la Commission de Venise dans son avis sur la Loi ukrainienne sur les langues: *«l'utilisation et la protection des langues a été et demeure une question complexe et très sensible en Ukraine [...] l'équilibre entre la protection des langues régionales et/ou minoritaires et celle de l'ukrainien en tant que langue officielle, étant donné notamment la situation spécifique du russe, reste un défi de taille pour les autorités de l'Ukraine»*²³. À l'évidence, cette situation est devenue encore plus complexe, en particulier pour ce qui est du russe, à la suite de l'agression de la Russie dans l'est de l'Ukraine et de l'annexion illégale de la Crimée par ce pays. En général, le cadre juridique global est considéré comme étant en principe adapté à la protection des langues minoritaires²⁴.

41. La Loi sur l'éducation est une loi-cadre et elle dépend, au regard de sa mise en œuvre, de plusieurs lois d'application qui n'ont pas encore été adoptées ou modifiées, comme la Loi sur l'enseignement secondaire. Un certain nombre de sujets de préoccupation pourraient donc être traités dans ces lois, même si, comme l'a indiqué clairement la Commission de Venise, ce n'est pas le cas pour tous les sujets de préoccupation et/ou les langues.

42. Il est important de savoir que la Commission de Venise a réaffirmé que la protection de la langue officielle et sa promotion auprès de l'ensemble des citoyens, en particulier pour garantir leur intégration et leur participation dans le pays, constituait un objectif valable de l'État. L'insistance du gouvernement hongrois pour que les minorités aient le droit de recevoir un enseignement dans la langue minoritaire uniquement dans les écoles publiques n'est pas soutenue par les conclusions de l'avis de la Commission de Venise. Dans le même temps, il ne fait pas de doute que l'article 7 réduit les garanties relatives à l'enseignement dans les langues minoritaires, ce qui est préoccupant, en particulier si cela n'est pas géré comme il se doit.

43. L'Ukraine a signé et ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ainsi que la Charte des langues régionales ou minoritaires; elle est donc tenue par les dispositions de ces conventions. Selon la Convention-cadre, la législation et les politiques traitant des questions intéressant les minorités devraient être adoptées en étroite concertation avec les minorités concernées. Bien que les minorités concernées aient été consultées pendant la rédaction de la Loi sur l'éducation, l'article 7 a radicalement changé en première et deuxième lectures à la Verkhovna Rada. L'article 7 a donc été adopté sans que les consultations requises aient eu lieu auprès des minorités nationales concernées, ce qui est contraire aux engagements pris par le pays en vertu de la Convention-cadre.

44. L'article 7 introduit l'enseignement dans la langue ukrainienne à tous les niveaux d'étude, en tant que discipline spécifique ou langue d'enseignement. La Loi prévoit l'enseignement de la langue maternelle, en tant que discipline et langue d'enseignement, dans les écoles primaires. En ce qui concerne l'enseignement secondaire, elle prévoit différentes réglementations pour les langues officielles parlées dans l'Union européenne et les autres langues. Dans le secondaire, les langues de l'UE peuvent être enseignées comme une discipline et utilisées comme langue d'enseignement. Ce sont donc les dispositions de la Loi sur l'enseignement secondaire et sa mise en œuvre qui détermineront si ces langues minoritaires sont enseignées de manière adéquate et conformément aux obligations internationales du pays. Toutefois, pour les langues hors UE, la Loi prévoit, pour le secondaire, qu'elles seront enseignées uniquement en tant que discipline. Cela inclut l'enseignement du russe, qui est parlé par une très grande partie, sinon la majorité, de la population. Cette question ne peut être réglée dans les textes d'application, ce qui suscite des préoccupations.

45. Nous avons été informés que des consultations nationales et internationales avaient été lancées par les autorités ukrainiennes auprès de plusieurs minorités ethniques, sur des questions intéressant leurs États-parents. Ces consultations se dérouleraient de manière constructive et devraient répondre à la majorité, sinon la totalité, des préoccupations. La Hongrie fait figure d'exception, car elle aurait refusé toutes les invitations à participer à une réunion émanant des autorités ukrainiennes. La plupart des interlocuteurs

²² CDL-AD(2017)030.

²³ CDL-AD(2011)008, paragraphes 27 et 28.

²⁴ Cela pourrait changer suite à la décision de la Cour constitutionnelle relative à la Loi sur les langues.

ont lié ces refus de la Hongrie à la campagne électorale qui se déroule dans ce pays. Il faut donc espérer que la coopération débutera prochainement, puisque les élections hongroises ont eu lieu.

46. La question la plus sensible est incontestablement celle du russe. Comme on l'a vu précédemment, en vertu des dispositions de la nouvelle Loi sur les langues, si le russe peut et sera enseigné comme discipline dans le secondaire, il ne sera pas possible d'utiliser le russe – ou toute autre langue qui n'est pas parlée dans l'UE ou par les peuples autochtones – comme langue d'enseignement dans les établissements secondaires²⁵. Cette question ne peut pas être résolue par des textes d'application. Pour l'Ukraine, la question est étroitement liée à l'agression militaire russe dans l'est du pays et à l'annexion illégale de la Crimée. Les dispositions limitant l'utilisation du russe en tant que langue d'enseignement dans les établissements secondaires sont considérées comme un moyen de défense contre ce qui est perçu comme des tentatives continues de russification et de déstabilisation du pays. Aucune solution rapide ne doit être attendue sur ce point, en particulier dans le contexte des progrès relatifs à la mise en œuvre des accords de Minsk. Quoi qu'il en soit, nous avons insisté, auprès de nos homologues, sur le fait qu'introduire des dispositions limitant les droits acquis à l'enseignement dans la langue maternelle d'une aussi large partie de la population pourrait aussi avoir un impact négatif sur la stabilité et l'unité sociale du pays, et le rendre encore plus vulnérable à la propagande et à l'ingérence russes.

47. La Commission de Venise note que les dispositions de l'article 7 sont valides pour les écoles privées et publiques. Elle propose d'exempter les établissements privés de la limitation de l'enseignement dans les langues minoritaires au niveau du secondaire. Nous avons été informés, par le vice-ministre de l'Éducation, que son ministère acceptait de retirer ces dispositions et qu'il comptait donc que la Verkhovna Rada adopte sous peu les modifications nécessaires à la Loi sur l'éducation, après quoi il pourrait les retirer.

48. Aussitôt après le changement de régime consécutif aux manifestations de l'Euromaïdan, la Verkhovna Rada a voté en faveur du retrait de la Loi sur les langues. La Russie s'en est servie pour justifier son annexion de la Crimée. Il convient de noter, toutefois, que cette décision n'a jamais été promulguée et que la Loi sur les langues reste valide. L'un des arguments avancés par le président Tourtchinov pour ne pas abolir la Loi à l'époque était que sa constitutionnalité était contestée devant la Cour constitutionnelle. Le 28 février 2018, la Cour constitutionnelle a déclaré l'inconstitutionnalité de la Loi sur les langues.

VI. Des élections législatives et présidentielle en 2019

49. Des élections présidentielles et législatives se tiendront en Ukraine en 2019. Comme on l'a vu précédemment, il est clairement ressorti de nos réunions avec les différents groupes politiques que la campagne électorale avait déjà été lancée.

50. L'Ukraine ne dispose pas de cadre juridique uniforme régissant le déroulement des différents types d'élections. En conséquence, il existe des cadres juridiques différents pour les élections présidentielle, législatives et locales et pour les référendums. Ces cadres juridiques diffèrent tant qu'il est de fait impossible d'organiser des élections présidentielles et législatives le même jour²⁶. C'est pourquoi l'Assemblée et la Commission de Venise ont recommandé, il y a fort longtemps déjà, que la Verkhovna Rada adopte un Code électoral unifié (CEU). Ces dernières années, plusieurs projets relatifs à un tel CEU ont été rédigés au sein et en dehors de la Verkhovna Rada²⁷, et nombre d'entre eux ont donné lieu à un avis de la Commission de Venise. Jusqu'à présent, aucun n'a dépassé le stade de la commission, mais en décembre 2017, la Verkhovna Rada a adopté en première lecture un projet de Code électoral unifié. Les élections étant proches, de nombreux interlocuteurs doutent que la Loi sur le Code électoral unifié soit adoptée en dernière lecture à temps pour les élections de 2019. Ce point de vue a été renforcé par le fait que plus de 4 400 amendements à la loi ont été présentés, et que leur examen prendra un temps considérable. Toutefois, le président du Parlement, ainsi que les dirigeants de la majorité au pouvoir nous ont dit espérer que le Code électoral unifié sera adopté en mai 2018. Il convient de souligner que l'adoption d'un Code électoral unifié représenterait une formidable prouesse et marquerait une avancée notable dans la consolidation de la démocratie dans le pays.

51. Le 23 janvier 2018, conformément aux obligations juridiques, le Président Porochenko a révoqué l'ensemble des membres de la Commission électorale centrale (CEC) en exercice, leur mandat étant arrivé à expiration. Dans le même temps, il a annoncé le nom des personnes dont il souhaitait proposer la candidature à la Verkhovna Rada pour le nombre exact de postes vacantes à la CEC. Cela a soulevé

²⁵ Il n'existe pas de restrictions pour l'enseignement primaire et les garderies.

²⁶ Les bureaux de vote ne seraient pas établis suivant les mêmes frontières et il faudrait probablement différentes commissions électorales.

²⁷ Plusieurs d'entre eux ont été évalués par la Commission de Venise.

l'indignation de l'opposition, qui a estimé qu'aucun de ses membres ne figurait parmi les candidats proposés par M. Porochenko. Dans la Résolution 2203 (2018) sur L'évolution de la procédure de suivi de l'Assemblée (janvier-décembre 2017), l'Assemblée s'est déclarée préoccupée par «..l'absence de composition équilibrée de la commission électorale centrale conformément aux recommandations du Conseil de l'Europe, grâce à une représentation proportionnelle de tous les groupes politiques parlementaires»²⁸.

52. Lorsque le Président Porochenko a présenté sa liste à la Verkhovna Rada, celle-ci contenait 15 candidats, dont des représentants de Samopomitch et de Batkivchyna. La majorité des personnes figurant sur la liste sont, paraît-il, des experts techniques²⁹. Le Bloc de l'opposition s'est vu proposer d'ajouter le nom d'un candidat issu de ses rangs et à l'époque de notre visite, il ne l'avait pas encore fait. Plusieurs interlocuteurs ont fait remarquer que cela ne garantissait pas que tous les partis seraient automatiquement représentés au sein de la CEC, car on dénombrait alors 15 candidats pour 13 postes. Nous avons vivement incité l'ensemble des forces politiques à résoudre la question de la composition de la CEC dès que possible de manière inclusive.

²⁸ Résolution 2203 (2018), paragraphe 6.9.

²⁹ http://i.tyzhden.ua/content/photoalbum/2018/02_2018/26/uw/book120.pdf.

APPENDIX I

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

Corapporteurs: M. Eerik-Niiles Kross, Estonie, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe, et ...

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 du programme de réforme
- Relations entre la majorité au pouvoir et l'opposition, élections législatives et présidentielle de 2019
- Société civile et changements du cadre juridique pour les ONG
- Loi sur l'éducation, éducation dans les langues minoritaires
- Lutte contre la corruption

Lundi 19 mars 2018

- | | |
|-------------|---|
| 09h00 | Briefing par le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine (*) |
| 09h30 | <p>Briefing sur l'état d'avancement du processus de réforme par le «Reanimation Package of Reforms» (priorités: justice, lutte contre la corruption, réformes de l'administration publique et électorale) (*)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arem Myrgorodskyi, RPR, Chef du Secrétariat • Anatoliy Tkachuk, RPR, Membre du Conseil d'administration • Mykhailo Zhernakov, RPR, groupe de travail sur la réforme de la justice • Roman Kuibida, RPR, groupe de travail sur la réforme de la justice • Viktor Tymoshchuk, RPR, Membre du Conseil d'administration • Yevhen Radchenko, RPR, groupe de travail sur la réforme électorale |
| 11h30 | <p>Table ronde avec des ONG sur le cadre juridique pour les ONG et l'espace pour la société civile (*)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Viktor Taran, Centre d'études politiques et d'analyses «Eidos», Directeur • Serhiy Loboyko, Chef du service d'innovations à NAUKMA, Chef du groupe de travail «E- démocratie», RPR • Anastasia Krasnosilska, ANTAC • Maksym Latsyba, Centre ukrainien d'études politiques indépendantes, Directeur, membre du RPR • Tetiana Pechonchuk, Centre d'information des droits de l'homme, Cheffe du Conseil d'administration • Maryna Linchenko, Centre pour les libertés civiles |
| 13h00 | Déjeuner |
| 14h00 | Rencontre avec un représentant des Témoins de Jéhovah en Ukraine, M. Illia Kobel (*) |
| 14h30 | <p>Table ronde sur la lutte contre la corruption (*)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dmytro Kotliar, expert anticorruption, CentreUA • Yaroslav Yurchyshyn, TI Ukraine • Daria Kalenyuk, ANTAC • Sasha Drik, ONG Commission de lustration civile, Cheffe du Conseil d'administration |
| 16h00-16h45 | Rencontre avec le vice-ministre des Affaires étrangères, Sergiy Kyslytsya |
| 17h15-18h00 | Rencontre avec le Président de la commission électorale centrale, Mykhaylo Okhendovsky |
| 20h00 | Dîner avec la communauté diplomatique offert par l'Ambassadeur de l'Estonie à Kiev (*) |

Mardi 20 mars 2018

- 09h30-10h30 Rencontre avec des membres de la délégation parlementaire de la Verkhovna Rada de l'Ukraine auprès de l'APCE
- 11h00-11h45 Rencontre avec le vice-président du Service de sécurité ukrainien (SBU)
- 12h00-12h45 Rencontre avec le vice-ministre de l'Education et de la Science, Pavlo Hobzey
- 13h00 Déjeuner
- 14h15-15h00 Rencontre avec le Président de la Verkhovna Rada de l'Ukraine, M. Andriy Parubiy
- 15h15-16h00 Rencontre avec les Présidents des factions et groupes parlementaires de la Verkhovna Rada
- 16h15-17h00 Rencontre avec le vice-ministre de la Justice
- 17h30-18h30 Rencontre avec M^{me} Lyudmila Denisova, Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien (Ombudsperson)

Mercredi 21 mars 2018

- 09h00-10h00 Rencontre avec le Directeur adjoint du Bureau national anticorruption, Gizo Uglava
- 10h30-11h45 Rencontre avec le procureur général de l'Ukraine, Yuriy Lutsenko
- 12h15-13h00 Rencontre avec le Chef adjoint de l'Agence nationale pour la prévention de la corruption
- 13h00 Déjeuner avec le Premier chef adjoint du Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption, Maksym Hryshchuk
- 14h30-15h15 Rencontre avec des membres de la délégation parlementaire de la Verkhovna Rada de l'Ukraine auprès de l'APCE
- 15h30-16h15 Rencontre avec des membres de la commission de la science et de l'éducation de la Verkhovna Rada de l'Ukraine
- 16h30-17h15 Rencontre avec M. Oleksiy Filatov, Chef adjoint de l'administration présidentielle
- 17h30-18h30 Rencontre avec des membres de la commission sur la prévention et la lutte contre la corruption de la Verkhovna Rada de l'Ukraine

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

APPENDIX II

DECLARATION

Un corapporteur demande aux autorités ukrainiennes de maintenir leur dynamique dans la lutte contre la corruption

- **23/03/2018**

A l'issue de sa visite à Kyiv dans le cadre de la procédure de suivi en cours à l'égard de l'Ukraine, Eerik-Niiles Kross (Estonie, ADLE), co-rapporteur de l'APCE, a salué les nombreuses réformes mises en œuvre par les autorités ukrainiennes, depuis l'adoption de la Résolution 2145 de l'Assemblée sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine, malgré l'agression militaire en cours et le contexte de la guerre hybride menée contre le pays par la Fédération de Russie. Cela souligne clairement l'attachement de l'Ukraine aux valeurs et aux normes du Conseil de l'Europe. Dans le même temps, M. Kross a demandé instamment aux autorités ukrainiennes de maintenir leur engagement dans la lutte contre la corruption généralisée dans le pays, où malheureusement, des résultats tangibles sont loin d'être attendus.

Dans ce contexte, M. Kross a souligné l'importance de la création du tribunal spécial anti-corruption. Il a exhorté la Verkhovna Rada à adopter sans délai la loi procédant à la création de ce tribunal anti-corruption et à veiller à ce que les recommandations de la Commission de Venise soient pleinement prises en compte, notamment en ce qui concerne la compétence de la Cour et veiller à ce que les partenaires internationaux de l'Ukraine jouent un rôle crucial dans la nomination des juges de cette Cour.

«Comme l'a recommandé la Commission de Venise, la juridiction du tribunal anticorruption devrait correspondre à celle du Bureau national de lutte contre la corruption, au risque que le tribunal ne soit débordé par des affaires, ce qui compromettrait son efficacité en tant qu'instrument clé du lutte contre la corruption de haut niveau», a souligné M. Kross. «De plus, il ressort clairement des nombreux entretiens avec nos interlocuteurs que, afin que cette Cour ait toute la confiance des citoyens ukrainiens, la communauté internationale doit jouer un rôle crucial et contraignant dans la nomination de ses juges», a-t-il ajouté.

Après sa rencontre avec l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (NACP), M. Kross a exprimé sa profonde préoccupation devant l'absence de résultats tangibles concernant la vérification des déclarations de patrimoine déposées dans le cadre du système de déclaration électronique. «La société ukrainienne, ainsi que la communauté internationale, ont légitimement de très grandes attentes en ce qui concerne le système de déclaration électronique. L'absence de résultats concrets en ce qui concerne la vérification de ces déclarations par la NACP, ainsi que l'échec de la NACP à mettre en place un système de vérification automatisé plus d'un an après la mise en service du système de déclaration électronique, est inacceptable et a soulevé des questions quant à son engagement et à sa volonté politique», a déclaré M. Kross. «Étant donné que le 1er avril est la date limite pour la prochaine série de déclarations électroniques, je demande instamment aux autorités ainsi qu'à toutes les forces politiques à travailler ensemble pour résoudre rapidement ces problèmes dans le fonctionnement de cette importante institution», a-t-il ajouté. Dans ce contexte, M. Kross a exprimé sa préoccupation au sujet de tensions entre le Bureau national de lutte contre la corruption et d'autres organismes d'application de la loi, et d'informations selon lesquelles le procureur spécial anti-corruption envisage de démissionner. Toutes ces tensions inter-agences sapent les efforts pour combattre la corruption généralisée dans le pays et devraient être résolues rapidement.

M. Kross se félicite que le Code électoral unifié, recommandation de longue date de l'Assemblée, ait été adopté en première lecture. Cependant, il a exprimé quelques inquiétudes quant au calendrier de son adoption en dernière lecture, en raison de plus de 4000 amendements à ce code et du fait que les partis politiques se préparent déjà pour les élections. Il a appelé toutes les forces politiques à veiller à ce qu'un cadre juridique et administratif approprié pour les élections, qui puisse avoir la confiance de tous les acteurs politiques – et des citoyens ukrainiens eux-mêmes – soit mis en place.

S'agissant de la société civile, M. Kross s'est dit consterné par le fait que les amendements qui retarderaient l'entrée en vigueur de l'obligation controversée pour les militants anticorruption de déposer une déclaration électronique n'aient pas été inscrits à l'ordre du jour de la Verkhovna Rada. Cette obligation, qui a un effet dissuasif sur les militants anti-corruption et les ONG, viole les normes européennes et devrait être révoquée sans plus tarder. En outre, le rapporteur a appelé les autorités à retirer, ou au moins à modifier substantiellement, le projet de législation qui introduirait un lourd régime d'information financière pour les

ONG qui, dans sa forme actuelle, va à l'encontre des normes et standards européens en matière de liberté d'association.

Dans le cadre de sa visite, M. Kross a eu une réunion avec les avocats concernés dans le cadre de l'affaire dite 'du crime organisé de Zatoka'. Il a exprimé son inquiétude quant à l'absence de progrès dans les poursuites concernant cette affaire, ce qui souligne les freins à la lutte contre le crime organisé et la corruption dans la région d'Odessa, malgré des mises en garde précédentes de membres de l'Assemblée et les promesses du bureau du procureur général.

Enfin, en ce qui concerne la loi sur l'éducation, M. Kross a salué les consultations nationales et internationales sur la question de l'éducation dans les langues minoritaires et espère que cette question sera bientôt résolue dans le plein respect des normes internationales. Dans ce contexte, M. Kross a réitéré son soutien sans réserve de l'Assemblée à l'intégrité territoriale de l'Ukraine et a condamné le fait que des élections présidentielles russes aient eu lieu sur le territoire de la Crimée illégalement annexée.