



**DECLASSIFIÉ<sup>1</sup>**

**AS/Mon (2021) 12**

16 novembre 2021

fmondoc12\_2021

Or. angl.

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

## **Respect des obligations et engagements de l'Ukraine**

**Note d'information des corapporteurs sur leur visite d'information à Kyiv  
(5-7 juillet 2021)**

Corapporteurs : M. Alfred Heer, Suisse, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe, et M. Birgir Thórarinnsson, Islande, Groupe du Parti populaire européen

---

<sup>1</sup> Document déclassifié par la commission de suivi lors de sa réunion du 16 novembre 2021.

## 1. Introduction

1. Cette visite a eu lieu après une interruption des visites des rapporteurs pour le suivi de l'Ukraine en raison du calendrier électoral et de l'impact de la pandémie de Covid-19 en Ukraine. L'environnement politique a considérablement changé depuis notre dernière visite, avec un nouveau Président et un nouveau gouvernement, ainsi qu'un tout nouveau parti politique majoritaire à la Verkhovna Rada. Les évolutions et les réformes en Ukraine se sont poursuivies sans relâche. Les priorités du nouveau gouvernement demeurent la lutte contre la corruption endémique dans le pays, la réforme de la justice pour garantir à la fois son efficacité et son indépendance, ainsi que le conflit qui sévit dans l'est du pays. Une étroite coopération avec le Conseil de l'Europe, y compris avec la Commission de Venise, s'est poursuivie dans le cadre de ces réformes, que nous avons saluées avec grand intérêt. Nous avons ainsi abordé un large éventail de sujets lors de notre visite, mais nous nous sommes concentrés sur la réforme du système judiciaire, la lutte contre la corruption, la décentralisation, l'environnement médiatique et les politiques relatives aux minorités nationales et linguistiques. La déclaration que nous avons publiée à l'issue de notre visite est jointe en annexe 1.

2. Lors de cette visite, nous avons rencontré, notamment, le ministre des Communautés et du Développement territorial, le vice-président de la Verkhovna Rada, le vice-ministre de la Culture et de la Politique de l'information, le vice-directeur de l'administration présidentielle, le procureur général d'Ukraine, le président de la Haute Cour anticorruption (HACC), le directeur du Bureau national de lutte contre la corruption (NABU), le directeur de l'Agence nationale de prévention de la corruption (NACP), le suppléant du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO), le Commissaire aux droits de l'homme (médiateur) du Parlement ukrainien, les présidents et les membres des commissions de la Verkhovna Rada sur la politique de lutte contre la corruption, sur la politique juridique, sur la « construction de l'État, la gouvernance locale, le développement régional et urbain », ainsi que sur les droits de l'homme et sur la liberté des médias, le président et les membres de la délégation ukrainienne auprès de l'APCE, ainsi que des membres de la communauté diplomatique et des représentants d'organisations de la société civile en Ukraine. Le programme de notre visite est joint à la présente note d'information en annexe 2.

3. Nous souhaitons remercier la Verkhovna Rada pour l'organisation de notre programme, ainsi que le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe et son personnel pour l'aide qu'ils ont apportée à notre délégation. Nous tenons également à exprimer notre gratitude à l'ambassadeur de la Suisse à Kyiv et à ses collaborateurs pour leur hospitalité.

## 2. Principaux événements politiques survenus depuis notre dernière visite

4. L'élection présidentielle qui s'est tenue en 2019 et les élections législatives qui ont suivi ont radicalement transformé le paysage politique en Ukraine.

5. L'élection présidentielle s'est déroulée le 31 mars (premier tour) et le 21 avril 2021 (deuxième tour) dans un climat politique et économique complexe et avec en toile de fond les questions étroitement liées de l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie et du conflit dans l'est de l'Ukraine. 39 candidats au total étaient inscrits pour ces élections. Le candidat le plus inattendu, M. Volodymyr Zelensky, alors comédien et acteur à succès qui interprétait le rôle d'un président ukrainien dans une série télévisée populaire, était à cette époque totalement novice en politique. Cette campagne électorale a été dominée par la situation économique difficile dans laquelle se trouvait le pays, ainsi que par l'exaspération de la population face à la corruption endémique dans le pays, y compris au sein du système judiciaire. Le mécontentement populaire à l'égard de la classe politique a été habilement exploité par M. Zelensky, qui a remporté le premier tour des élections avec 30 % des voix, suivi du président sortant, M. Porochenko, avec 16 % et de Mme Yuliya Tymoshenko avec 13 % des suffrages. Le second tour entre M. Zelensky et M. Porochenko a été remporté haut la main par M. Zelensky avec 73 % des voix. La Mission internationale d'observation des élections (MIOE), dont l'Assemblée faisait partie, a conclu<sup>2</sup> que ces élections avaient été équitables et qu'elles s'étaient déroulées dans le respect des libertés fondamentales. Toutefois, bien que les candidats aient pu faire campagne librement, les observateurs ont regretté les dénonciations faisant état d'un détournement généralisé des ressources administratives et d'allégations d'achat de voix.

6. À la suite de l'élection présidentielle, une situation inédite s'est produite : la nouvelle administration présidentielle n'était pas représentée à la Verkhovna Rada, limitant ainsi sérieusement la possibilité pour le nouveau Président de gouverner. Le jour de son investiture, le Président Zelensky a donc dissous le Parlement

<sup>2</sup> OSCE - Ukraine, Élection présidentielle, 31 mars 2019 : Exposé des constatations et conclusions préliminaires.

OSCE – Ukraine, Élection présidentiel, deuxième tour, 21 avril 2019 : Exposé des constatations et conclusions préliminaires.

[Doc. 14896.](#)

et annoncé la tenue d'élections anticipées le 21 juillet 2019, à savoir quatre mois avant la date prévue. Sa décision avait été contestée devant la Cour constitutionnelle, laquelle s'était toutefois prononcée en faveur du Président.

7. Les élections législatives, qui se sont déroulées sur la base d'un système électoral mixte proportionnel-majoritaire, ont été remportées à une écrasante majorité par le parti nouvellement fondé du Président Zelensky - « Serviteur du peuple » - qui a obtenu 254 des 450 sièges à la Verkhovna Rada. La « plateforme de l'opposition » est arrivée en deuxième position avec 43 sièges, le parti « Batkivshchyna » (Patrie) de Yuliya Tymoshenko a quant à lui obtenu 26 sièges et le parti « Solidarité européenne » de l'ancien Président Porochenko 25 sièges. Un nouveau parti, « Voice », fondé par le chanteur de rock populaire Svyatoslav Vakarchuk, a pour sa part obtenu 20 sièges. D'autres partis n'ont en revanche pas réussi à obtenir un nombre significatif de sièges. La Mission internationale d'observation électorale (MIOE), dont l'Assemblée faisait partie, a conclu que les élections avaient été équitables et que les libertés fondamentales, parmi lesquelles la liberté de réunion et d'expression, avaient été respectées. Les observateurs ont toutefois constaté des pratiques généralisées d'achat de voix et des abus de pouvoir de la part de certains députés en exercice et de responsables des autorités locales se présentant à des fonctions électives nationales.

8. Ces deux élections ont donné naissance à une administration et à une majorité dirigeante totalement nouvelles. Toutefois, même si le Président Zelensky était un novice en politique, son équipe et son administration politique comprenaient un nombre considérable de responsables politiques particulièrement avisés et expérimentés. Bien qu'il ait fait campagne en se présentant comme un outsider politique, il était souvent perçu comme étant étroitement lié à l'un des oligarques les plus puissants d'Ukraine, M. Kolomoisky, même si les relations entre les deux hommes se sont récemment détériorées.

9. Des élections locales se sont tenues en Ukraine le 25 octobre 2020, en pleine pandémie. Elles s'inscrivaient dans le cadre d'une vaste réforme de la politique de décentralisation et d'administration locale, qui avait considérablement réduit le nombre des collectivités locales tout en augmentant leurs pouvoirs. Ces élections locales se sont déroulées sur la base d'un nouveau code électoral unifié, adopté en décembre 2019. L'adoption d'un code électoral unifié, qui régirait l'intégralité des aspects de l'ensemble des élections, est une recommandation de longue date de l'Assemblée, ainsi que de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. Cependant, bien qu'élaboré dans le cadre d'un processus inclusif, ce code électoral unifié semble avoir été adopté de manière précipitée et plusieurs aspects de la législation applicable aux élections n'y figurent pas. En conséquence, un certain nombre de lacunes et d'insuffisances subsistent dans la législation. Le processus de modification visant à remédier à ces lacunes a été interrompu en raison de l'impact de la pandémie de Covid-19. En revanche, compte tenu des modifications apportées à la législation électorale en juin 2020, à l'occasion des élections locales, les personnes déplacées ont été autorisées à voter dans leur localité de résidence plutôt que là où elles sont officiellement enregistrées. La précédente exigence selon laquelle les personnes étaient uniquement autorisées à voter dans la localité où elles étaient officiellement enregistrées avait entraîné *de facto* une privation du droit de vote des personnes déplacées lors des précédentes élections.

10. Compte tenu de la situation pandémique, aucune présence internationale de grande envergure n'a pu être présente pour observer le déroulement de l'élection le jour du scrutin. Ces élections ont toutefois été observées à distance par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et en Ukraine par une mission d'observation électorale limitée à long terme (LEOM) de l'OSCE/BIDDH. Selon les observateurs, même si la situation pandémique a clairement eu un impact sur ces élections, les candidats ont néanmoins pu faire campagne librement et les libertés fondamentales de réunion et d'expression ont été respectées. Ces élections locales étaient les premières depuis l'arrivée au pouvoir du Président Zelensky et de son parti, le Serviteur du peuple, et ont globalement été perçues comme une opportunité pour le Président et son parti de consolider leur pouvoir et de l'étendre au niveau local et régional. Cette situation a influencé les stratégies électorales de la majorité au pouvoir et des partis d'opposition. Les observateurs ont en effet déploré l'utilisation généralisée des ressources administratives par les autorités locales et régionales pour favoriser l'un ou l'autre des candidats.

11. Nous avons été informés que plus de 50 procédures pénales au total ont été ouvertes contre l'ancien Président Porochenko, notamment pour ce qui semble être des décisions politiques qu'il a prises en tant que président. Ce constat soulève quelques inquiétudes quant à d'éventuelles motivations politiques qui justifieraient ces accusations, comme l'affirment les partisans de l'ancien Président Porochenko. Cette question a été évoquée avec le procureur général, qui a contesté toute motivation politique et a précisé que les accusations en question portaient sur des actes sans rapport avec ses fonctions présidentielles. Nous continuerons à suivre cette question de près, en tenant compte également de la position de l'Assemblée sur la séparation de la responsabilité pénale et politique.

### 3. La réforme du système judiciaire

12. Le Président Zelensky et son parti avaient fait campagne en promettant, notamment, de s'attaquer à la corruption endémique en Ukraine, y compris au sein du système judiciaire. Son administration a donc lancé une série d'ambitieuses réformes interdépendantes du système judiciaire et des structures de lutte contre la corruption. Certaines de ces réformes ont été lancées de manière plutôt impulsive et sans véritable concertation avec les parties prenantes concernées, compte tenu probablement de la nécessité d'obtenir rapidement des résultats concrets, ce qui a limité l'efficacité de ces réformes. Toutefois, l'étroite coopération entre les autorités et la Commission de Venise à propos de ces réformes a été poursuivie. La Commission de Venise a établi plusieurs avis à la demande des autorités, qui ont permis une modification de la législation adoptée pour répondre aux préoccupations soulevées et, dans certains cas, au retrait de projets de loi. Nous nous félicitons de cette évidente volonté politique des autorités de coopérer avec la Commission de Venise et de mettre en œuvre ses recommandations.

13. Les autorités ukrainiennes, ainsi que plusieurs autres parties prenantes, estiment que le fonctionnement du Haut conseil de la justice (HCJ)<sup>3</sup> et de la Cour suprême d'Ukraine constituent des obstacles majeurs à l'indépendance et à l'impartialité du pouvoir judiciaire. La première grande proposition de réforme du système judiciaire a été la loi n° 193-IX, qui a modifié le cadre juridique applicable à la Cour suprême et aux organes de gouvernance judiciaire. Ce texte a mis en place de nouvelles dispositions visant à définir la structure et le rôle du HCJ et de la Haute Commission de qualification des juges (HQCJ), à élaborer de nouvelles dispositions en matière de mesures disciplinaires, ainsi qu'à réduire le nombre de juges de la Cour suprême. Le projet initial contenait également des dispositions visant à étendre le processus de lustration, mais ces dispositions ont été abandonnées lors de l'adoption de la loi. Le texte a été adopté dans le cadre d'une procédure accélérée avec peu ou pas de concertation avec les principales parties prenantes. À notre initiative, la commission de suivi a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur cette loi, qui a adopté son avis<sup>4</sup> dans le cadre de sa session plénière des 6 et 7 décembre 2019.

14. Dans son avis, la Commission de Venise a souligné la nécessité d'une réforme du système judiciaire, qu'elle considère être la réforme « la plus cruciale de toutes en Ukraine »<sup>5</sup>. Dans ce contexte, elle a mis en évidence le nombre considérable de postes vacants dans la magistrature, qui sont également le fruit du non-fonctionnement de la Haute Commission de qualification des juges (HQCJ), aggravé par le fait que cette instance a été supprimée par l'adoption de la nouvelle loi. Dans son avis sur la loi<sup>6</sup>, la Commission de Venise a recommandé qu'il convienne que les réformes judiciaires se concentrent sur les tribunaux de première et de deuxième instance et de nommer d'urgence de nouveaux juges aux postes vacants dans ces juridictions en tenant compte du travail déjà effectué par la HQCJ. Elle a par ailleurs estimé que la réduction du nombre de juges de la Cour suprême et la manière dont elle s'opérerait équivalait de fait à un deuxième contrôle de la Cour suprême, ce qui serait contraire aux normes internationales et devrait par conséquent être retiré de la loi. Enfin, la Commission de Venise a également préconisé une simplification de la procédure disciplinaire.

15. Le 18 février 2020, la Cour constitutionnelle ukrainienne a déclaré l'inconstitutionnalité de certaines parties de la nouvelle loi, notamment la réduction du nombre de membres de la HQCJ, la réduction de la taille de la Cour suprême, les dispositions relatives au comité d'éthique envisagé et certaines des mesures disciplinaires. De plus, la Cour constitutionnelle a réintégré 8 juges de l'ancienne Cour suprême qui avaient refusé de participer ou avaient échoué lors de la première procédure de contrôle. En juillet 2020, le gouvernement ukrainien et l'Union européenne ont conclu un protocole d'accord sur la réforme du système judiciaire dans lequel ils ont notamment décidé de créer une nouvelle Commission supérieure de qualification des juges par le biais d'une Commission de sélection spéciale à participation internationale, ainsi que de mettre en place un comité d'éthique avec une participation internationale, qui serait chargé d'évaluer les membres du Haut Conseil de la Justice (HCJ). Les autorités ont préparé des amendements aux lois pertinentes pour traiter la première partie de cet accord. Ces amendements ont été transmis par le président de la Verkhovna Rada à la Commission de Venise pour avis.

16. Dans son avis, la Commission de Venise a salué le fait que ces modifications aient été apportées en étroite concertation avec les parties prenantes concernées. Le projet de loi établit un comité de compétition mixte national/international pour la sélection des nouveaux membres de la HQCJ. La Commission de Venise s'est déclarée satisfaite de la volonté de rétablir la HQCJ et a recommandé de préciser dans la loi que les membres internationaux ont un rôle crucial à jouer dans le processus de nomination, comme cela a été rappelé pour la Haute Cour anti-corruption d'Ukraine. Le projet de loi n'exige désormais plus que la HQCJ soit

<sup>3</sup> Le HCJ est la structure constitutionnelle de l'autonomie judiciaire en Ukraine.

<sup>4</sup> [CDL-AD\(2019\)027](#).

<sup>5</sup> [CDL-AD\(2020\)022](#).

<sup>6</sup> [CDL-AD\(2019\)027](#).

composée d'au moins 50 % de juges. La Commission de Venise a recommandé la modification de cette disposition. Le texte prévoit également des compétences supplémentaires pour le HCJ. Mais, compte tenu du faible niveau de confiance dans le HCJ et des questions relatives à son bon fonctionnement, la Commission de Venise recommande vivement qu'aucune compétence supplémentaire puisse être attribuée au Haut Conseil de la justice avant qu'il ne soit complètement réformé. Les modifications apportées suppriment intégralement la disposition selon laquelle le nombre maximum de juges de la Cour suprême est fixé par la loi et laisse au Haut Conseil de la Justice le soin de fixer ce nombre sur recommandation de l'administration judiciaire de l'État ukrainien. La Commission de Venise a recommandé que la loi précise clairement que la décision du Haut Conseil de la Justice à cet égard n'est pas subordonnée à l'administration judiciaire de l'État. Enfin, la Commission de Venise a souligné la nécessité de réformes plus vastes du système judiciaire.

17. La réforme du Haut Conseil de la Justice, et en particulier le traitement des questions largement débattues au sujet de l'intégrité de certains de ses membres, est une condition préalable indispensable à une réforme réussie de la magistrature en vue de garantir son indépendance et son impartialité, ainsi que de lutter contre la corruption généralisée au sein du système judiciaire. La composition et le fonctionnement problématiques du HCJ ont été soulignés par la plupart des interlocuteurs rencontrés lors de notre visite. Les autorités ukrainiennes ont sur ce point élaboré un projet de loi qui modifie divers actes législatifs en vue d'établir un comité d'éthique, composé de trois membres nationaux, ainsi que de trois membres proposés par les partenaires internationaux de l'Ukraine. Ce comité d'éthique serait chargé d'évaluer l'intégrité des candidats au Haut Conseil de la Justice (HCJ), ainsi que de réaliser une évaluation ponctuelle de ses membres actuels. En outre, la loi a également établi une inspection disciplinaire en tant que service du HCJ.

18. Les autorités ukrainiennes ont sollicité la Commission de Venise pour qu'elle rende un avis sur le projet de loi, qui avait été adopté<sup>7</sup> selon la procédure d'urgence le 5 mai 2021. Dans son avis, la Commission de Venise rappelle sa recommandation aux autorités ukrainiennes d'adopter une réforme globale du système judiciaire, au lieu de se limiter à un ensemble de lois spécifiques relatives à divers aspects du système judiciaire, qui ne sont pas toujours bien harmonisées. Pour autant, la Commission de Venise reconnaît l'importance de l'objet de cette loi qui justifierait son adoption urgente en tant que loi distincte. En effet, la Commission de Venise dans des avis précédents a souligné que « *la question de l'intégrité et de l'éthique du HCJ devrait également être abordée de manière urgente* »<sup>8</sup>.

19. La Commission de Venise s'est félicitée de la création d'un comité d'éthique pour une période unique de six ans afin de s'assurer que les membres du HCJ répondent aux normes les plus élevées en matière d'éthique et d'intégrité professionnelles. La loi précise que ce comité d'éthique sera composé de trois juges actifs ou retraités nommés par le Conseil des juges et de trois membres proposés par les organisations internationales avec lesquelles l'Ukraine coopère dans le cadre de la réforme du système judiciaire et de la lutte contre la corruption. La loi prévoit que le comité d'éthique présentera au HCJ une liste de deux fois plus de candidats que le nombre de postes vacants. Cela suppose que le comité d'éthique établisse un classement des candidats, ce qui serait problématique dans le cadre de son mandat et pourrait s'avérer contraire aux dispositions constitutionnelles. La Commission de Venise recommande par conséquent que la loi indique clairement que le comité d'éthique transmet au HCJ la liste de l'ensemble des candidats qui satisfont pleinement aux normes d'éthique et d'intégrité. Cette loi précise par ailleurs que les décisions du comité d'éthique doivent être prises à la majorité qualifiée de quatre membres, dont les trois membres internationaux doivent faire partie. Cette disposition laisse entendre indûment que les membres internationaux voteraient de manière collective, conférant ainsi à chacun de ces membres un droit de veto *de facto* sur les nominations, ce qui serait problématique. La Commission de Venise recommande que la majorité qualifiée de quatre membres soit maintenue, mais qu'il convient que seuls deux membres internationaux fassent partie de cette majorité pour que la décision soit valide. Elle recommande en outre d'adopter une procédure en cas de votes exprimés. La Commission de Venise a également recommandé que le projet de loi précise clairement que toute décision du comité d'éthique peut faire l'objet d'un recours devant un tribunal. Dans ce cas de figure, elle recommande que la loi spécifie que le recours sera examiné par la Cour suprême et non par le tribunal administratif de la ville de Kyiv<sup>9</sup>, qui n'a jusqu'à présent toujours pas fait l'objet d'une réforme et dont l'intégrité et l'impartialité elles-mêmes sont remises en question. Pour ce qui est de la création du Service d'inspection disciplinaire, la Commission de Venise a réaffirmé sa recommandation générale selon laquelle il convient qu'aucune nouvelle compétence soit attribuée au HJC tant qu'il n'aura pas été entièrement réformé et que ses membres n'aient pas été contrôlés.

<sup>7</sup> [CDL-PI\(2021\)004](#).

<sup>8</sup> Idem, § 16.

<sup>9</sup> Conformément à la loi, tous les recours judiciaires contre les décisions et les actions des institutions gouvernementales sont déposés devant le tribunal administratif de Kyiv.

20. Le 13 juillet 2021, la Verkhovna Rada, a adopté en dernière lecture les deux lois visant à remodeler la HCQJ et le HCJ. L'adoption de ces textes, qui prévoient la création du comité d'éthique précité, a été saluée par la communauté internationale et les parties prenantes nationales comme une étape décisive du processus de réforme du système judiciaire. Les parties prenantes espéraient que la restructuration de la HCQJ allait désormais permettre de pourvoir d'urgence les nombreux postes vacants, puisque ce nombre considérable de postes vacants est un obstacle au bon fonctionnement de l'administration de la justice en Ukraine. Malheureusement, certains représentants du pouvoir judiciaire semblent déterminés à retarder voire à bloquer ces réformes. Alors que la Communauté internationale a désigné ses représentants au comité d'éthique, le Conseil des juges a dépassé la date limite fixée au 23 septembre pour désigner sa part de membres au sein de ce comité d'éthique.

21. Ce n'est malheureusement pas la première fois que certains organes relativement puissants du système judiciaire semblent vouloir s'immiscer dans le processus de réforme, notamment en ce qui concerne la lutte contre la corruption. En 2020, la Cour constitutionnelle a rendu plusieurs décisions controversées qui ont invalidé un certain nombre de lois et décisions fondamentales en matière de lutte contre la corruption. Le raisonnement et le fondement juridique de ces décisions ont été largement remis en question, y compris par l'Union européenne et la Commission de Venise, et considérés comme une volonté d'auto-préservation et de protection des intérêts du pouvoir judiciaire dans le contexte de la lutte contre la corruption. L'indignation générale suscitée par ces décisions a donné lieu à des appels à la réforme de la Cour constitutionnelle. Le Président Zelensky a tout d'abord présenté un projet de loi qui aurait mis fin aux mandats de l'ensemble des juges de la Cour constitutionnelle. Cependant, en réaction aux nombreuses préoccupations exprimées à propos du texte par ses partenaires nationaux et internationaux, y compris par nous<sup>10</sup>, le Président Zelensky a renoncé à cette mesure.

22. À la demande du Président Zelensky, la Commission de Venise a établi deux avis urgents, l'un sur les mécanismes de lutte contre la corruption à la suite des décisions de la Cour constitutionnelle<sup>11</sup>, et l'autre sur une éventuelle réforme de la Cour constitutionnelle<sup>12</sup>. Dans ces avis, la Commission de Venise a conclu que le raisonnement de la Cour constitutionnelle dans ses décisions était incomplet et peu convaincant et qu'il ne respectait pas un certain nombre de normes internationales. En outre, malgré des demandes officielles de récusation, la Cour constitutionnelle n'a pas suffisamment examiné les graves allégations de possibles conflits d'intérêts, et ses décisions ont largement dépassé le cadre des révisions constitutionnelles exigées. La Commission de Venise a néanmoins rappelé que les décisions de la Cour constitutionnelle sont définitives et contraignantes, et que dans un État régi par la primauté du droit, il convient que ces décisions soient mises en œuvre. La Commission de Venise a toutefois conclu qu'une réforme de la Cour constitutionnelle était indispensable, notamment pour renforcer les exigences en matière de décisions motivées, améliorer les pratiques et les mécanismes utilisés par les juridictions pour prévenir d'éventuels conflits d'intérêts, clarifier les procédures disciplinaires à l'encontre des juges qui ne respectent pas leurs obligations judiciaires, et améliorer le processus de sélection et de nomination des juges de la Cour constitutionnelle, y compris par la création d'un comité d'éthique avec une participation internationale pour évaluer l'intégrité des candidats à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle<sup>13</sup>. Dans ce contexte, la Commission de Venise a recommandé que les postes actuellement vacants à la Cour constitutionnelle ne soient pourvus qu'après la mise en place d'un nouveau système de nomination et l'adoption d'une modification constitutionnelle prévoyant l'élection du quota parlementaire à la majorité qualifiée. Compte tenu également de ces recommandations, les autorités ukrainiennes ont déposé un projet de loi relative à la procédure constitutionnelle qui a été transmis à la Commission de Venise pour avis<sup>14</sup>.

23. Dans son avis urgent sur la réforme de la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise a fait remarquer que le projet de loi n'aborde pas la question de la procédure de nomination, ni de la création d'un organe de contrôle de l'intégrité avec une participation internationale que la Commission de Venise avait pourtant jugé indispensable pour le succès général de la réforme de la Cour constitutionnelle. Bien que la loi comporte un certain nombre d'exigences pour toute nomination à la fonction de juge de la Cour constitutionnelle, ces nouveaux critères suppriment l'interdiction en vigueur selon laquelle un juge de la Cour constitutionnelle ne saurait être un membre actif du gouvernement ou du Parlement, ce qui s'avère problématique pour l'indépendance de cette instance.

24. La loi régleme également les procédures disciplinaires à l'encontre des juges de la Cour constitutionnelle, lesquelles peuvent être engagées par trois juges de la Cour constitutionnelle ou les autorités

---

<sup>10</sup> [Déclaration](#) des corapporteurs du 4 novembre 2020.

<sup>11</sup> [CDL-AD\(2020\)038](#).

<sup>12</sup> [CDL-AD\(2020\)039](#).

<sup>13</sup> [CDL-AD\(2021\)006](#), § 10 à 12.

<sup>14</sup> [CDL-AD\(2021\)006](#).

de nomination, c'est-à-dire le Président de l'Ukraine, la Verkhovna et le Congrès des juges. La Commission de Venise a réaffirmé son point de vue selon lequel un chef d'État ne devrait pas être en mesure d'engager des procédures disciplinaires contre les juges de la Cour constitutionnelle et a recommandé que cette prérogative du Président soit transférée à l'Agence nationale pour la prévention de la corruption. La Commission de Venise a également exprimé ses réserves quant à l'absence de sanctions graduées<sup>15</sup> et à la forte majorité qualifiée requise par la Cour pour se prononcer sur des sanctions, rendant ainsi quasiment impossible de sanctionner un juge de la Cour constitutionnelle. La Commission de Venise a donc recommandé d'abaisser la majorité des voix et de mettre en place une série de sanctions graduées.

25. La loi relative à la procédure constitutionnelle comporte un certain nombre d'éléments positifs : elle met en place des mécanismes visant à accroître la transparence dans les décisions constitutionnelles, ce qui a été vivement salué par la Commission de Venise. Le nouveau système de répartition des affaires et de désignation des chambres et des juges rapporteurs qui a été mis en place comporte par ailleurs un système de gestion automatisé. Le projet de loi contient des dispositions précises en matière de récusation des juges. La loi prévoit qu'un juge doit s'auto-récuser dès lors qu'il a un intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'examen de l'affaire, s'il est un membre de la famille ou un parent des personnes impliquées dans l'affaire, s'il a exprimé publiquement son opinion sur l'affaire en cours après son ouverture ou lorsque son objectivité et son impartialité sont mises en doute. La loi précise en outre que la portée d'une décision de la Cour constitutionnelle ne peut désormais plus aller au-delà de la portée de la requête, ce qui constitue une nette amélioration au regard des critiques formulées contre les décisions de la Cour constitutionnelle relatives aux mécanismes de lutte contre la corruption.

26. Au cours de notre visite, presque tous nos interlocuteurs ont souligné l'importance et l'urgence de la réforme du tribunal administratif du district de Kyiv. Ce tribunal revêt une importance particulière puisqu'il examine les recours contre les décisions prises par les autorités étatiques et locales, y compris toutes les affaires portant sur la Commission électorale centrale d'Ukraine (CEC), le Cabinet des ministres et les ministères, la Banque nationale, l'Agence nationale pour la prévention de la corruption (NACP) et le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU). Bon nombre de ses décisions contre des décisions gouvernementales ont été remises en question et sont largement considérées comme des tentatives d'entraver les efforts de réforme et de lutte contre la corruption. Un certain nombre d'allégations de corruption ont été formulées à l'encontre du tribunal administratif de Kyiv et de ses juges, notamment par les institutions de lutte contre la corruption<sup>16</sup>.

27. Malgré toutes ces réformes, la confiance des citoyens dans le système judiciaire reste encore très faible. La plupart des interlocuteurs ont expliqué cette situation par l'absence d'une stratégie globale de réforme du système judiciaire. Nous souhaitons donc faire écho à la recommandation de la Commission de Venise selon laquelle une stratégie globale en faveur de la réforme du système judiciaire reste nécessaire et urgente.

#### **4. La lutte contre la corruption**

28. La lutte contre la corruption généralisée en Ukraine reste une priorité affirmée par les autorités et constitue un important pilier du programme électoral du Président et du parti au pouvoir. Ces initiatives commencent peu à peu à donner des résultats concrets, qui ont également entraîné une augmentation des tentatives d'entraver le travail des institutions et des politiques qui ont été mises en place pour lutter contre la corruption, dont certaines ont déjà été décrites ci-dessus. Dans ce contexte, nous souhaitons rappeler que l'intégrité et l'indépendance des personnes qui dirigent les institutions de lutte contre la corruption sont d'une importance fondamentale. Le poste de procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption est vacant et celui du responsable du Bureau national de lutte contre la corruption (NABU) le sera prochainement. Le résultat et le processus de nomination utilisés pour pourvoir ces postes seront un test déterminant de la volonté politique des autorités de lutter contre la corruption à tous les niveaux de la société ukrainienne.

29. L'Ukraine dispose de cinq niveaux d'institutions pour mettre en œuvre sa stratégie de lutte contre la corruption : le Bureau national de lutte contre la corruption (NABU), le Bureau du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO), l'Agence nationale de prévention de la corruption (NAPC), l'Agence de recouvrement et de gestion des avoirs (ARMA) et la Haute Cour anticorruption (HACC). Les relations litigieuses entre le SAPO, le NABU et la NAPC, que nous avons évoquées dans nos précédentes notes d'information, ont été résolues et l'ensemble des parties prenantes les qualifient désormais de normales et efficaces, ce qui a bénéficié aux diverses initiatives de lutte contre la corruption.

<sup>15</sup> La seule sanction actuellement prévue par la loi est la révocation de la Cour constitutionnelle.

<sup>16</sup> Voir, par exemple, le Bureau national de lutte contre la corruption ([NABU](#)).

30. Le fonctionnement de la NACP était autrefois le maillon faible du dispositif de lutte contre la corruption. L'une des principales responsabilités de la NACP consiste à mettre en œuvre le système électronique de déclaration de patrimoine des agents publics, appelé système de déclaration électronique. Nous avons évoqué dans notre dernière note d'information le fonctionnement problématique de la NACP, qui est supposée vérifier plus d'un million de déclarations de patrimoine chaque année. Cependant, jusqu'à sa récente réforme, les résultats de la NACP se sont avérés peu concluants. Fort heureusement, la Verkhovna Rada a adopté, en octobre 2019, une loi relative à la restructuration de la NACP. Cette loi a modifié la gestion et le fonctionnement de la NACP et a par ailleurs renforcé ses effectifs. Au lieu d'être administrée par cinq commissaires, la NACP est désormais sous la direction d'un directeur d'agence, qui a été sélectionné avec la participation de la communauté internationale. Ce directeur est nommé pour un mandat de quatre ans non renouvelables. La loi relative à la restructuration de la NACP prévoit également l'accès de la NACP à l'ensemble des registres et bases de données des administrations nationales et des collectivités locales afin qu'elle puisse procéder à une vérification des déclarations de patrimoine qu'elle reçoit. Cette mesure a permis de remédier à une faiblesse majeure observée dans les précédentes notes d'information. La vérification des déclarations de patrimoine a connu un nouvel élan le 15 janvier 2019, avec la mise en ligne du système de déclaration électronique de patrimoine, développé en coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Enfin, la loi relative à la restructuration de la NACP autorise également l'accès du NABU à tous les registres d'État, y compris les bases de données des déclarations de patrimoine dans le cadre de leurs enquêtes. L'absence de ces mesures avait en effet entravé les enquêtes du NABU. En définitive, la restructuration de la NACP a considérablement renforcé l'indépendance de cette institution et l'efficacité de son travail.

31. Il est cependant regrettable que l'efficacité du travail de la NACP ait subi un considérable revers le 27 octobre 2020, en raison de l'adoption par la Cour constitutionnelle d'une décision qui a rendu quasiment inopérant le système de déclaration de patrimoine, qui constitue pourtant un instrument essentiel dans la lutte contre la corruption. Cette décision a notamment invalidé la responsabilité pénale encourue en cas d'absence de déclaration de patrimoine et de dépôt de déclaration de patrimoine inexacte. Ainsi, toutes les affaires pénales engagées pour défaut de présentation d'une déclaration de patrimoine ou pour le dépôt d'une déclaration de patrimoine inexacte ont été abandonnées. Lors de notre rencontre avec lui, le directeur du NABU a qualifié cette décision d'amnistie de fait pour les actes de corruption d'un certain nombre de hauts fonctionnaires. Comme nous l'avons rappelé, la Commission de Venise a contesté le raisonnement juridique de cet arrêt de la Cour constitutionnelle et a exprimé son inquiétude quant aux conflits d'intérêts clairement identifiés, puisque les déclarations de patrimoine de plusieurs des juges ayant statué sur cette question faisaient elles-mêmes l'objet d'une enquête par le NABU pour un certain nombre d'inexactitudes.

32. Le 4 décembre 2020, la Verkhovna Rada a modifié le Code pénal afin de mettre en œuvre l'arrêt de la Cour constitutionnelle. Ces modifications ont supprimé la possibilité d'infliger des peines privatives de liberté en cas de défaut de présentation ou de dépôt d'une déclaration de patrimoine inexacte. Le seuil de responsabilité pénale a en outre été relevé et trois catégories de responsabilité administrative ont été créées en fonction du montant des avoirs qui n'ont pas été correctement déclarés. Ces modifications ont été adoptées avec le soutien quasi unanime des membres de la Verkhovna Rada dans le cadre d'une procédure accélérée. Elles ont néanmoins été critiquées par la société civile et la communauté internationale comme étant excessivement légères et par conséquent peu dissuasives. Dans son avis sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise a fait valoir qu'il importait que les sanctions soient maintenues à un niveau pertinent de punition et de dissuasion et que, par conséquent, la possibilité d'infliger des peines d'emprisonnement pour les infractions les plus graves devrait être maintenue. En décembre 2020, le Président Zelensky avait proposé d'apporter de nouvelles modifications au Code pénal et au Code des infractions administratives, afin d'accroître la responsabilité en cas de défaut de présentation de déclarations de patrimoine exactes et d'abaisser le seuil pour les cas les plus graves. Les sanctions ont ainsi été durcies et des peines pouvant aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement ont été rétablies pour les cas les plus graves.

33. Dans son avis<sup>17</sup>, la Commission de Venise a salué le fait que ces modifications ont rétabli les peines d'emprisonnement pour les infractions les plus graves et ont durci les sanctions pour les cas les moins graves. Elle a estimé que ces modifications étaient à la fois conformes aux normes internationales et aux obligations internationales de l'Ukraine, ainsi qu'à l'arrêt de la Cour constitutionnelle, puisque certaines catégories d'infractions resteraient dépenalisées et que la peine d'emprisonnement est strictement réservée aux cas les plus graves. Les modifications ont été adoptées par la Verkhovna Rada le 3 juin 2021, mais au cours du processus d'adoption, l'insertion de nouveaux changements a considérablement atténué l'effet des modifications initiales. En conséquence, le Président Zelensky, faisant suite aux appels de la NACP et du NABU, a opposé son veto à ces dernières modifications. D'autres modifications, qui reprennent les propositions du Président, ont été adoptées par la Verkhovna Rada le 29 juin 2021.

---

<sup>17</sup> [CDL-PI\(2021\)010](#).



34. Dans de précédentes notes d'information, nous avons déjà exprimé nos inquiétudes au sujet des modifications apportées à la législation relative aux déclarations de patrimoine, qui imposaient aux militants anti-corruption et aux responsables d'organisations de la société civile qui œuvrent en faveur de la lutte contre la corruption, d'établir une déclaration électronique de patrimoine. Dans un avis sollicité par la commission de suivi, la Commission de Venise a recommandé la suppression de cette exigence. La Cour constitutionnelle a déclaré l'inconstitutionnalité de ces modifications et les a formellement abrogées. Nous nous félicitons que cette exigence ait été supprimée de la loi conformément à nos recommandations.

35. Comme nous l'avons rappelé dans notre précédente note d'information, le Bureau national de lutte contre la corruption en Ukraine (NABU) a été créé en 2015 et a notamment pour mission d'enquêter sur la corruption parmi les hauts fonctionnaires, les membres du gouvernement et du Parlement, ainsi que sur le pouvoir judiciaire. Malgré les tentatives récurrentes de placer cette importante instance sous tutelle politique ou de rendre son action inopérante, le NABU est généralement considéré comme un outil efficace et indépendant. À l'été 2020, la Cour constitutionnelle a rendu deux arrêts dans le cadre d'un recours dont elle avait été saisie par 50 députés. Le 28 août 2020, la Cour constitutionnelle a estimé que le Président Porochenko avait outrepassé ses prérogatives constitutionnelles en nommant, en 2015, M. Artem Sytnyk au poste de directeur du NABU. Dans un deuxième arrêt rendu le 16 septembre 2020, elle avait notamment conclu que les dispositions légales relatives aux compétences conférées au Président ukrainien de créer le NABU et de nommer ou de révoquer son directeur étaient inconstitutionnelles. La Cour constitutionnelle a accordé un délai de trois mois aux autorités ukrainiennes pour remédier à cette situation, avant de prononcer la nullité des dispositions litigieuses. En réaction à ces arrêts, qui ont été largement perçus comme une remise en cause du fonctionnement et de l'indépendance du NABU, le Président Zelensky a annoncé qu'il n'avait pas l'intention de remplacer M. Sytnyk et que la décision de la Cour constitutionnelle ne se traduirait pas par la dissolution du NABU ou l'interruption de ses activités. Afin de contrer l'arrêt de la Cour constitutionnelle, la Verkhovna Rada a adopté, le 16 mars 2021, une loi qui a confirmé les prérogatives du Président en matière de nomination et de révocation du directeur du NABU, sous réserve de validation formelle par la Verkhovna Rada. Par ailleurs, face aux pressions exercées par les partenaires internationaux de l'Ukraine, la Verkhovna Rada a adopté un certain nombre de modifications de la loi relative au Bureau national de lutte contre la corruption (NABU) afin de préserver l'indépendance du NABU contre toute ingérence politique. L'adoption de ces modifications était une condition préalable au déblocage par le Fonds monétaire international (FMI) d'une aide de 5 milliards USD pour lutter contre l'épidémie de COVID-19. En vertu de ces modifications, le directeur du NABU sera désormais nommé sur la base d'une procédure de sélection transparente dans laquelle les partenaires internationaux de l'Ukraine joueront un rôle considérable. Il est en outre formellement interdit au gouvernement de s'immiscer dans les activités du NABU. D'autres modifications relatives à l'arrêt de la Cour constitutionnelle semblent avoir été adoptées le 20 octobre 2021.

36. Le mandat du précédent procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption a expiré en novembre 2020. Ce procureur spécialisé, dont le comportement avait récemment fait l'objet de diverses controverses, a cependant démissionné en août 2020. Le 17 septembre 2020, après plusieurs tentatives infructueuses, la Verkhovna Rada a nommé ses sept membres parmi les 11 membres de la commission de nomination d'un nouveau procureur spécialisé. Le Parlement européen et d'autres partenaires internationaux de l'Ukraine ont exprimé publiquement leurs préoccupations au sujet de ce processus de nomination, estimant que les autorités privilégiaient dans la précipitation des candidats qui n'avaient pas l'expérience requise pour cette fonction. La commission de nomination a annoncé le lancement de la procédure de sélection le 20 janvier 2021, procédure toujours en cours au moment de la rédaction de la présente note d'information. À l'occasion de notre visite, nous avons été informés que les compétences en matière de poursuites du procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO) ne sont, en son absence, pas déléguées à son suppléant, mais au procureur général d'Ukraine. Cette situation est susceptible de porter atteinte à la confidentialité et, en fin de compte, à l'efficacité du fonctionnement du SAPO, le procureur général étant considéré comme une autorité nommée par le pouvoir politique. Nous avons donc demandé aux autorités à modifier le cadre juridique afin de garantir qu'en son absence les compétences du SAPO en matière de poursuites soient déléguées à son suppléant et non à une personne qui n'est pas membre du SAPO.

37. La Haute Cour anticorruption (HACC), institution incontournable de la lutte contre la corruption, est pleinement fonctionnelle depuis le 5 septembre 2019. Son efficacité est largement reconnue et un certain nombre de résultats concrets ont été constatés. Le président de la HACC nous a signalé qu'à cette date, la Cour s'était déjà saisie de plus de 200 affaires très médiatisées<sup>18</sup>. Dans 33 de ces affaires, un verdict avait déjà été rendu, conduisant à 181 condamnations (de nombreuses affaires comptent plus d'un accusé) et cinq acquittements. Le président de la Cour nous a informés que compte tenu de l'actuelle charge de travail, les cinq chambres de la Cour seraient bientôt saturées. Nous avons donc dans notre déclaration exhorté les

<sup>18</sup> Notamment contre le tribunal administratif de Kyiv et son président, M. Pavlo Vovk.

autorités à augmenter le nombre de juges afin de garantir que toutes les affaires puissent être traitées efficacement et avec diligence, conformément aux exigences de l'État de droit.

38. L'ARMA est l'instance chargée de la localisation et du recouvrement des avoirs dérivés de la corruption et d'autres délits, ainsi que de la gestion de ces avoirs pendant l'examen des affaires de corruption par les tribunaux. Bien qu'il s'agisse d'un maillon fondamental des mécanismes de lutte contre la corruption, son efficacité est contestée par certaines parties prenantes qui plaident en faveur de sa réforme<sup>19</sup>. Il convient néanmoins de noter que l'ARMA a permis le recouvrement de plus de 100 milliards UAH (environ 3,3 milliards EUR) au cours de ses cinq années d'existence. Juste avant notre visite, la Verkhovna Rada avait adopté un projet de loi relative à l'ARMA qui aurait considérablement limité les possibilités pour l'ARMA de céder des avoirs lorsque des actions en justice sont toujours en cours. L'ARMA a insisté pour que cette réforme soit réexaminée et a fait valoir que la possibilité de céder des avoirs était nécessaire pour remédier à la question des biens non gérables, comme ceux qui sont sujets à la détérioration, qui se déprécient rapidement avec le temps ou qui nécessitent des conditions de stockage et de conservation spécifiques que l'ARMA ne peut pas assurer. Transparency International Ukraine et l'Initiative anti-corruption de l'UE en Ukraine (EUACI) ont demandé à la Verkhovna Rada de ne pas adopter le texte, car il engendrerait de sérieuses difficultés dans la capacité de recouvrement et de gestion des avoirs en Ukraine<sup>20</sup>.

39. En juin 2021, le Président Zelensky a présenté la loi dite anti-oligarque, qui interdirait aux oligarques de financer des partis politiques et de participer à des privatisations, et les obligerait à soumettre une déclaration annuelle de patrimoine. En outre, les hauts fonctionnaires, y compris le Président et les membres du gouvernement, seraient tenus de déclarer tout contact avec des oligarques. Tout en saluant l'objectif de limiter le pouvoir des oligarques et leur emprise sur la société et la politique ukrainiennes, plusieurs de nos interlocuteurs ont formulé des questions sur le projet de loi, notamment le fait qu'une personne serait déclarée oligarque, et par conséquent considérablement limitée dans ses droits, par une décision du Président en concertation avec le Conseil national de sécurité et de défense, qui disposerait d'un très large pouvoir discrétionnaire à cet égard et dont la décision ne peut faire l'objet d'aucun recours devant la Cour. On observe par ailleurs que de nombreux aspects des comportements suspects auxquels la loi tente de remédier devraient être réglementés de manière globale et non limités à un petit cercle de personnes répertoriées comme oligarques. Le texte a été adopté en première lecture par la Verkhovna Rada le 1<sup>er</sup> juillet 2021. Le 6 septembre 2021, le Commissaire aux droits de l'homme de la Verkhovna Rada (médiateur), a exprimé ses inquiétudes quant à la constitutionnalité de la loi et a exhorté la Verkhovna Rada à solliciter l'avis à la Commission de Venise avant d'adopter le texte en dernière lecture. En conséquence, le 13 septembre 2021, le président de l'époque de la Verkhovna Rada, M. Dmytro Razumkov, a transmis le projet de loi à la Commission de Venise pour avis. Cette décision a suscité une vive controverse et s'est rapidement politisée. Le 23 septembre 2021, à la suite d'une tentative d'assassinat ratée contre un collaborateur du Président Zelensky la veille, la Verkhovna Rada a adopté la loi en dernière lecture sans attendre l'avis de la Commission de Venise. Le 5 octobre 2021, la Verkhovna Rada a voté la destitution de M. Razumkov, dont les relations avec le président s'étaient apparemment tendues, en invoquant son opposition à la loi anti-oligarque. Néanmoins, comme nous l'avons indiqué, plusieurs interlocuteurs ont fait part de leur inquiétude au sujet de divers aspects de la loi et nous invitons instamment la Verkhovna Rada à répondre à l'ensemble des préoccupations et recommandations formulées dans l'avis que la Commission de Venise prépare sur cette loi.

## 5. La décentralisation

40. La question de la décentralisation est particulièrement importante en Ukraine, non seulement pour améliorer l'efficacité de la gouvernance mais également dans le cadre de la mise en œuvre des accords de Minsk. Après les événements de Maïdan, l'administration nouvellement élue du Président Porochenko avait lancé une réforme constitutionnelle de grande envergure, qui s'était concentrée sur les chapitres de la Constitution relatifs au pouvoir judiciaire et à la décentralisation. Ce processus de réforme est résumé dans le dernier rapport sur le fonctionnement des institutions démocratiques en Ukraine qui a été examiné à l'Assemblée en janvier 2017. Les modifications constitutionnelles relatives au système judiciaire, qui ont été élaborées en étroite coopération avec la Commission de Venise, ont été adoptées par la Verkhovna Rada le 2 juin 2016. Toutefois, les modifications relatives à la décentralisation, elles aussi élaborées en étroite coopération avec la Commission de Venise et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, ne sont pas parvenues à obtenir le soutien constitutionnel requis pour leur adoption. Cette situation s'explique principalement par l'insertion de l'article 18 des dispositions transitoires en matière de décentralisation dans le programme d'amendements à la Constitution. Cet article stipulait que « des dispositions particulières de l'autonomie locale dans certaines parties des régions de Donetsk et de Lougansk font l'objet d'une loi distincte ». Compte tenu de l'évolution de la situation dans l'est de l'Ukraine, cet article a suscité une vive

<sup>19</sup> [Transparency International](#) Ukraine, 23 février 2021.

<sup>20</sup> [Interfax](#) Ukraine, 9 juillet 2021.

contestation et n'a pas bénéficié d'un large soutien auprès de la population, ni parmi les membres de la Verkhovna Rada. Il n'y a donc pas eu de majorité constitutionnelle à la Verkhovna Rada pour adopter l'ensemble des modifications constitutionnelles relatives à la décentralisation. Les autorités actuelles se sont engagées (voir ci-dessous) à réexaminer ces modifications sans l'article 18 des dispositions transitoires, mais la plupart des interlocuteurs estiment que l'actuel soutien en faveur de ces modifications au sein de la Verkhovna Rada ne permettrait pas d'atteindre la majorité des deux tiers, qui s'avère indispensable pour leur adoption.

41. Indépendamment des modifications constitutionnelles, le processus de décentralisation et la réforme de l'autonomie locale se sont poursuivis sans relâche et sont globalement considérés comme une réforme réussie.

42. En février 2020, la Verkhovna Rada a sollicité l'avis à la Commission de Venise sur un projet de loi relative aux modifications constitutionnelles, présenté par le Président Zelensky. Ces modifications contenaient un nouveau texte pour le chapitre consacré à la décentralisation qui, dans l'ensemble, était similaire à celui proposé en 2015 et 2016, amputé du fameux article 18 des dispositions transitoires. Le projet de loi relative aux modifications constitutionnelles a ensuite été retiré pour permettre ostensiblement une réflexion plus approfondie sur le texte, mais également, comme nous l'avons déjà évoqué, pour parvenir à la majorité requise nécessaire à l'adoption des modifications.

43. Dans leur avis conjoint<sup>21</sup>, la Commission de Venise et la Direction générale de la démocratie (DG II) du Conseil de l'Europe, ont rappelé que la Commission de Venise avait rendu un avis particulièrement positif sur les modifications initiales et que son avis était donc globalement similaire à la proposition du Président Zelensky. Les modifications envisagées proposent la mise en place d'un système de gouvernance locale à trois niveaux, reposant sur les municipalités (*hromadas*), les raïons (*okruhs*) et les régions (*oblasts*). Ces modifications confèrent des pouvoirs étendus aux collectivités locales, y compris des compétences déléguées, et proposent en outre la mise en place d'une institution préfectorale (à l'instar de la France) pour représenter les autorités exécutives centrales au niveau régional et superviser les autorités locales dans les régions. Ce concept d'institution préfectorale a été le volet le plus controversé des modifications relatives à la décentralisation en 2015 et 2016, et continue à l'être aujourd'hui encore.

44. Dans ce contexte, l'avis fait remarquer qu'en matière de représentation des autorités centrales exécutives, le système des préfetures est conforme aux normes européennes et remplace un système dans lequel le chef de l'oblast cumulerait en réalité cette fonction avec celle de responsable du pouvoir exécutif qui, contrairement au système préfectoral, n'est pas conforme à la Charte de l'autonomie locale. S'agissant du contrôle, l'avis rappelle qu'il s'agit d'un élément important de l'autonomie locale et régionale, mais qu'un contrôle excessif doit être évité car il pourrait s'accompagner d'une paralysie de l'autonomie locale. Les recommandations techniques détaillées contenues dans l'avis sur les projets de modifications reposaient sur ces deux principes fondamentaux.

45. En l'absence de modifications constitutionnelles, les autorités ont élaboré une loi relative à l'autonomie locale afin de définir le cadre juridique de la fusion des municipalités et des raïons, ainsi que pour la création de l'institution préfectorale, qui devrait en principe se concrétiser dès l'adoption des modifications constitutionnelles. Ces réformes ont eu pour effet une réduction du nombre de hromadas et d'okruhs, passant respectivement de 11 000 à 1 500, et de 400 à 140.

## 6. Les médias

46. La question des médias est particulièrement sensible en Ukraine dans la mesure où ils sont étroitement liés à la guerre de l'information que mène actuellement la Fédération de Russie dans le cadre de son intervention dans l'est de l'Ukraine et de l'annexion illégale de la Crimée. Cette situation est aggravée par les insuffisances du cadre juridique applicable aux médias. Une nouvelle loi-cadre relative aux médias a été présentée en 2012 mais n'a jamais été adoptée et l'environnement médiatique est par conséquent réglementé par plusieurs lois sectorielles. Des zones grises existent donc, par exemple les médias en ligne et les réseaux sociaux, qui peuvent être utilisés comme outils politiques mais qui ne sont pas encore, ou seulement partiellement, réglementés. Dans ce contexte, il est indispensable de déterminer comment lutter contre la désinformation, les fausses informations et la propagande dans l'actuel climat de guerre de l'information avec la Fédération de Russie. S'agissant des médias en ligne, le SBU a bloqué un certain nombre de médias en ligne pour avoir diffusé des fausses informations et de la désinformation, soulignant ainsi la nécessité d'une législation appropriée à cet égard.

<sup>21</sup> [CEGG/LEX\(2020\)5](#).

47. Le 20 janvier 2020, les autorités ukrainiennes ont présenté un projet de loi relative à la lutte contre la désinformation visant à réglementer l'activité des médias en matière de fausses informations, qui a suscité l'inquiétude des journalistes et des médias. En réaction aux vives critiques formulées, le projet de loi a été retiré de l'ordre du jour de la Verkhovna Rada et cette question a désormais été considérée comme résolue par la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes.

48. Une loi relative aux sanctions a été adoptée, sur la base de laquelle un certain nombre de chaînes de télévision utilisées à des fins de désinformation et de propagande en faveur de la Fédération de Russie ont été fermées par le Conseil national de sécurité et de défense, notamment trois chaînes appartenant à l'oligarque ukrainien et responsable du parti de l'opposition, M. Viktor Medvedchuk, qui s'avère être un oligarque particulièrement controversé en Ukraine ayant des liens étroits avec l'élite dirigeante russe<sup>22</sup> et étant largement considéré comme un allié de la Fédération de Russie en Ukraine. La plupart des interlocuteurs rencontrés ont estimé que la fermeture de ces chaînes était justifiée, mais ont toutefois remis en cause les moyens juridiques pour y parvenir, en particulier l'absence de contrôle de la justice sur les décisions de fermeture de médias. Les 15 juillet et 26 août, M. Medvedchuk a saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une requête contre les poursuites judiciaires engagées à son encontre par les autorités ukrainiennes, y compris la fermeture de ses chaînes de télévision, qui, selon lui, sont motivées par des raisons politiques.

49. Outre l'impact de la guerre de l'information, les professionnels des médias ont identifié les pressions exercées sur le comité de contrôle du radiodiffuseur public en vue de modifier la gestion de ce dernier, la loi relative à la désoligarchisation et le nouvel appel d'offres pour les chaînes gratuites, comme étant les principaux défis du paysage médiatique à court terme.

50. Un certain nombre de réformes positives ont été mises en place en Ukraine depuis 2014, notamment l'adoption d'une loi relative à la transparence de la propriété des médias<sup>23</sup>. Le secrétaire d'État aux médias nous a informés qu'une nouvelle loi relative aux médias était en cours d'élaboration et qu'elle serait, si tout va bien, bientôt soumise à la Verkhovna Rada. Les parties prenantes ont globalement constaté une amélioration de la coopération avec les autorités, y compris dans le cadre de la Plateforme du Conseil de l'Europe pour la protection du journalisme et la sécurité des journalistes. Depuis 2015, l'Ukraine a traité et résolu 96 % des signalements concernant les journalistes sur la plateforme. Des violences contre les journalistes continuent malheureusement à être enregistrées, en particulier contre ceux qui enquêtent sur la corruption au niveau local et régional, et contre les journalistes qui sont considérés comme des agents des autorités russes et de leurs intérêts. Les agressions sont rarement l'objet d'enquêtes sérieuses et objectives, ce qui engendre un sentiment d'impunité face à ces délits. En conséquence, l'Ukraine a perdu une place, en passant de 96<sup>ème</sup> à 97<sup>ème</sup>, dans le Classement mondial de la liberté de la presse 2021 publié par Reporters sans frontières. Au cours de notre visite, nous avons instamment demandé aux autorités de veiller à ce que tous les actes de violence contre les journalistes fassent l'objet d'enquêtes approfondies et transparentes et que les auteurs soient traduits devant les tribunaux.

## 7. Les minorités

51. Les questions interdépendantes des minorités, de la protection de la langue nationale et du statut des langues minoritaires en Ukraine sont relativement complexes et sensibles, en particulier dans le contexte de l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie et du conflit qui sévit dans l'est de l'Ukraine. Cette situation repose pour l'essentiel sur la place qu'occupe la langue russe, qui représente la plus importante langue minoritaire en Ukraine et la langue principale de nombreuses minorités non russes<sup>24</sup>, qui est également couramment utilisée dans la vie quotidienne par de nombreux Ukrainiens de souche. La volonté des autorités

<sup>22</sup> Il s'agit d'un ami proche de M. Poutine, qui serait le parrain de l'une des filles de M. Medvedchuk.

<sup>23</sup> Reporters sans frontières – Classement mondial de la liberté de la presse 2021.

<sup>24</sup> Selon le recensement de 2001, les Ukrainiens de souche représentent environ 78 % de la population tandis que ce pourcentage s'élève à 17 % pour les Russes de souche. Le pourcentage de Russes de souche dans l'ouest et le centre du pays se situe entre 1,2 % et 9 %, alors qu'à l'est et au sud, les Russes de souche représentent entre 14 % et 40 % de la population. La Crimée est la seule région d'Ukraine où les Russes de souche sont majoritaires, avec 58 %. Selon le même recensement, le russe est la langue maternelle d'environ 30 % de la population et l'ukrainien environ 67 %. Là encore, l'usage de l'ukrainien est bien plus répandu dans l'ouest et le centre du pays, où pour 81 % à 97 % de la population, l'ukrainien est la langue maternelle (et le russe la langue maternelle pour 1 % à 10 % de la population). À l'est et au sud, l'ukrainien est la langue maternelle de 24 à 70 % (et le russe la langue maternelle de 25 à 75 %) de la population. Là aussi la Crimée fait exception, puisque le russe est la langue maternelle de 77 % de la population (90 % à Sébastopol). Il convient de rappeler que l'utilisation de la langue russe en Ukraine est plus importante que le pourcentage de personnes qui la parlent comme langue maternelle. Un certain nombre de sondages qui ont été réalisés montrent que 40 à 50 % de la population considèrent le russe comme leur principale langue de communication. ([Doc 13482](#) : Développements récents en Ukraine : menaces pour le fonctionnement des institutions démocratiques).

ukrainiennes de protéger et de promouvoir l'usage de l'ukrainien comme langue officielle est donc parfaitement compréhensible<sup>25</sup> et a même été recommandé par la Commission de Venise dans ses précédents avis sur la loi de 2012 relative aux objectifs de la politique linguistique nationale. Toutefois, dans leurs efforts pour défendre la langue nationale, les autorités ont souvent échoué à établir un équilibre satisfaisant entre, d'une part, la protection de l'ukrainien en tant que langue nationale et, d'autre part, la protection des langues minoritaires.

52. La protection et la promotion de l'ukrainien en tant que langue d'État, ainsi que le droit des minorités nationales à utiliser leurs propres langues sont garantis par la Constitution ukrainienne. En 2012, la Verkhovna Rada a adopté la loi relative aux principes de la langue d'État, dont la Commission de Venise a jugé qu'elle renforçait de manière disproportionnée la place de la langue russe. Cette loi a été modifiée mais elle reste essentiellement orientée sur la protection et l'utilisation de la langue russe à un niveau presque équivalent à celui de la langue nationale. La loi permet aux langues minoritaires d'être déclarées langues régionales dans les régions où elles sont parlées par plus de 10 % de la population, permettant ainsi leur utilisation dans l'enseignement et les communications des autorités locales dans ces régions. Après les événements de Maïdan, la Verkhovna Rada a voté l'abrogation de cette loi, mais cette abrogation n'a jamais été promulguée par le Président ukrainien. La loi est donc restée en vigueur jusqu'en février 2018, date à laquelle la Cour constitutionnelle d'Ukraine a déclaré son inconstitutionnalité. En mai 2019, la Verkhovna Rada a adopté la loi relative au soutien de la fonction de langue officielle de l'ukrainien afin de combler le vide juridique consécutif à la décision de la Cour constitutionnelle. Cette loi a été transmise à la Commission de Venise pour avis, lequel a été adopté<sup>26</sup> en décembre 2019.

53. La Commission de Venise a exprimé sa compréhension de la nécessité de protéger la langue officielle en Ukraine et s'est félicitée des dispositions positives visant à atteindre cet objectif et à offrir à chaque citoyen ukrainien la possibilité de maîtriser la langue nationale. Elle a par ailleurs observé que la loi autorise désormais officiellement l'utilisation des langues minoritaires parallèlement à l'ukrainien. Ces dispositions répondent incontestablement à une nécessité de la société ukrainienne. La Commission de Venise a toutefois déploré que la loi ait été rédigée sans une consultation appropriée des représentants des minorités nationales. En conséquence, la loi n'a pas permis d'établir un juste équilibre entre, d'une part, la protection de la langue nationale officielle et, d'autre part, la protection des langues minoritaires, comme l'exigent les traités internationaux pertinents, à savoir la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, auxquels l'Ukraine est signataire. Cette situation est accentuée par le fait que la loi en vigueur relative aux minorités nationales est inadaptée et que la nouvelle loi en cours d'élaboration n'a pas de calendrier précis pour son adoption. Il subsiste par conséquent des lacunes dans la protection des droits des minorités, ainsi que dans les droits linguistiques.

54. La Commission de Venise a appelé les autorités ukrainiennes à adopter sans plus tarder une nouvelle loi relative aux minorités. Au cours de notre visite, nous avons été informés qu'une nouvelle loi relative aux minorités était en phase finale de préparation et devrait bientôt être présentée à la Verkhovna Rada. Les autorités affirment que cette loi a été élaborée en concertation avec les minorités et qu'elle bénéficiera du soutien de la plupart d'entre elles. Les représentants des minorités ont reconnu que la communication et les consultations s'étaient améliorées mais qu'elles n'avaient jusqu'à présent pas donné de résultats véritablement significatifs. Les représentants des minorités ont notamment indiqué qu'il serait essentiel que la nouvelle loi évolue en permanence d'une approche strictement culturelle à une approche plus sociale et respectueuse des droits humains à l'égard des questions relatives aux minorités.

55. La loi relative à la langue officielle prévoit une différence de traitement entre trois catégories de langues minoritaires, à savoir les langues des peuples autochtones d'Ukraine<sup>27</sup>, les langues de minorités nationales qui sont également des langues officielles de l'Union européenne et les langues de minorités nationales qui ne sont pas des langues de l'Union européenne. La loi accorde par ailleurs une place spéciale pour l'utilisation de la langue anglaise. Bien que la Commission de Venise ait constaté qu'une protection spéciale pour les langues autochtones pouvait se justifier, elle s'est opposée à la distinction faite entre les langues des minorités nationales qui sont également des langues officielles de l'Union européenne et celles qui ne le sont pas. Cette différence de traitement a également été utilisée dans la loi relative à l'utilisation des langues minoritaires dans le système éducatif ukrainien (voir ci-dessous) et a été considérée par la Commission de Venise comme étant contraire aux principes de non-discrimination. En outre, la Commission de Venise a également relevé que certaines des dispositions de la loi imposent des restrictions à la liberté d'expression et à la liberté de réunion. Tout en reconnaissant que ces restrictions peuvent poursuivre un but légitime, la Commission de Venise a

<sup>25</sup> Voir également [CDL-AD\(2019\)032](#) § 134.

<sup>26</sup> [CDL-AD\(2019\)032](#).

<sup>27</sup> Les peuples indigènes sont définis comme des minorités qui n'ont pas de pays d'origine.

rappelé qu'il convient que ces restrictions soient proportionnées, ce qui n'a pas toujours été le cas dans la nouvelle loi relative au soutien de la fonction de langue officielle de l'ukrainien.

56. La loi relative au soutien de la fonction de langue officielle de l'ukrainien comporte un article destiné à remplacer le controversé article 7 de la loi relative à l'éducation qui régit l'utilisation des langues minoritaires dans le système éducatif ukrainien. Cet article persiste toutefois à traiter plus favorablement les langues minoritaires qui sont également des langues de l'Union européenne que les autres langues minoritaires et, tout en garantissant un niveau approprié d'enseignement de la langue nationale dans les établissements multilingues, ce qui est une bonne chose, il ne garantit pas qu'une proportion suffisante de l'enseignement se fera dans une langue minoritaire pour permettre d'obtenir un niveau élevé de maîtrise de la langue en question. Il faut néanmoins saluer le fait que la loi lève toute restriction à l'enseignement des langues minoritaires dans les établissements d'enseignement privés, pour autant qu'ils permettent également à leurs élèves d'acquérir la maîtrise de la langue nationale officielle. Les restrictions imposées à l'enseignement des langues minoritaires dans les établissements privés ont été un sujet de préoccupation dans l'avis de la Commission de Venise sur la loi relative à l'éducation.

57. Pour ce qui est des médias, la loi fait passer la proportion de contenus en langue ukrainienne de 75 % à 90 % pour les radiodiffuseurs nationaux et de 60 % à 80 % pour les radiodiffuseurs locaux. Dans la mesure où ces quotas s'appliqueraient également aux radiodiffuseurs privés, il convient de veiller à ce que ces limitations soient proportionnelles à l'objectif poursuivi. Alors que les médias imprimés peuvent être publiés dans les diverses langues minoritaires, les éditeurs seraient tenus de veiller à ce qu'un même contenu soit également disponible en ukrainien, ce qui ferait peser sur eux une lourde charge et pourrait aller à l'encontre du principe de la liberté d'expression. La loi prévoit par ailleurs la mise en place d'un Commissaire à la protection de la langue officielle. La Commission de Venise a recommandé que son mandat soit élargi afin d'inclure également la protection des langues minoritaires. En outre, alors que le Commissaire peut imposer des amendes administratives pour faire respecter la mise en œuvre de la loi, la Commission de Venise a recommandé qu'il se concentre sur la promotion et non sur la répression.

58. Le 1<sup>er</sup> juillet 2021, la Verkhovna Rada a adopté en session extraordinaire la loi relative aux peuples autochtones d'Ukraine. Le ministre de la Culture estime que cette loi, qui semble principalement concerner la situation des minorités en Crimée, respecte rigoureusement la définition d'une minorité autochtone retenue par l'Assemblée générale des Nations Unies, à savoir une minorité ethnique qui n'a pas de pays d'origine. Selon cette définition, la plupart des ethnies présentes en Ukraine, y compris les Ukrainiens de souche et les Russes de souche, ne sont pas considérées comme un peuple autochtone d'Ukraine, ce qui n'a pas manqué de susciter quelques inquiétudes dans certains pays limitrophes de l'Ukraine.

## **8. Le conflit dans l'est de l'Ukraine**

59. Un élément fondamental de la campagne électorale de M. Zelensky avait été sa promesse de donner un nouvel élan à la résolution du conflit dans le Donbass. Dans un premier temps, quelques modestes améliorations avaient en effet été constatées dans le cadre des accords de Minsk, notamment en ce qui concerne l'échange de prisonniers. Un important échange de prisonniers, parmi lesquels le cinéaste ukrainien M. Sentsov, avait ainsi eu lieu le 7 septembre 2019. Cet échange avait cependant quelque peu occulté par le fait que la Fédération de Russie avait insisté, et l'Ukraine accepté, que M. Volodymyr Tsemakh, ancien commandant des forces séparatistes soutenues par la Fédération de Russie dans l'est de l'Ukraine, qui fait l'objet d'une demande d'extradition par le gouvernement néerlandais pour son rôle dans la destruction du vol MH17, soit inclus dans l'échange. Cet échange de prisonniers a notamment été perçu comme une condition préalable à un nouveau sommet du groupe dit de Normandie (France, Allemagne, Ukraine et Fédération de Russie) qui s'est tenu le 9 décembre 2019 à Paris.

60. Ce sommet avait abouti à un accord visant à désamorcer la situation tendue dans la région du Donbass et à donner un nouvel élan à la mise en œuvre des accords de Minsk. Dans un premier temps, les autorités ukrainiennes et les forces rebelles soutenues par la Russie avaient convenu d'un désengagement préalable dans deux zones, à Lougansk et Donetsk, avant la fin de 2019. Ce processus était supervisé par l'OSCE. Le désengagement dans trois autres zones avant mars 2020 avait ensuite été décidé. Bien que ces désengagements constituent une étape encourageante et qu'ils ont dans un premier temps contribué à réduire les tensions le long de la ligne de front, de fréquentes violations du cessez-le-feu de toutes parts sont encore signalées quotidiennement par les observateurs de l'OSCE. La poursuite des violations de l'accord de cessez-le-feu a servi de justification à la Fédération de Russie pour renforcer sa présence militaire le long de la frontière ukrainienne au printemps 2021.

61. Au cours du sommet, le président Poutine et le président Zelensky ont convenu d'un échange « global » de prisonniers entre les autorités ukrainiennes et les autorités *de facto* soutenues par la Fédération de Russie

dans les régions de Lougansk et de Donetsk qui ne sont pas sous le contrôle de Kyiv. Cet échange de prisonniers a eu lieu le 29 décembre 2019 et concernait 200 prisonniers, 74 libérés par les forces rebelles pro-russes et 124 par les autorités de Kyiv.

62. Malheureusement, aucune avancée, ou presque, n'a été observée vers une solution politique du conflit. Au contraire, le printemps et le début de l'été 2021 ont été caractérisés par une forte augmentation de la présence des forces militaires russes le long de la frontière avec l'Ukraine. Comme nous l'avons mentionné, la Fédération de Russie a fait valoir que ce déploiement était une réaction aux violations en cours du cessez-le-feu dans le Donbass. Ce renforcement militaire a été condamné par la communauté internationale, qui a également contesté les raisons invoquées par la Fédération de Russie, dans la mesure où les violations du cessez-le-feu étaient comparativement moins fréquentes que lors des périodes antérieures.

63. Le 23 août 2021, l'Ukraine a organisé le sommet inaugural de la Plateforme de Crimée, qui se veut être « *un forum de consultation et de coordination visant à mettre fin pacifiquement à l'occupation temporaire par la Fédération de Russie de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol et à rétablir le contrôle de l'Ukraine sur ce territoire dans le plein respect du droit international* »<sup>28</sup>. Le sommet a bénéficié d'une large participation de haut niveau, notamment de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe et du Président du Conseil européen. Comme le sommet a eu lieu après notre visite, nous espérons être en mesure de vous proposer une présentation plus détaillée de cette plateforme et de ses travaux dans une prochaine note d'information.

64. Nous avons accepté une invitation de nos homologues ukrainiens à nous rendre dans la zone de conflit lors de l'une de nos prochaines visites dans le pays.

---

<sup>28</sup> [Declaration | Crimea Platform \(crimea-platform.org\)](https://crimea-platform.org/)

## Les corapporteurs pour le suivi de l'Ukraine : des progrès marqués dans de nombreux domaines, mais des défis considérables restent à relever

09/07/2021| Suivi

A l'issue d'une visite à Kyiv du 5 au 7 juillet 2021, les corapporteurs de l'APCE pour le suivi de l'Ukraine ont salué les progrès notables accomplis en matière de réformes dans de nombreux domaines cruciaux dans le pays, mais ont souligné que des défis considérables subsistent. De manière générale, ils ont souligné que les nombreuses réformes doivent non seulement être adoptées, mais aussi mises en œuvre et appliquées.

Les co-rapporteurs, Birgir Thórarinnsson (Islande, PPE/DC) et Alfred Heer (Suisse, ADLE), se sont vivement félicités du fait que toutes les institutions clés créées pour lutter contre la corruption généralisée dans le pays sont désormais pleinement opérationnelles et ont obtenu leurs premiers résultats tangibles. Ils ont exhorté les autorités à continuer à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'indépendance de ces institutions, notamment contre les contestations d'autres organismes et institutions de l'État qui pourraient nuire à l'efficacité de la lutte contre la corruption. À cet égard, ils ont recommandé aux autorités d'envisager d'augmenter le nombre de juges au sein de la Haute Cour Anti-Corruption (HACC) et de donner les pleins pouvoirs de poursuite au Procureur Spécial Adjoint Anti-Corruption pendant que le processus de nomination du Procureur Spécial suit son cours.

La réforme du système judiciaire est à la fois le fondement et le test décisif d'une réforme plus large des institutions démocratiques de l'Ukraine. À cet égard, les corapporteurs se sont félicités de la réforme récemment adoptée du Haut Conseil de la Justice et de la Commission supérieure de qualification des juges, qui garantira que les partenaires internationaux de l'Ukraine auront une voix significative dans la nomination des membres de ces deux organes judiciaires cruciaux. Il est à espérer que cela signifie que le grand nombre de postes de juges vacants seront bientôt pourvus par des candidats pleinement qualifiés. Les corapporteurs se sont également félicités de la réforme annoncée de la Cour constitutionnelle, notamment en ce qui concerne l'intégrité des juges, et ont espéré qu'une réforme de la controversée Cour administrative du district de Kyiv, conforme aux normes internationales en matière d'État de droit, suivrait bientôt. S'ils comprennent la nécessité des réformes plus limitées et plus ciblées en cours, ils espèrent que celles-ci ne se substitueront pas à une réforme holistique et stratégique du système judiciaire, qui reste manifestement nécessaire en Ukraine.

Les co-rapporteurs ont également salué la réforme dans le domaine de la décentralisation, qui est largement considérée comme une étape importante dans le renforcement de l'autonomie locale et régionale. Ils ont appelé tous les membres de la Verkhovna Rada à adopter maintenant les amendements constitutionnels nécessaires pour permettre la mise en œuvre de la prochaine phase de décentralisation.

Enfin, les co-rapporteurs se sont félicités de l'annonce faite par la Vice-Présidente de la Verkhovna Rada selon laquelle elle s'attend à ce que l'Ukraine ratifie prochainement la Convention d'Istanbul, ce qui constitue un message important pour la région.



<b>Programme de la visite d'information à Kyiv (5 au 7 juillet 2021)</b>
--

Corapporteurs: M. Alfred Heer (Suisse, ADLE)  
M. Birgir Thórarinnsson (Islande, PPE/DC)

Secrétariat: M. Bas Klein, Chef adjoint du Secrétariat, Commission de suivi de l'APCE

<b>Lundi 5 juillet 2021</b>
-----------------------------

09:00	Réunion avec le Chef du Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine
09:30 -11:00	Table ronde avec des experts et des représentants de la société civile sur la réforme du système judiciaire et sur la lutte contre la corruption
11:30 -12:30	Table ronde avec des experts et des représentants de la société civile sur la réforme électorale et la décentralisation
12:30	Déjeuner
14:00 -15:00	Table ronde avec des experts et des représentants de la société civile sur l'environnement des médias
15:30-16:15	Réunion avec Mme Olena Kondratiuk, Vice-présidente de la <i>Verkhovna Rada</i> d'Ukraine
16:30-17:15	Réunion avec la présidente et les membres de la délégation ukrainienne de l'Assemblée

<b>Mardi 6 juillet 2021</b>
-----------------------------

09:00-10:00	Table ronde avec des experts et des représentants de la société civile sur les politiques relatives aux minorités et aux langues
10:30-11:00	Réunion avec la présidente et des membres de la Commission sur la politique anti-corruption
11:05-11:35	Réunion avec le président et des membres de la Commission sur la politique juridique
11:40-12:10	Réunion avec le président et des membres de la Commission sur la Construction de l'État, la gouvernance locale, le développement régional et urbain
12:15-12:45	Réunion avec le président et des membres de la Commission des droits de l'homme
12:50-13:20	Réunion avec le président et la commission parlementaire sur la liberté des médias
15:00-15:45	Réunion avec le suppléant du Procureur spécialisé dans la lutte contre la corruption (SAPO)
16:10-16:55	Réunion avec Mme Iryna Venediktova, Procureure Générale d'Ukraine
17:25-18:10	Réunion avec M. Oleksandr Novikov, Directeur de l'Agence nationale de la prévention de la corruption (NACP)

<b>Mercredi 7 juillet 2021</b>
--------------------------------

09:00	Réunion avec des ambassadeurs
10:30-11:15	Réunion avec Mme Lyudmyla Denisova, Commissaire aux droits de l'homme du Parlement ukrainien (Ombudsman)
11:30-12:30	Réunion avec M. Vitaliy Sigidin Chef de l'Agence d'investigation et de gestion des actifs (ARMA)
13:00-13:40	Réunion avec Mme Olena Tanasijevich, Chef de la Haute Cour Anti-Corruption (HACC)
14:00-14:45	Réunion avec M. Artem Sytnyk, Directeur du Bureau National de lutte contre la corruption (NABU)
15:15-16:00	Réunion avec le Chef adjoint de l'Administration présidentielle d'Ukraine
16:30-17:15	Réunion avec M. Oleksiy Chernyshov, Ministre des Communautés et du Développement territorial
17:40-18:25	Réunion avec M. Taras Shevchenko, Vice-ministre de la culture et de la politique de l'information
20:00	Dîner offert par l'Ambassadeur de la Suisse en Ukraine